SALUS POPULI SUPREMA LEX ESTO!

Нехай благо народу буде найвищим законом!
Цицерон

НАУКА І ПРАВООХОРОНА №3(37), 2017

Засновано 2007 року

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

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

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

Рекомендовано до друку
Вченою радою Державного науково-дослідного інституту МВС України
(протокол
від 31.10.2017 № 5)

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

Наукова рада:
ВЕРБЕНСЬКИЙ М.Г., д.ю.н., проф. (МВС) – голова;
ПРОЦЕНКО Т.О., д.ю.н., проф. (ДНДІ) – заступник голови;
ГОНЧАРЕНКО В.Г., д.ю.н., проф. (Акад. адвокатури України);
ГЕЄЦЬ В.М., д.е.н., проф. (Ін-т екон. та прогнозування НАН України);
КОПИЛЕНКО О.Л., д.ю.н., проф. (Ін-т законодавства Верховної Ради України); ***НОР В.Т.,*** д.ю.н., проф. (ЛНУ ім. Івана Франка); ***ПАНОВ М.І.,*** д.ю.н., проф. (НЮУ ім. Ярослава Мудрого); ***СЕЛІВАНОВ А.О.,*** д.ю.н., проф. (Верховна Рада України); ***ТИХИЙ В.П.,*** д.ю.н., проф. (Київський регіон. наук. центр НАПрН України), ***ШЕМШУЧЕНКО Ю.С.,*** д.ю.н., проф. (Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України)

Редакційна колегія:
Головний редактор
КРИВОЛАПЧУК В.О., д.ю.н., проф. (ДНДІ)
Заступник головного редактора
МУЗИКА А.А., д.ю.н., проф. (ДНДІ)
Відповідальний секретар
ПЛУГАТАР Т.А., к.ю.н., с.н.с. (ДНДІ)

АЛІЄВ А.І., д.ю.н., проф. (Бакинський державний університет), ***БАРКО В.І.,*** д.п.н., проф. (ДНДІ), ***БЕРЛАЧ Н.А.,*** д.ю.н., проф. (ДНДІ), ***БІЛОУС В.Т.,*** д.ю.н., проф. (ДНДІ), ***БОНДАРЕНКО В.Д.,*** д.ф.н., проф. (ДНДІ), ***БОРИСОВ В.І.,*** д.ю.н., проф. (НДІ вивч. проб. злочинності ім. акад. В.В. Сташиса НАПрН України), ***БУХАНЕВИЧ О.М.,*** д.ю.н., доцент (ХУУП), ***ГОЛОСНІЧЕНКО І.П.,*** д.ю.н., проф. (НТУ України "КПІ ім. Ігоря Сікорського"), ***ГРИЩУК В.К.,*** д.ю.н., проф. (Львів. держ. ун-т внутрішніх справ), ***ГУЛІЄВ А.Д.,*** д.ю.н., проф. (НАУ), ***ГУСАРОВ С.М.,*** д.ю.н., с.н.с. (ХНУВС), ***ДОЛЖЕНКОВ О.Ф.,*** д.ю.н., проф. (Південноукр. нац. пед. ун-т ім. К.Д. Ушинського), ***ЗАРОСИЛО В.О.,*** д.ю.н., проф. (МАУП), ***ЩЕНКО А.В.,*** д.ю.н., проф. (НАВС), ***КИСЛИЙ А.М.,*** д.ю.н., проф. (НАВС), ***КОРИСТІН О.Є.,*** д.ю.н., проф. (ДНДІ), ***КОСТЕНКО О.М.,*** д.ю.н., проф. (Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України), ***КУЛИК О.Г.,*** д.ю.н., с.н.с. (ДНДІ), ***ЛИТВАК О.М.,*** д.ю.н., проф. (Кримінолог. асоц. України), ***МАРТИНЕНКО О.А.,*** д.ю.н., проф. (ДНДІ), ***МИСЛИВИЙ В.А.,*** д.ю.н., проф. (ДНДІ), ***НАВРОЦЬКИЙ В.О.,*** д.ю.н., проф. (Львів. держ. ун-т внутрішніх справ), ***ПИЛИПЧУК В.Г.,*** д.ю.н., проф. (НДІ інформатики і права НАПрН України), ***ПОПОВИЧ В.М.,*** д.ю.н., проф. (ДНДІ), ***РЯДІНСЬКА В.О.,*** д.ю.н., с.н.с. (ДНДІ), ***СВИРИДЮК Н.П.,*** д.ю.н., доцент (ДНДІ), ***СТРЕЛЬЦОВ Є.Л.,*** д.ю.н., проф. (НУ "ОЮА"), ***ТУЛЯКОВ В.О.,*** д.ю.н., проф. (НУ "ОЮА"), ***ФЕДОТОВА Г.В.,*** д.ю.н., с.н.с. (ДНДІ), ***ХАВРОНЮК М.І.,*** д.ю.н., проф. (КНУ ім. Тараса Шевченка), ***ШОПІНА І.М.,*** д.ю.н., с.н.с. (Львів. держ. ун-т внутрішніх справ), ***ШУМИЛО М.Є.,*** д.ю.н., проф. (КНУ ім. Тараса Шевченка), ***ЯРМИШ О.Н.,*** д.ю.н., проф. (Ін-т законодавства Верховної Ради України), ***ОПРИШКО І.В.,*** к.ю.н., с.н.с., доцент (ДНДІ), ***ЮРЧЕНКО В.М.,*** к.ю.н. (СБУ)

Засновник і видавець

© Державний науково-дослідний інститут МВС України

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

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

Київ 2017

SALUS POPULI SUPREMA LEX ESTO!

Let the welfare of the people be the supreme law

Cicero

NAUKA I PRAVOOHORONA № 3(37), 2017

Founded in 2007

Issued four times a year
(Letter of Ministry of Justice of Ukraine dated 02.06.2009
No 7446–0–33-09-32)

By order
No 642, dated 26.05.2014 included into the Ministry of Education and Science of Ukraine's law sciences special edition list according to annex 9 (legal sciences)

Registered
by Ministry of Justice of Ukraine
State registration certification certificate series KV No 13082–1966 R dated 21.08.2007

Recommended
by State Research Institute's MIA Ukraine Scientific Council (Record No 5 dated 31.10.2017)

Adress
4a Y.Gutsalo Lane,
UA–01011 Kyiv, Ukraine
tel.: +38 044 254 95 21
fax: +38 044 280 01 84
E-mail: dndi@mvs.gov.ua

Scientific Council
VERBENSKY M.G., Doctor of Law, professor (MIA) – Head;
PROTSENKO T.O., Doctor of Law, professor (State Research Institute MIA Ukraine) – Co-Head;
GONCHARENKO V.G., Doctor of Law, professor (AAU); ***GEYETS V.M.,*** Doctor of Economic Sciences, professor (IEF NASU); ***KOPYLENKO O.L.,*** Doctor of Law, professor (Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine); ***NOR V.T.,*** Doctor of Law, professor (Ivan Franko Lviv National University); ***PANOV M.I.,*** Doctor of Law, professor (Yaroslav Mudryi National Law University); ***SELIVANOV A.O.,*** Doctor of Law, professor (Verkhovna Rada of Ukraine); ***TYKHYI V.P.,*** Doctor of Law, professor (Kyiv Regional Scientific Centre of National Academy of Legal Sciences of Ukraine); ***SHEMSHUCHENKO Y.S.,*** Doctor of Law, professor (Koretsky Institute of State and Law of National Academy of Sciences of Ukraine)

Editorial Board
KRYVOLAPCHUK V.O., Doctor of Law, professor (State Research Institute) – editor-in-chief
MUZYKA A.A., Doctor of Law, professor (State Research Institute) – co-editor-in-chief
PLUGATAR T.A., Ph.D in Law, senior researcher (State Research Institute) – senior secretary

ALIYEV A.I., Doctor of Law, professor (Baku State University); ***BARKO V.I.,*** Doctor of Psychological Sciences, professor (State Research Institute); ***BERLACH N.A.,*** Doctor of Law, professor (State Research Institute); ***BILOUS V.T.,*** Doctor of Law, professor (State Research Institute); ***BONDARENKO V.D.,*** Doctor of Philosophy, professor (State Research Institute); ***BORISOV V.I.,*** Doctor of Law, professor (Academician Stashis Scientific Research Institute for the Study of Crime Problems National Ukrainian Academy of Law Sciences); ***BUKHANEVICH O.M.,*** Doctor of Law, professor (Khmelnitsky University of Management and Law); ***GOLOSNICHENKO I.P.,*** Doctor of Law, professor (National Technical University of Ukraine "Igor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute"); ***GRISHSHCHUK V.K.,*** Doctor of Law, professor (Lviv State University of Internal Affairs MIA Ukraine); ***GULIYEV A.D.,*** Doctor of Law, professor (NAU), ***GUSAROV S.M.,*** Doctor of Law, senior researcher (Kharkiv National University of Internal Affairs); ***DOLZHENKOV O.F.,*** Doctor of Law, professor (South Ukrainian NPU named after K.D. Ushynsky); ***ZAROSYLO V.O.,*** Doctor of Law, professor (IAPM); ***ISHCHENKO A.V.,*** Doctor of Law, professor (National Academy of Internal Affairs); ***KYSLY A.M.,*** Doctor of Law, professor (National Academy of Internal Affairs); ***KORYSTIN O.Y.,*** Doctor of Law, professor (State Research Institute); ***KOSTENKO O.M.,*** Doctor of Law, professor (Koretsky Institute of State and Law of National Academy of Sciences of Ukraine); ***KULIK O.G.,*** Doctor of Law, senior researcher (State Research Institute), ***LITVAK O.M.,*** Doctor of Law, professor (CAU); ***MARTYNENKO O.A.,*** Doctor of Law, professor (State Research Institute); ***MYSLYVY V.A.,*** Doctor of Law, professor (State Research Institute); ***NAVROTSKY V.O.,*** Doctor of Law, professor (Lviv State University of Internal Affairs MIA Ukraine); ***PYLYPCHUK V.G.,*** (Research Institute of Informatics and Law National Ukrainian Academy of Law Sciences); ***POPOVICH V.M.,*** Doctor of Law, professor (State Research Institute); ***RIADINSKA V.O.,*** Doctor of Law, senior researcher (State Research Institute); ***SVYRYDIUK N.P.,*** Doctor of Law, docent (State Research Institute); ***STRELTSOV Y.L.,*** Doctor of Law, professor (NU "Odesa Law Academy"); ***TULIAKOV V.O.,*** Doctor of Law, professor (NU "Odesa Law Academy"); ***FEDOTOVA G.V.,*** Doctor of Law, senior researcher (State Research Institute); ***KHAVRONIUK M.I.,*** Doctor of Law, professor (Taras Shevchenko National University of Kyiv); ***SHOPINA I.M.,*** Doctor of Law, senior researcher (Lviv State University of Internal Affairs MIA Ukraine); ***SHUMILO M.Y.,*** Doctor of Law, professor (Taras Shevchenko National University of Kyiv); ***YARMISH O.N.,*** Doctor of Law, professor (Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine)); ***OPRYSHKO I.V.,*** Ph.D in Law, docent (State Research Institute), ***YURCHENKO V.M.,*** Ph.D in Law (SSU)

Founder

© State Research Institute MIA Ukraine

The scientific journal won the 1st place in the competition for the best scientific periodical in the system of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine in 2010, the second place in 2011 and 2012, and the third place in 2014.

For the accuracy of the posted material, it is necessary to bring an author reviewer When reprinting the materials, the reference to the scientific and practical journal "Nauka I Pravoohorona" is obligatory

Kyiv 2017

З М І С Т

РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Смерницький Д.В., Неня О.В. Реформування наукової і науково-технічної діяльності в системі МВС України: питання адміністративно-правового регулювання 7

Бойко І.В. Удосконалення управлінської діяльності в системі МВС України на сучасному етапі 15

Циганов О.Г., Бурбій А.В. Аналіз зарубіжної практики надання поліцейських послуг 23

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО І ПОДАТКОВІ ВІДНОСИНИ

Рядінська В.О., Нефьодов С.В. Контроль у сфері надання державних гарантій як публічних боргових зобов'язань 30

Загиней З.А. Зайняття іншою оплачуваною діяльністю як складова антикорупційної заборони 39

Алєксєєва О.В. Адміністративні правопорушення, скоєні неповнолітніми, у світлі явища підліткової дезадаптації 46

Бабаскін А.Ю. Ковенанти в кредитних договорах: закордонна та українська практика 53

Буличев А.О., Доля Л.М. Адміністративно-правове регулювання запобігання корупції в системі МВС України 61

Гаврилюк Л.В. Організаційно-правові засади вдосконалення діяльності уповноважених підрозділів системи МВС з питань запобігання і виявлення корупції 70

Коллер Ю.С. Місце та роль заходів примусу в діяльності Національної поліції України 77

Литвин Н.А. Проблеми правового регулювання інформаційної безпеки України 85

Циганов О.Г. Правове забезпечення надання адміністративних послуг правоохоронними органами України 91

Бєлінська Я.Ю. Шляхи підвищення ефективності взаємодії господарських судів з громадськістю 99

Ващук Н.Ф. Адміністративно-правовий вплив держави на розвиток легкої промисловості України 105

Рогач Л.І. Поняття господарських правовідносин як об'єкта адміністративно-правової охорони 111

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО І КРИМІНОЛОГІЯ

Кулик О.Г., Наумова І.В. Засудження та покарання осіб, що вчинили злочини в Україні: сучасні тенденції 118

Близнюк І.Л. "Тіньовий" обіг земель сільськогосподарського призначення в Україні: постановка проблеми 126

Лубенець І.Г. Загальносоціальні заходи запобігання насильству серед учнів середніх шкіл 133

Сахарова О.Б. "Тіньовий" ринок землі: основні механізми вчинення незаконного відчуження земельних ділянок 140

Свірін М.О. Протидія та запобігання Національною поліцією незаконним заволодінням транспортними засобами (правові та кримінологічні аспекти) 147

Родіонова Т.В. Місце вчинення тривалих злочинів 156

Толочко Г.В. Оцінка працівниками поліції ставлення населення до їх діяльності 163

Филь Р.С. Поняття та сутність промислової власності як об'єкта кримінально-правової охорони в Україні 169

Шапочка С.В. Міжнародні стандарти з кібербезпеки та досвід боротьби з кіберзлочинністю і кібершахрайством 177

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС. КРИМІНАЛІСТИКА

Дрозд В.Г. Сутність досудового розслідування як стадії кримінального провадження 185

Пономаренко А.В. Приводи та підстави для вжиття заходів забезпечення безпеки свідків як учасників кримінального судочинства 191

Климчук В.П. Проблеми отримання процесуального статусу свідків фізичними особами, залученими як поняті у процесі кримінального судочинства (ч. 7 ст. 223 КПК України) 197

ЮРИДИЧНА ПСИХОЛОГІЯ. ПСИХОЛОГІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Барко В.І., Остапович В.П. Значення принципу невизначеності в поліцейському менеджменті 204

Барко В.В., Барко В.І., Остапович В.П. Психолого-правові засади проведення поліграфних опитувань у системі МВС України 212

Білогурова С.В., Барко В.І., Барко В.В., Кирієнко Л.А. Адаптація "індивідуально-типологічного опитувальника" для використання при проведенні конкурсу на службу до поліції 219

СТОРІНКИ ІСТОРІЇ

Гулиев Ариф, Алойева Кямаля Сравнительный анализ многопартийных динамических систем в современном мире на примере постсоветских стран (Россия, Грузия, Азербайджан) 229

Скоркин К.В. Войска специального назначения на территории Украины в 1918–1919 годах 237

РЕЦЕНЗІЇ

Білоус В.Т. Рецензія на монографію Филь С.П. "Захист прав інтелектуальної власності у сфері митної діяльності в Україні: проблеми реалізації та шляхи їх вирішення" 247

Користін О.Є. Рецензія на монографію Вітвіцького С.С. "Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації" 250

Мулукаев Р.С. Полезный и интересный труд по истории уголовного сыска Украины 253

CONTENTS

REFORMATION OF LAW ENFORCEMENT BODIES

Smernitsky D.V., Nenia O.V. Reform of scientific, scientific and technical activity in the system of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine: issues of administrative and legal regulation 7

Boyko I.V. An improvement of management activity in the system of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine at the present stage 15

Tsyganov O.G., Burbiy A.V. An analysis of foreign practice of providing police services 23

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS. FINANCIAL LAW AND TAX RELATIONS

Riadinska V.O, Nefodov S.V. Control over provision of state guarantees as public debt obligations 30

Zagyney Z.A. Engaging in other paid activities as a part of an anti-corruption prohibition 39

Alieksieieva O.V. Administrative offenses committed by minors in the context of the phenomenon of adolescent deadaptation 46

Babaskin A.Y. Covenants in loan agreements: foreign and Ukrainian practice 53

Bulichev A.O., Dolia L.M. Administrative-legal regulation of prevention of corruption in the system of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine 61

Gavriliuk L.V. Organizational and legal basis for an improvement of the authorized divisions of the Ministry of Internal Affairs on the prevention and detection of corruption 70

Koller Y.S. Place and role of compulsory measures in the activities of the National Police of Ukraine 77

Litvin N.A. Issues of legal regulation of an information security of Ukraine 85

Tsyganov O.G. Legal framework of rendering administrative services by law enforcement agencies of Ukraine 91

Bielinska Y.Y. Ways of an increasement of the effectiveness of economic court co-operation with the public 99

Vashchuk N.F. Administrative and legal influence of the state on the development of light industry of Ukraine 105

Rogach L.I. The concept of economic relations as an object of administrative and legal protection 111

CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY

Kulik O.G., Naumova I.V. Conviction and punishment of persons who commited crimes in Ukraine: modern tendencies 118

Bliznyuk I.L. "Shadow" turnover of agricultural lands in Ukraine: problem definition 126

Lubenets I.G. General social measures for the prevention of violence among high school students 133

Sakharova O.B. "Shadow" land market: the main mechanisms for committing the illegal alienation of land 140

Svirin M.O. Counteraction and prevention of illegal possession of vehicles by the National Police (legal and criminological aspects) 147

Rodionova T.V. The place of commitment of long-term crimes 156

Tolochko G.V. Police assessment of the attitude of the population towards their activities 163

Fil R.S. The concept and essence of industrial property as an object of criminal law in Ukraine 169

Shapochka S.V. International cybersecurity standards and experience in combating cybercrime 177

CRIMINAL PROCESS. CRIMINALISTICS

Drozd V.G. The essence of pre-trial investigation as a stage of criminal proceedings 185

Ponomarenko A.V. The reasons and grounds for taking measures to ensure the safety of witnesses as participants in criminal proceedings 191

Klimchuk V.P. Problems of obtaining the procedural status of witnesses by physical persons involved as witnesses in the criminal justice process (Clause 7 of Article 223 of the CPC of Ukraine) 197

LEGAL PSYCHOLOGY. PSYCHOLOGICAL SUPPORT OF LAW ENFORCEMENT ACTIVITIES

Barko V.I., Ostapovich V.P. Significance of uncertainty principle in police management 204

Barko V.V., Barko V.I., Ostapovich V.P. Psychological and legal principles of conducting polygraph surveys in the system of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine 212

Bilogurova S.V., Barko V.I., Barko V.V., Kiriyenko L.A. An adaptation of the "individual-typological questionnaire" for use in conduction of a competition for police service 219

PAGES OF HISTORY

Guliyev Arif, Aloyeva Kamala. Comparative analysis of multi-party dynamic systems in the modern world using the example of post-Soviet countries (Russia, Georgia, Azerbaijan) 229

Skorkin K.V. Special Forces on the territory of Ukraine in 1918–1919 237

REVIEWS

Bilous V.T. Review of the monograph by Fil S.P. "Protection of Intellectual Property Rights in the Field of Customs Activity in Ukraine: Problems of an Implementation and Ways of Their Solution" 247

Corystin O.Y. Review of the monograph by Vitvitsky S.S. "Control as a Guarantee of the Legality of the Activities of Public Administration" 250

Mulukaiev R.S. Useful and interesting study on the history of criminal search of Ukraine 253

РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

УДК 001.89:351.741(477):342.9

Д.В. Смерницький,
кандидат юридичних наук, заступник директора
ДНДІ МВС України, м. Київ
О.В. Неня,
кандидат юридичних наук, провідний науковий
співробітник ДНДІ МВС України, м. Київ

РЕФОРМУВАННЯ НАУКОВОЇ І НАУКОВО-ТЕХНІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ МВС УКРАЇНИ: ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Висвітлено проблемні питання наукового та науково-технічного забезпечення діяльності в системі МВС та центральних органах виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується КМУ через Міністра внутрішніх справ. Розглянуто концептуальні напрями реформування відомчої науки. Обґрунтовано необхідність збалансованості співвідношення фундаментальних і прикладних досліджень, посилення їх міждисциплінарного характеру як необхідних умов оновлення технічного оснащення правоохоронної діяльності. Зроблено висновок, що створення дієвої системи координації, планування і контролю, нормативно-правового забезпечення, а також активна інтеграція та взаємодія між відомчими науковими установами та навчальними закладами стане дієвим підґрунтям для ефективного вирішення завдань наукового, науково-технічного забезпечення діяльності МВС України та ЦОВВ.

Ключові слова: *наукова та науково-технічна діяльність, реформування, удосконалення, система, потенціал.*

Освещены проблемные вопросы научного и научно-технического обеспечения деятельности в системе МВД и центральных органах исполнительной власти, деятельность которых направляется и координируется КМУ через Министра внутренних дел. Рассмотрены концептуальные направления реформирования ведомственной науки. Обоснована необходимость сбалансированности соотношения фундаментальных и прикладных исследований, усиление их междисциплинарного характера как необходимых условий обновления технического оснащения правоохранительной деятельности. Сделан вывод, что создание действенной системы координации, планирования и контроля, нормативно-правового обеспечения, а также активная интеграция и взаимодействие между ведомственными научными учреждениями и учебными заведениями станет действенным основанием для эффективного решения задач научного, научно-технического обеспечения деятельности МВД Украины и ЦОИВ.

Ключевые слова: *научная и научно-техническая деятельность, реформирование, совершенствование, система, потенциал.*

© Смерницький Д.В., Неня О.В., 2017

The topical issues of scientific and scientific and technical support of the activities in the system of the Ministry of Internal Affairs and central executive bodies are highlighted, the activities of which are directed and coordinated by the Cabinet of Ministers through the Minister of Internal Affairs. Conceptual directions of reforming departmental science are considered. The necessity of the balance between the ratio of fundamental and applied research is substantiated, and their interdisciplinary nature is strengthened as necessary conditions for updating the technical equipment of law enforcement activities. It is concluded that the creation of an effective system of coordination, planning and control, regulatory support, as well as an active integration and interaction between departmental scientific institutions and educational institutions will become an effective basis for the effective solution of the tasks of scientific, scientific and technical support of the activities of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and the central executive bodies.

Keywords: *scientific and scientific and technical activity, reformation, improvement, system, potential.*

Демократія, верховенство права, неухильне дотримання прав людини та забезпечення її основоположних свобод є головними принципами внутрішньої політики України, на утвердження та розвиток яких має спрямовуватися діяльність МВС та центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується КМУ через Міністра внутрішніх справ (далі – МВС України та ЦОВВ).

Тобто ефективне і стабільне функціонування МВС України та ЦОВВ є необхідною умовою успішної реалізації національних інтересів, соціального, економічного та політичного розвитку країни, її стабільності.

Якісні зміни злочинності зумовлюють важливість нарощування потенціалу наукового і науково-технічного забезпечення функціонування оновленої системи МВС України та ЦОВВ.

Без використання на практиці досягнень науково-технічного прогресу не можна вести мову про оптимальне забезпечення правопорядку.

У системі МВС України та ЦОВВ, яка є своєрідним передовим рубежем протидії злочинності і яка має розгалужену систему науково-дослідних організацій та навчальних закладів, відомча наука повинна розглядатися як найважливіша сфера державного наукового сектору, що гарантує формування державної політики у сферах протидії злочинності та забезпечення громадського порядку, комплексного управління державним кордоном, протидії нелегальній міграції, цивільного захисту, пожежної безпеки та протидії надзвичайним ситуаціям. Водночас – це найважливіший вид службової діяльності, в якій все більше місце займають методи комплексного наукового аналізу, прогнозування, перспективного планування.

Результатом реформування органів внутрішніх справ, яке розпочалося в березні 2014 року, стало формування нової системи МВС України та ЦОВВ, у якій у підпорядкуванні на сьогодні є, зокрема, 2 науково-дослідні інститути; 12 вищих навчальних закладів (у складі яких відповідно до Концепції реформування освіти в Міністерстві внутрішніх справ України, затвердженої наказом від 25 листопада 2016 року № 1252, можуть створюватися за функціональним або регіональним принципом академії, інститути, коледжі, ліцеї, факультети, відділення, філії, центри тощо) та 9 навчальних центрів (підпорядкованих вищим навчальним закладам МВС України); казенне науково-виробниче об'єднання "Форт"; 25 науково-дослідних експертно-криміналістичних центрів (які є системою державних спеціалізованих установ судової експертизи) [1; 2; 3].

Наслідком розгалуженості сфер діяльності МВС України та ЦОВВ стала відособлена діяльність відповідних галузевих наукових установ та вищих навчальних закладів, які здійснюють свою діяльність відповідно до існуючого законодавства та в межах компетенції.

Це призводить, зокрема, до невизначеності у пріоритетних напрямах наукової діяльності, дублювання наукових і науково-технічних досліджень.

Отже, відсутність інтеграції та взаємодії між науковими установами та навчальними закладами МВС України та ЦОВВ негативним чином впливає на вирішення завдань наукового, науково-технічного та освітнього забезпечення діяльності МВС України та ЦОВВ.

Зокрема, це стосується необхідності досягнення паритету двох паралельних стратегічних напрямів: розвитку фундаментальної науки і практико-орієнтованих вузькоспеціалізованих напрямів роботи, метою яких є вирішення конкретних практичних завдань підрозділів МВС України та ЦОВВ.

Це зумовлює необхідність посилення взаємодії відповідних наукових установ та навчальних закладів МВС України та ЦОВВ між собою та з іншими державними інститутами, а також підвищення ефективності координації їх наукової, науково-технічної та освітньої діяльності.

Основним чинником досягнення успіху в цьому напрямі є гармонічне й ефективне об'єднання наукового та науково-технічного потенціалу відповідних наукових установ та навчальних закладів МВС України та ЦОВВ.

Тому **основною метою** реформування наукової, науково-технічної та освітньої діяльності в МВС України та ЦОВВ є забезпечення концентрації і підвищення ефективності використання наукового потенціалу для забезпечення діяльності МВС України та ЦОВВ шляхом створення ефективного механізму взаємодії суб'єктів всіх форм наукової діяльності в МВС України та ЦОВВ, запровадження ефективної і дієвої системи координації цієї діяльності, її планування та контролю, нормативно-правового забезпечення, а також створення належних умов для впровадження результатів наукових досліджень у практику.

При цьому, в основі розвитку наукової та науково-технічної діяльності МВС України та ЦОВВ повинні бути закладені принципи законності; цілеспрямованості; комплексності; органічної єдності освіти, науки і практики; послідовності і безперервності наукової роботи; збалансованості співвідношення фундаментальних і прикладних напрямів досліджень; всебічного розвитку науки як основи модернізації управлінської освіти; раціональності та доцільності обрання напрямів наукових досліджень і механізмів їх реалізації; концентрації ресурсів для виконання стратегічно значимих наукових досліджень; зміцнення наукового співробітництва з вітчизняними та зарубіжними партнерами; плановості проведення наукових і науково-технічних досліджень; ефективності результатів наукових і науково-технічних досліджень та ефективності їх провадження; економічної доцільності; колегіальності; розумної відкритості.

Об'єктивна оцінка сучасного стану наукової та науково-технічної діяльності в МВС України та ЦОВВ зумовлює необхідність створення науково-обґрунтованої методологічної основи реформування та розвитку наукової і науково-технічної діяльності в МВС України та ЦОВВ, яка включатиме основні завдання, функції і принципи цієї діяльності, а також визначатиме шляхи їх реалізації в рамках окремих концептуальних напрямів [4; 5].

Одним із основних завдань відомчої наукової та науково-технічної діяльності є забезпечення безперервного потоку наукових розробок для практичних потреб

МВС України та ЦОВВ. Це багато в чому зумовлює і бачення перспективних стратегічних напрямів її реформування та розвитку.

Отже, першим концептуальним напрямом розвитку відомчої науки є дослідницька діяльність, спрямована на забезпечення потреб МВС України та ЦОВВ.

Її реалізація потребує підвищення рівня фундаментальних і прикладних досліджень, посилення їх міждисциплінарного характеру.

На сучасному етапі науково-технічного прогресу успіх прикладних досліджень і розробок значною мірою залежить від потужної бази фундаментальних знань. Україна є однією з небагатьох країн світу, де ведуться фундаментальні дослідження, проте не має змоги широкомасштабної підтримки всіх напрямів фундаментальної науки.

Формуючи політику МВС з розвитку наукової та науково-технічної діяльності, необхідно робити акцент як на кооперацію з українськими науковими установами, вищими навчальними закладами, вченими, які проводять наукові дослідження в галузі природничих, технічних і гуманітарних наук, так і на міжнародну кооперацію у фундаментальних дослідженнях.

При цьому, підвищення ефективності наукових досліджень в МВС потребує створення системи оперативного реагування на зміну структури попиту на нові знання, активного використання інноваційних методик і передового досвіду проведення наукових досліджень, удосконалення програмно-цільових методів планування таких досліджень і механізмів їх конкурсного фінансування, а також посилення ролі наукових рад і активності вчених.

Забезпечення високого рівня фундаментальних та прикладних досліджень, у тому числі з розроблення нових і удосконалення перспективних засобів оперативної криміналістичної, протипожежної, іншої спеціальної техніки, оперативного зв'язку, охорони, забезпечення безпеки дорожнього руху (або забезпечення безпеки на транспорті), бронезахисту та активної оборони, спеціального транспорту, методик застосування досягнень сучасної техніки та інформаційних технологій у діяльності МВС України та ЦОВВ, досліджень актуальних проблем діяльності МВС та ЦОВВ у сфері охорони суспільних відносин, пов'язаних із захистом та охороною прав і свобод людини і громадянина, інтересів суспільства та держави, протидії злочинності, забезпеченням публічної безпеки і порядку, безпеки дорожнього руху, а також у сферах захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, цивільного захисту та міграції (імміграції та еміграції), нерозривно пов'язано з удосконаленням ще низки концептуальних напрямів відомчої науки.

Так, другий концептуальний напрям, який потребує кардинальних змін, передбачає модернізацію системи організації, управління, координації і контролю наукової та науково-технічної діяльності й відповідної структури в новоствореній структурі МВС України.

Така організаційна структура управління науковою та науково-технічною діяльністю в МВС України та ЦОВВ буде об'єднувати і спрямовувати науковий потенціал наукових установ і навчальних закладів системи МВС України та ЦОВВ для забезпечення діяльності практичних підрозділів, визначати стратегію і перспективні напрями розвитку наукової, науково-технічної, інноваційної та освітньої діяльності в МВС України та ЦОВВ, у тому числі для уникнення дублювання наукових розробок; стимулювати інтеграційні процеси освіти та науки; сприяти розширенню наукових та творчих контактів тощо.

Крім того, ця структура має також забезпечити ефективне функціонування у сфері наукової та науково-технічної діяльності МВС України та ЦОВВ загальних систем, зокрема: планування та звітності; всебічного і об'єктивного оцінювання стану наукової, науково-технічної та освітньої діяльності та її результатів у МВС України та ЦОВВ; науково-інформаційного забезпечення органів і підрозділів МВС України та ЦОВВ за всіма напрямами наукової і науково-технічної діяльності; замовлення наукової та науково-технічної продукції практичними підрозділами в системі МВС; технічного регулювання, стандартизації та сертифікації в МВС України та ЦОВВ (у т.ч. шляхом залучення представників Сторін до роботи в технічних комітетах робочих груп з розроблення технічних регламентів); моніторингу та оцінки результативності наукової (науково-технічної) експертизи, наукового прогнозування в МВС України та ЦОВВ, формування експертного наукового простору; оцінки результативності міжнародної наукової та освітньої діяльності; взаємодії відомчих наукових підрозділів між собою, а також цих підрозділів з практичними підрозділами в системі МВС України, іншими провідними науковими установами та вузами країни та аналогічними науковими установами та вищими навчальними закладами в системі правоохоронних органів різних країн; правового забезпечення об'єктів інтелектуальної власності в МВС України та ЦОВВ; фінансового забезпечення науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт в МВС України та ЦОВВ; обліку результатів впровадження наукових досліджень у законотворчій, практичній діяльності в МВС України та ЦОВВ та навчальному процесі, а також баз даних (зокрема, дисертаційних досліджень, що ведуться та завершені працівниками підрозділів в МВС України та ЦОВВ).

Наступним напрямом перспективного розвитку відомчої науки є вдосконалення нормативно-правової регламентації організації наукової та науково-технічної діяльності, а також прав на результати цієї діяльності [5].

Реалізація цього повинна забезпечуватися шляхом прийняття нових та внесення змін до чинних нормативно-правових актів, що регламентують наукову та науково-технічну діяльність.

Так, як основні кроки в напрямі вдосконалення чинного законодавства, що регламентує наукову і науково-технічну діяльність у системі МВС України та ЦОВВ, слід назвати зокрема:

– формування (удосконалення) правових основ наукової і науково-технічної діяльності в системі МВС України та ЦОВВ;

– удосконалення нормативно-правової бази щодо технічного регулювання і стандартизації як інструменту впровадження результатів інноваційної діяльності в практичну діяльність підрозділів ЦОВВ у сфері управління МВС України;

– удосконалення правових основ формування кадрового потенціалу інноваційного розвитку, включаючи модернізацію нормативного регулювання діяльності навчальних закладів у системі МВС;

– удосконалення правових основ формування інфраструктури інноваційного розвитку, включаючи спрощення адміністративних процедур під час реалізації інноваційних проектів, а також правове регулювання створення та діяльності спеціалізованих структур, спрямованих на підвищення ефективності наукової і науково-технічної діяльності в системі МВС України та ЦОВВ.

Четвертим напрямом є розвиток та вдосконалення системи підготовки, перепідготовки та використання наукових і науково-педагогічних кадрів, стимулювання їх професійного росту.

Оскільки основною формою планомірної підготовки наукових і науково-педагогічних кадрів є докторантура, ад'юнктура і магістратура вищих закладів

освіти та науково-дослідних установ МВС України, то необхідно розширити їх освітні функції, підвищити якість відбору ад'юнктів, докторантів та їх академічну мобільність.

Актуальними також є всебічна підтримка та координація діяльності існуючих наукових шкіл та напрямів, організація моніторингу їх стану, забезпечення двостороннього та многостороннього обміну науково-педагогічними кадрами.

Також ефективності зазначеного напряму сприятиме: забезпечення доступу молоді до сучасного обладнання; залучення студентів, магістрантів, аспірантів до реалізації наукових проектів, запрошення їх до складу дослідницьких груп, що працюють у наукових установах МВС України та ЦОВВ; запровадження дослідницьких інфраструктур, що входитимуть до міжнародних мереж; розширення можливостей для опублікування результатів наукових досліджень у профільних видавництвах, науково-популярних виданнях тощо.

Наступний напрям перспективного розвитку відомчої науки передбачає оптимізацію інформаційного супроводження та підтримки (інформатизації) наукової діяльності, а також забезпечення ефективного використання сучасних інформаційних технологій в МВС України та ЦОВВ.

Реалізація цього завдання потребує створення єдиного багатопрофільного інформаційного простору, основою якого повинна стати система інформаційного забезпечення. Формування такої системи дасть змогу підтримувати всі етапи наукової діяльності, у тому числі, підвищити якість і прискорити реалізацію наукоємних проектів; проводити безперервний моніторинг процесу організації розвитку науки, включаючи такі аспекти, як статистика у сфері науки та інновацій; розширити масштаби та форми вивчення передового досвіду та популяризації наукових результатів; забезпечити більш тісний взаємозв'язок між наукою, освітою та практикою тощо.

Не менш важливим напрямом, який потребує активізації, є участь МВС України та ЦОВВ у формуванні державної політики у сфері технічного регулювання, стандартизації та сертифікації, які мають забезпечувати як безпеку продукції, так і сприяти підвищенню її якості та конкурентоспроможності.

Діяльність МВС України та ЦОВВ у цьому напрямі передбачає:

– участь у стандартизації, метрологічному забезпеченні, підтвердженні відповідності встановленим вимогам продукції спеціального призначення (робіт, послуг), яка надходить до МВС України та ЦОВВ;

– участь (у межах повноважень) у створенні системи нормативної документації (зокрема, технічних регламентів, державних стандартів, технічних умов та інших нормативно-правових актів), яка визначає прогресивні вимоги до продукції, що виготовляється для потреб МВС України та ЦОВВ, до її розробки, вироблення та застосування, а також забезпечення контролю за правильністю використання цієї документації;

– створення відповідних технічних комітетів стандартизації, основними завданнями діяльності яких є організація та виконання робіт (у т.ч. розроблення нормативних документів) з міжнародної, регіональної, національної стандартизації у визначених сферах діяльності та за закріпленими об'єктами стандартизації;

– розроблення науково-методичних та організаційних засад державної стандартизації у сфері діяльності;

– забезпечення проведення комплексу робіт із сертифікації та випробувань продукції у сфері акредитації Національного агентства з акредитації України [6].

Також не можна залишити без уваги такі напрями реформування та розвитку відомчої науки, від яких багато в чому залежить її ефективність, як:

– удосконалення механізму впровадження у практичну діяльність МВС України та ЦОВВ наукових розробок, що забезпечуватиме досягнення цілей впровадження на основі мінімальних витрат;

– формування системи тісної співпраці з науково-дослідними установами, навчальними закладами МОН України, Національною академією наук України, Академією правових наук, Міністерством освіти та науки, Міністерством юстиції та іншими зацікавленими органами, які мають у своєму складі наукові установи з потужною дослідницькою та науково-експериментальною базами для здійснення фундаментальних та прикладних наукових досліджень в МВС України та ЦОВВ;

– удосконалення науково-методичного забезпечення, що сприятиме оволодінню як уже існуючими знаннями, так і впровадженню нового професійного досвіду;

– забезпечення розвитку техніко-технологічної та експериментальної баз, що є вирішальним чинником для можливості випуску певних обсягів та якості продукції;

– забезпечення модернізації видавничої діяльності як одного з основних чинників формування наукового світогляду та генерації наукового середовища, що сприятиме розвитку фундаментальної та прикладної науки, вдосконаленню освіти тощо;

– активізація міжнародного наукового співробітництва, яке є важливим інструментом інтеграції у світове наукове співтовариство.

Крім того, одним із напрямів швидкого розвитку наукової та науково-технічної діяльності в МВС України та ЦОВВ, яка б відповідала національним інтересам і світовим стандартам, є підвищення рівня її фінансового та матеріально-технічного забезпечення, а також удосконалення механізму соціального захисту наукових та науково-педагогічних працівників.

Підводячи підсумок, слід зазначити, що механізм організації і управління науковою та науково-технічною діяльністю не може спиратися на розрізнену структуру наукових установ та навчальних закладів, які наявні в системі МВС України та ЦОВВ.

Тому ефективне і гармонійне функціонування такої розгалуженої наукової структури, яка складається із досить різних елементів – наукових підрозділів із досить широким спектром здебільшого специфічних завдань, потребує об'єднання на координуючому та організуючому рівні окремих напрямів і питань діяльності, зокрема: нормативно-правових; науково-організаційних; науково-інформаційних; науково-методичних; розвитку експериментально-технологічної бази; взаємодії з науковими установами та навчальними закладами інших відомств, міжнародного співробітництва тощо.

При цьому, саме визначення концептуальних напрямів реформування та вдосконалення наукової та науково-технічної діяльності в системі МВС України та ЦОВВ лежить в основі її стійкого, планомірного та ефективного розвитку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878. База даних Законодавство України / ВР України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF (дата звернення: 20.10.2017).

2. Про затвердження Концепції реформування освіти в Міністерстві внутрішніх справ України: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 25.11.2016 № 1252. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MVS675.html (дата звернення: 20.10.2017).

3. Про затвердження положення про Експертну службу Міністерства внутрішніх справ України: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 03.11.2015 № 1343. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1390-15 (дата звернення: 20.10.2017).

4. Про затвердження Концепції реформування наукової та науково-технічної діяльності в системі правоохоронних органів: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.11.2002 № 649-р. База даних Законодавство України / ВР України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/649-2002-%D1%80 (дата звернення: 20.10.2017).

5. Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України від 26.11.2015 № 848-VIII. База даних Законодавство України / ВР України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/848-19 (дата звернення: 19.10.2017).

6. Про стандартизацію і сертифікацію: декрет Кабінету Міністрів України від 10.05.1993 № 46-93. База даних Законодавство України / ВР України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/46-93 (дата звернення: 19.10.2017).

Отримано 27.10.2017

УДК 351.741 (477)'06

І.В. Бойко,
старший науковий співробітник
ДНДІ МВС України, м. Київ

УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ МВС УКРАЇНИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ[1]

У статті розглянуто удосконалення організації управлінської діяльності системи МВС на сучасному етапі на таких рівнях управління, як стратегічний, оперативний і тактичний, історичний аспект розвитку управління в ОВС, а також законодавче й нормативно-правове регулювання організації управління, контроль та інспектування за реалізацією виконання рішень, взаємодія між органами внутрішніх справ.

Управлінська діяльність в органах системи МВС України як особливого різновиду державного управління, випливає з його соціальної функції, спрямованої на упорядкування процесів розвитку цих органів в інтересах всього суспільства шляхом узгодження різноманітних вимог, потреб та форм діяльності в правоохоронній і правозабезпечувальній діяльності механізму державного апарату. Система МВС України характеризується внутрішньою цілісністю й автономністю функціонування, що забезпечує організацію управління виконання органами, підрозділами та службами функцій у сфері внутрішньої безпеки держави.

Матеріали викладені з метою удосконалення законодавчого та нормативно-правового регулювання організації управлінської діяльності системи МВС на сучасному етапі, шляхом прийняття управлінських рішень і контролю за реалізацією їх виконання та інспектування і регулювання процесу виконання прийнятих рішень.

Ключові слова: *удосконалення, законодавство, нормативно-правові акти, регулювання, організація, управлінська діяльність, органи, система МВС, історичний аспект, сфера, внутрішня безпека держави, взаємодія, прийняття рішень, реалізація, контроль, керованість, інспектування, виконання.*

В статье рассмотрено усовершенствование организации управленческой деятельности системы МВД на современном этапе, на таких уровнях управления как стратегический, оперативный и тактический, исторический аспект развития управления в ОВС, а также законодательное и нормативно-правовое регулирование организации управления, контроль и инспектирование за реализацией выполнения решений, взаимодействие между органами внутренних дел.

Управленческая деятельность в органах системы МВД Украины как особой разновидности государственного управления, выплывает из его социальной функции, направленной на упорядочивание процессов развития этих органов в интересах всего общества путем согласования разнообразных требований, потребностей и форм деятельности в правоохранительной и правообеспечительной деятельности механизма государственного аппарата. Система МВД Украины

[1] Продовження в наступному номері.

© Бойко І.В., 2017

характеризуется внутренней целостностью и автономностью функционирования, которое обеспечивает организацию управления выполнения органами, подразделениями и службами функций в сфере внутренней безопасности государства.

Материалы, изложенные с целью усовершенствования законодательного и нормативно-правового регулирования организации управленческой деятельности системы МВД на современном этапе, путем принятия управленческих решений и контроля за реализацией их выполнения и инспектирования и регулирования процесса выполнения принятых решений.

Ключевые слова: *усовершенствование, законодательство, нормативно-правовые акты, регулирования, организация, управленческая деятельность, органы, система МВД, исторический аспект, сфера, внутренняя безопасность государства, взаимодействие, принятие решений, реализация, контроль, управляемость, инспекция, выполнение.*

In paper the improvement of an organization of administrative activity of the system MIA is considered at the modern stage, on such levels of management as strategic, operative and tactical, historical aspect of the development of management in the organs of Internal Affairs, and also legislative and normatively-legal adjusting of organization of management, control and inspection after realization of implementation of decisions, cooperation between the organs of internal affairs.

Administrative activity in the organs of the system MIA Ukraine as a special variety of state administration, results from its social function, sent to the arrangement of processes of development of these organs in interests of all society by the concordance of various requirements, necessities and forms of activity in law-enforcement and law enforcement activity of mechanism of state machine. System MIA Ukraine is characterized by internal integrity and noninteraction of functioning providing an organization of management of implementation organs, by subdivisions and services of functions in the field of internal safety.

Materials are the improvements of the legislative and normatively-legal adjusting of organization of administrative activity of the system MIA expounded with an aim at the modern stage, by taking of administrative decisions and control for the realization of their implementation, inspection and adjusting of process of implementation of made decisions.

Keywords: *improvement, legislation, normatively-legal acts, adjusting, organization, administrative activity, organs, system MIA, historical aspect, sphere, internal safety of the state, co-operation, making decision, realization, control, dirigibility, inspection, implementation.*

У період демократичних перетворень суспільного життя, першочерговими постають питання становлення України як правової держави [1], тому реформування державних інститутів, і, в першу чергу, Міністерства внутрішніх справ України як центрального органу виконавчої влади у правоохоронній сфері, є нагальним завданням при проведенні адміністративної реформи.

МВС є *головним органом у системі центральних органів виконавчої влади,* що забезпечує формування державної політики у сферах: забезпечення охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави, забезпечення законності, публічної безпеки і порядку, протидії злочинності, надання в межах, визначених законом, поліцейських послуг та інших послуг; захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної

безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності; захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; цивільного захисту, міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів. МВС також є суб'єктом забезпечення національної безпеки (відповідно до статті 4 Закону України від 19 червня 2003 р. № 964-IV "Про основи національної безпеки України"). Крім МВС, центральні органів виконавчої влади, такі як Національна поліція України; Державна прикордонна служба України; Державна служба України з надзвичайних ситуацій; Державна міграційна служба України (далі – ЦОВВ), діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України відповідно до чинного законодавства, також є суб'єктами національної безпеки України.

Рівень забезпечення національної безпеки України залежить, насамперед, від ефективності функціонування відповідних центральних органів виконавчої та державної влади, чіткого розподілу відповідальності й повноважень у визначених сферах діяльності та налагодженої взаємодії між ними.

Водночас багатоманітність сучасного світу, який постійно змінюється, вимагає максимально дозволеного упорядкування й організації управління з метою взаємодії апарату органів, підрозділів системи МВС України та ЦОВВ, а отже, – певної системності, тому системність можна вважати об'єктивною властивістю, яка існує незалежно від уявлень її співробітників.

У вітчизняній науці питання про систему Міністерства внутрішніх справ України є питанням про його структуру та організацію управлінської діяльності щодо *керованості апарату в цілому, так і органів зокрема*. Категорія системи МВС України акцентує увагу на тому, що система складається з певних елементів, які пов'язані між собою, а їхня взаємодія породжує нові (інтегральні) якості: лише разом вони можуть забезпечити *організацію управління виконання апаратом, так і органами, підрозділами та службами функцій у сфері внутрішньої безпеки держави* з підтримання правопорядку в країні та гарантування людині та громадянину свобод. Крім цього, структура системи МВС України є відображенням внутрішньої побудови системи і зв'язку між його елементами. Визначальну роль у формування й функціонуванні структури системи МВС України відіграє людське начало – суб'єкт управління системи, її керівник.

Отже, на нашу думку, система МВС України – *є упорядкованою сукупністю елементів, які взаємопов'язані та взаємодіють один з одним, має відносну самостійність й органічну єдність, характеризується внутрішньою цілісністю й автономністю функціонування, що забезпечує організацію управління виконання апаратом, так і органами, підрозділами та службами функцій у сфері внутрішньої безпеки держави щодо підтримання правопорядку в державі й гарантування людині та громадянину свобод, і породжує нову якість, що не притаманна окремо взятим її елементам.*

Загальновідомо, що наразі органи системи МВС України та ЦОВВ не повною мірою відповідають вимогам сьогодення і виконують завдання, визначені чинним законодавством. Незважаючи на певні позитивні зрушення, криміногенна ситуація в державі та регіонах України залишається складною. Так, за 12 місяців минулого року в Україні було зареєстровано 592 604 кримінальних порушення, це на 27 422 більше, ніж у 2015 році. Суттєво зросла кількість тяжких злочинів: з облікованих 177 855 у 2015 році до 213 521 – у 2016 році, що на 35 666 (або на 20 %) більше. Переважна кількість злочинів вчинялася в містах та селищах міського

типу – 461 798. Найпоширенішими в минулому році, так само як у 2015-му, були злочини проти власності – 405 549 правопорушень, зокрема з них – 312 тисяч – це крадіжки, 46 019 – шахрайство та 27 119 – грабежі. Ці дані вказані в річному звіті про рівень злочинності в державі за 2016 рік, оприлюдненому Генеральною прокуратурою України [2].

Отже, злочинність негативно впливає на життєдіяльність усього суспільства і держави, набуваючи характеру реальної загрози національній безпеці країни. Існування цього явища зумовлено багатьма причинами, головними з яких слід вважати відсутність концептуального підходу до питання функціонування правоохоронних органів та ефективної правової політики з боку держави, а також низького рівня стану організації управлінської діяльності щодо керованості органів системи МВС України і особливо ЦОВВ в умовах реформування системи МВС на сучасному етапі. А це, в свою чергу, передбачає вдосконалення управлінської діяльності в системі органів МВС України, так і ЦОВВ.

До *основних напрямів удосконалення управлінської діяльності в органах системи МВС України, так і ЦОВВ* на сучасному етапі слід віднести:

• удосконалення законодавчого, нормативно-правового, організаційного, фінансового та матеріально-технічного забезпечення їх діяльності;

• втілення передового зарубіжного і вітчизняного досвіду, новітніх технологій у діяльність органів (апарату) системи МВС України та ЦОВВ;

• формування органів системи МВС України і ЦОВВ як головних суб'єктів забезпечення внутрішньої безпеки держави;

• розширення участі населення та громадських формувань у правоохоронній діяльності щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, захисту державного кордону тощо;

• удосконалення організації управлінської діяльності щодо керованості органів системи МВС України і, в першу чергу, керованості Міністром внутрішніх справ України ЦОВВ, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України відповідно до чинного законодавства.

Аналізуючи історію розвитку діяльності органів внутрішніх справ Української Радянської Соціалістичної Республіки, слід зазначити, що *система управління органів внутрішніх справ Української РСР* складалася із неоднорідних компонентів, специфічних у фундаментальному та організаційному відношенні. У збільшеному вигляді такими компонентами (в цьому разі – підсистемами) були: міліція, слідчі апарати, установи виконання покарань, пожежна охорона, внутрішні війська, що функціонували і були структуровані згідно з особливостями виконуваних ними завдань, функцій та методів, які при цьому використовувалися.

Водночас правовою основою структурної побудови МВС УРСР, яка діяла в 70–90-х рр. XX ст., була постанова Ради Міністрів УРСР "Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ Української РСР" від 08.09.1972 № 425, якою було затверджено Положення про МВС УРСР [3]. На основі постанови Ради Міністрів УРСР наказом Міністра внутрішніх справ УРСР від 22.09.1972 № 180 було затверджено Положення про Міністерство внутрішніх справ Української РСР. У наказі вимагалось від начальників управлінь та відділів міністерства суворо керуватися у своїй діяльності нормами, закладеними в Положенні МВС УРСР, та переглянути положення про управління та самостійні відділи Міністерства й привести їх у відповідність із Положенням МВС, висловивши в разі необхідності пропозиції про внесення змін та доповнень до положень про управління та відділи, подавши їх на затвердження колегії МВС УРСР [4].

При цьому, саме з прийняттям зазначених постанови та наказу МВС були пов'язані зміни в правовому забезпеченні організації управління діяльністю МВС УРСР, так і в системі міністерства. Водночас зауважимо, що Положення про МВС УРСР від 08.09.1972 за змістом повністю збігалося з Положенням про МВС СРСР від 16.06.1972 [5]. Разом з тим, у попередні періоди структура як союзного, так і республіканських МВС, зокрема, і МВС УРСР була застарілою і будувалась за зональним принципом управління [6, с. 151]. І саме наприкінці 60-х – на початку 70-х рр. минулого століття розпочалась структурна перебудова усієї системи Міністерства внутрішніх справ СРСР та міністерств внутрішніх справ союзних республік, зокрема, і МВС Української РСР, що було пов'язано з призначенням М.О. Щолокова – Міністром внутрішніх справ СРСР (1966 р.) [6, с. 127]. До початку структурної перебудови Міністерства внутрішніх справ Української РСР основна управлінська функція з керівництва оперативними, адміністративними і стройовими підрозділами та службами належала Головному управлінню міліції. Будувалось таке керівництво за *зональним принципом,* а структурна перебудова ґрунтувалася *на галузевому принципі управління* і проводилась вона згідно з управлінською професійною спеціалізацією шляхом утворення спеціалізованих управлінь міліцейських підрозділів та служб [6, с. 151–152].

У результаті структурної перебудови у складі МВС УРСР (станом на 1975 р.) були утворені, зокрема: штаб, секретаріат; *управління:* кадрів; адміністративної служби міліції; кримінального розшук; по боротьбі з розкраданням соціалістичної власності; оперативно-технічне управління; державної автоінспекції; позавідомчої охорони, слідче управління; внутрішніх військ; пожежної охорони; Головне управління виправно-трудових установ; фінансово-планове управління; господарче управління; капітального будівництва; Південно-західне окружне управління матеріально-технічного і військового постачання; *відділи:* оперативної служби; дізнання; транспортної міліції; політико-виховної роботи; військово-мобілізаційної роботи і цивільної оборони; спеціальних перевезень; другий спеціальний відділ тощо [7].

У системі апаратів управління прийнято було виділяти три основних рівні: стратегічний, оперативний і тактичний.

На *стратегічному рівні управління,* виходячи із установок та вимог вищих органів державної влади, розробляються та приймаються важливіші рішення за всіма напрямами організації функціонування та удосконалення системи органів внутрішніх справ. Виконання таких рішень забезпечується шляхом централізованого керівництва цією системою апаратом МВС України.

Оперативний рівень управління характеризувався повсякденним управлінням підлеглими органами та службами, що спрямований був на здійснення постанов Верховної Ради Української РСР, Ради Міністрів УРСР, місцевих органів виконавчої влади, МВС УРСР з урахуванням соціально-економічних, географічних, а також кримінологічних особливостей обслуговуваних регіонів. Цей рівень представляли Головні управління і управління в Автономній Республіці Крим, областях та на транспортних магістралях.

Тактичний рівень управління передбачав безпосереднє здійснення функцій у сфері охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, боротьби зі злочинністю, проведення в життя рішень вищестоящих органів. До вказаного рівня належали органи внутрішніх справ міст, районів та лінійних дільниць транспортних магістралей.

Для МВС УРСР головним напрямом діяльності було *стратегічне управління* системою. Водночас у діяльності центрального апарату були елементи повсякденного оперативного управління обласними і транспортними управліннями МВС. Силами співробітників апарату МВС УРСР здійснювалося на місцях і тактичне управління в екстремальних ситуаціях, при розкритті, розслідуванні особливо складних злочинів і за інших неординарних обставин.

Для посилення *взаємодії* між органами внутрішніх справ характерна була розгалужена система, так звана мережа зовнішніх та внутрішніх інформаційних зв'язків, яка забезпечувала, зокрема: передачу інформація як управлінської, так і повідомчої між органами системи МВС УРСР, з одного боку, і вищестоящими органами державної влади – з іншого, а також між апаратами управління і відповідними системами; взаємний інформаційний обмін між органами внутрішніх справ та іншими відомствами і громадськими організаціями; здійснення інформування вказаного характеру між керівництвом органу та іншими управлінськими ланками за допомогою циркуляру; обмін інформацією між Головними управліннями – управліннями – відділами служб органів; здійснення інформування між Головними управліннями – управліннями – відділами служб та їх підрозділами на нижчестоящих рівнях за допомогою циркуляру тощо.

Треба зазначити, що інформаційний обмін системи МВС УРСР з державними органами, що інформувалися у сфері забезпечення внутрішньої безпеки та правопорядку в державі носив обов'язковий характер, а з іншими відомствами і тим більш громадськими організаціями він був необов'язковий і носив лише частковий характер. Ось чому це приводило до засекречування майже всієї діяльності органів внутрішніх справ Української РСР. Тому органи внутрішніх справ приховували від громадськості статистичні дані про стан злочинності та окремі проблеми боротьби з нею.

Ієрархічність побудови системи органів внутрішніх справ виразно виявляється в тому, що усі утворюючі її територіальні підсистеми були суб'єктами і об'єктами управління водночас. Кожна з цих підсистем входила в більшу, або управляючу систему і містила меншу, або керовану систему. *Ієрархія системності органів внутрішніх справ системи МВС Української РСР,* на нашу думку, була трирівнева і мала такий вигляд:

І рівень – *Міністерство внутрішніх справ Української РСР;*

ІІ рівень – *управління, а згодом Головні управління МВС УРСР в Автономній Республіці Крим, м. Києві, Київської області; управління МВС УРСР в областях і на транспортних магістралях;*

ІІІ рівень – *міськрайліногранu внутрішніх справ.*

Організаційна структура центрального апарату МВС УРСР складалася з таких елементів, зокрема: керівництво МВС, апарат Міністра, штаб, а згодом Головний штаб, галузеві та функціональні управління, Головні управління, управління та відділи.

Провідна роль у структурних елементах належала *керівництву МВС УРСР*, до складу якого входили: Міністр внутрішніх справ УРСР, його перший заступник, заступники та колегія Міністерства.

Міністр внутрішніх справ УРСР *керував Міністерством*, ніс персональну відповідальність перед Міністром внутрішніх справ СРСР та Радою Міністрів УРСР за розроблення і реалізацією державної політики у сфері внутрішньої безпеки щодо захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, боротьби зі злочинністю, виконання Міністерством своїх завдань і функцій.

Визначальним заходом в удосконаленні організації управління МВС УРСР стало утворення в складі міністерства СРСР, а згодом у Міністерстві внутрішніх справ УРСР, а також обласних, міських, районних управліннях (відділах) внутрішніх справ – штабних підрозділів. Спочатку (з жовтня 1966 р.) це були *контрольно-інспекторські відділи Міністерства*, з травня 1968 р. перейменовані в *організаційні-інспекторські управління*, а в обласних, міських, районних управліннях внутрішніх справ – у відповідні відділи (відділення). У 1971 р. організаційно-інспекторське управління МВС СРСР було реорганізовано в штаб [9]. Упродовж 1971–1972 рр. штабні підрозділи були утворені в МВС УРСР *та управліннях внутрішніх справ на місцях* [10, с. 144]. Тоді ж були розроблені й затверджені *Положення про штаби*. Відповідно до зазначеного Положення на штаби були покладені такі завдання: оперативне забезпечення здійснення управління керівництвом міністерства заходів з удосконалення організаційно-управлінської та оперативно-службової діяльності; поточне й перспективне планування роботи міністерства (управління) та колегії, контроль за виконання планів; забезпечення узгодженої діяльності МВС, УВС і галузевих служб у вирішенні комплексного використання сил і засобів; комплексне інспектування органів МВС УРСР; організація узагальнення та впровадження вітчизняного й зарубіжного досвіду та наукових основ управління, організація нормотворчої діяльності; організація підготовки керівного складу в галузі управління силами та засобами; підготовка штабних кадрів [6, с. 164].

Таким чином, викладене дає підстави для таких висновків, *по-перше,* основними і важливими функціями штабів МВС УРСР були – *управлінська, контрольна та комплексного інспектування* як самих органів, підрозділів та служб апарату МВС УРСР, так і УВС областей та міськрайлінорганів внутрішніх справ. *Штабні підрозділи* (головні управління, управління, відділи, відділення) *мали право контролювати діяльність усіх органів, підрозділів і служб знизу доверху*. У структурі штабів були контрольне та організаційно-інспекторське управління, на які й покладався контроль за роботою органів внутрішніх справ. Отже, завдяки створенню штабних підрозділів органів внутрішніх справ, організація управлінської діяльності в апаратів системи МВС УРСР, так діяльність апаратів ГУВС в Автономній Республіці Крим, м. Києва і Київської області, УВС областей були на той час керовані знизу доверху.

По-друге, практично Міністерство внутрішніх справ Української РСР (до жовтня 2015 р.) здійснювало керівництво у двох головних формах: *1) централізоване керівництво; 2) безпосереднє оперативне управління*.

Суть *централізованого керівництва* полягає, зокрема, у: керівній діяльності щодо найважливіших питань роботи органів внутрішніх справ; визначенні головних її напрямів; вдосконаленні системи управління і організації праці; виданні відомчих нормативних актів; веденні обліку та розподілу людських і матеріально-технічних ресурсів; здійсненні координуючих, контролюючих функцій, а також інспектуванні; вивченні, узагальненні та розповсюдженні передового досвіду організації охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю; установленні на основі законодавства України порядку та методики оперативно-службової і організаційної діяльності ОВС. Функції *оперативного управління* реалізувалися, як правило, відносно безпосередньо підлеглих органів, служб, установ і організацій. Безпосереднє оперативне управління здійснювалося МВС України у випадках його прямого управлінського зв'язку з підлеглими органами внутрішніх справ усіх рівнів і на всій території України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України: Закон від 28.06.1996. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996. № 30. Ст. 141.

2. Генеральна прокуратура України. Статистична інформація. URL: http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html (дата звернення 18.10.2017).

3. Про затвердження Положення про Міністерство Української РСР: затв. Постановою Ради Міністрів Української РСР від 08.09.1972. № 425. Звід законів Української РСР. – Київ: Політвидав. України. 1982. Т. 8. С. 349–355.

4. З оголошенням Положення про Міністерство внутрішніх справ Української РСР: наказ МВС УРСР від 22.09.1972. № 180. Державний архів МВС України. Ф. 16. Оп.1. Спр. 691. Арк. 12–13.

5. Положение о Министерстве внутренних дел СССР: утвер. Постановлением Совета Министров СССР от 16.07.1972. № 452. Свод законов СССР. Москва. Политиздат. 1985. Т. 10 С. 281–287.

6. *Брежнев М.А.* Министр Щелоков. Москва, 2011. 541 с.

7. О распределении обязанностей по руководству управлениями, отделами министерства и утверждения функциональных обязанностей заместителей министра внутренних дел УССР: приказ МВД УССР от 08.09.1975. Державний архів МВС України. Ф. 46. Спр. 768. Арк. 4–7.

8. История советской милиции: в 2 т. под. ред. Н.А. Щелокова. Москва, 1977. Т. 2. Советская милиция в период социализма (1935–1977 гг). Арк. 175.

9. С объявлением Положения о Министерстве внутренних дел СССР: утвер. Постановлением Совета Министров СССР от 16.06.1972 № 452: Приказ МВД СССР № 210–1972. Москва, 1972. 32 с.

10. Міліція України: історичний нарис, портрети, події. за ред. Ю.О. Смірнова: колектив авт.: Ю.О. Смірнов, П.П. Михайличенко, О.Д. Святоцький, М.І. Ануфрієв. Київ: Видавничий дім “Ін Юре”, 2002. 798 с.

Отримано 23.10.2017

УДК 351.741 (4/9)

О.Г. Циганов,
кандидат технічних наук,
начальник відділу
ДНДІ МВС України, м. Київ,
А.В. Бурбій,
науковий співробітник
ДНДІ МВС України, м. Київ

АНАЛІЗ ЗАРУБІЖНОЇ ПРАКТИКИ НАДАННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ПОСЛУГ

У статті розглянуто особливості надання поліцейських послуг у зарубіжних країнах. Наголошено на відсутності тлумачення поняття "поліцейська послуга" у вітчизняному законодавстві та запропоновано авторське визначення. Досліджено міжнародні та зарубіжні нормативні джерела, що регулюють питання надання поліцейських послуг. Висвітлено окремі аспекти поліцейського обслуговування в Сполучених Штатах Америки та Канаді. Акцентовано увагу на розбіжності об'ємів цього поняття в Україні та інших країнах.

Ключові слова: *поліцейська послуга, поліція, поліцейське обслуговування, перевірка біографічних даних.*

В статье рассмотрены особенности предоставления полицейских услуг в зарубежных странах. Подчеркнуто отсутствие толкования понятия "полицейская услуга" в отечественном законодательстве и предложено авторское определение. Исследованы международные и зарубежные нормативные источники, которые регулируют вопросы предоставления полицейских услуг. Раскрыты отдельные аспекты полицейского обслуживания в Соединенных Штатах Америки и Канаде. Акцентировано внимание на расхождении объемов данного понятия в Украине и других странах.

Ключевые слова: *полицейская услуга, полиция, полицейское обслуживание, проверка биографических данных.*

Paper considers features of police services provision in foreign countries. The lack of definition of the concept of "police service" in the native legislation is underlined and the author's definition is suggested. International and foreign regulatory sources regulating the provision of police services are studied. Several aspects and features of police services provided in the United States and Canada are revealed. Special attention was drawn to the discrepancy between the content of these concepts in Ukraine and other countries.

Keywords: *police service, police, police service provision, background check.*

У розвинених й демократичних країнах світу конституційні норми про права громадян та надання їм допомоги в забезпеченні належного способу життя поєднуються з нормами про послуги в широкому сенсі. Водночас поняття послуги поступово диференціюється і охоплює не тільки послуги суто в цивільно-правовому сенсі, а й послуги, що надаються органами публічної влади. Такі публічні послуги можуть надаватися як необмеженому колу суб'єктів споживання, так і окремим

© Циганов О.Г., Бурбій А.В., 2017

особам. Реалізація владних повноважень державними органами шляхом надання публічних послуг є однією з основних форм взаємовідносин приватної особи та влади в сучасному світі, в яких державу розглядають як "постачальника послуг".

Такі ж тенденції відзначаються й у діяльності сучасної поліції. Якщо раніше термін "поліція" асоціювався з військовим, репресивним способом функціонування, то за останні десятиріччя в демократичних правових державах світу роль поліції змінилася. На сьогодні поліція є не лише інструментом у руках влади, що використовується для забезпечення законності й правопорядку, а й слугує засобом для виконання інших завдань, які можна віднести до сфери сервісної діяльності. Визначальною детермінантою діяльності цього державного органу стає забезпечення населення поліцейськими послугами, що, у свою чергу, є новелою вітчизняного законодавства.

Перехід від "міліції" до "поліції" і наділення останньої сервісними функціями передбачає зміну підходів, прийомів та методів її функціонування. Незважаючи на те, що в Україні нормативного визначення поняття поліцейських послуг на сьогодні не існує, можна стверджувати, що надання таких послуг є важливою складовою поліцейської діяльності.

Відсутність законодавчого визначення поняття "поліцейська послуга", його властивостей та ознак стала основою для дискусій, відкриваючи необмежені можливості для подальших наукових досліджень. Автори наділяють його різним змістом. Одні стверджують, що вся діяльність поліції є сервісною [1, с. 24]. Інші наполягають на тому, що це поняття в контексті поліцейської діяльності вказує на виконання обов'язків держави перед приватними особами, а прикметник "поліцейських" характеризує суб'єкта надання цих послуг (а саме Національну поліцію України, її органи та підрозділи) [2, с. 19]. У другому варіанті відображається інституціональний підхід до тлумачення поняття, що досліджується (тобто через виділення спеціального суб'єкта, який надає такі послуги). Існує також думка, що "надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги" не може належати до завдань поліції, оскільки для цього існують інші органи.

Відповідно до вітчизняної концепції публічних послуг нами визначено сутність, зміст та ознаки поліцейських послуг в Україні. З нашої точки зору, під категорією "*поліцейська послуга*" слід розуміти передбачену законом публічно-владну діяльність органу або підрозділу поліції, що ґрунтується й випливає з виконуваних цим органом (підрозділом) поліцейських функцій, безпосередньо пов'язаних із забезпеченням прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидією злочинності, підтриманням публічної безпеки і порядку, та виражається у здійсненні дій чи прийнятті рішень, котрі відбуваються в контакті з конкретною фізичною чи юридичною особою, яка переважно сама звертається до відповідного органу (підрозділу) поліції, його посадової особи з метою реалізації своїх суб'єктивних прав, свобод та законних інтересів або виконання покладених на неї нормативними правовими актами обов'язків у правоохоронній сфері.

Водночас невизначеність поняття "поліцейська послуга" в українському законодавстві та відсутність чіткого розуміння цієї категорії серед науковців створюють перешкоди у процесі правозастосування і унеможливлюють ефективне виконання працівниками поліції своїх обов'язків. Адже важко зрозуміти, де межі обов'язку поліції, а де починається її сервісна діяльність. У будь-якому випадку до приведення наукових напрацювань та законодавчого тлумачення до єдиного знаменника пересічні громадяни будуть ототожнювати її з діяльністю ліквідованої

“міліції” і будуть розуміти її як таку, що спрямована на захист їх прав та свобод, охорону і забезпечення громадського порядку, запобігання правопорушенням та їх припинення, участь у поданні соціальної та правової допомоги тощо.

Введення нової термінологічної бази, невпорядкованість поліцейської діяльності й складності із упровадженням запропонованих законодавцем змін спонукають нас звертатися до міжнародного та зарубіжного досвіду у правоохоронній сфері та здійснювати подальшу адаптацію запозиченого матеріалу відповідно до вітчизняних соціальних умов, правового поля та суспільного менталітету.

Перше, на що варто звернути увагу – міжнародні стандарти поліцейської діяльності. Важко оминути схожість п. 4 ч. 1 ст. 2 Закону України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII “Про Національну поліцію” [3, с. 379] з пунктом (с) Коментаря до ст. 1 Кодексу поведінки службовців органів правопорядку (затвердженого резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 17 грудня 1979 р. № 34/169), де зазначається, що обслуговування суспільства включає в себе надання послуг із допомоги представнику суспільства, що з особистих, економічних, соціальних чи інших надзвичайних ситуацій потребує негайної допомоги [4].

У додатку до Рекомендації Rec (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи “Про європейський кодекс поліцейської етики” (ухвалена Комітетом міністрів 19 вересня 2001 року на 756-му засіданні заступників міністрів) (далі – Рекомендації) визначено, що основними цілями поліції є:

– підтримка публічного спокою, забезпечення права і порядку в суспільстві;
– захист і дотримання основоположних прав і свобод особи;
– запобігання та подолання злочинності;
– виявлення злочинів;
– надання допомоги і послуг суспільству [5, с. 20].

Водночас у Пояснювальному меморандумі до Рекомендації наголошується, що в демократичних суспільствах, заснованих на верховенстві права, поліція надає різноманітні послуги соціального характеру, які супроводжують іншу її діяльність [5, с. 24]. У цьому випадку забезпечення публічного порядку (або, іншими словами, спокою та закону в суспільстві), попередження злочинності, виявлення злочинів, дотримання основоположних прав і свобод осіб визначаються як традиційні функції поліції. Надання допомоги населенню окреслюється як ще один аспект поліцейської діяльності. При цьому, включення до завдань поліції функції надання послуг є дещо іншим аспектом поліцейської діяльності, який суттєво змінює традиційну роль поліції в демократичному суспільстві. Поліція перестає бути *“силою”*, яка застосовується до суспільства, і стає у цьому випадку органом надання йому *“послуг”*.

Протягом останніх років у Європейському Союзі простежується чітка тенденція повніше інтегрувати поліцію в громадянське суспільство і наблизити її до населення. Ця мета в низці держав-учасниць досягається за допомогою розвитку “діяльності поліції в інтересах громади” (*community policing*). Одним із головних засобів для досягнення цієї мети є наділення поліції статусом органу публічної служби, а не просто органу, відповідального за застосування закону.

У Пояснювальному меморандумі до Рекомендації вказується: “Як правило, надання поліцією допомоги стосується конкретних ситуацій, в яких вона повинна бути зобов’язана втручатися, наприклад, коли потрібно надати допомогу людині в небезпеці або допомагати людям зв’язатися з іншими органами влади або соціальними службами, при цьому аспект “послуг” у діяльності поліції залишається розмитим, і він важко піддається визначенню. Його не можна плутати з деякими покладеними на поліцію адміністративними завданнями (наприклад, виданням

паспортів). В цілому, функція поліції як органу публічної служби пов'язана з роллю поліції як органу, до якого може звертатися населення, і доступність поліції є в цьому сенсі одним із найбільш важливих і основних елементів. Функція надання послуг поліцією більше пов'язана зі ставленням населення до поліції, ніж з наділенням її широкими функціями з надання послуг на додаток до її традиційних завдань" [5, с. 32].

Водночас у згаданому вище Законі України "Про Національну поліцію" головне завдання поліції визначено вужче і полягає найбільшою мірою в наданні поліцейських послуг у різних сферах, у тому числі і з приводу забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності тощо [3, с. 379]. Таким чином, у згаданих документах наводиться різний обсяг завдань, що належать до компетенції поліції.

Розглянемо тепер положення законодавства окремих країн світу щодо надання поліцейських послуг.

У Законі Португальської Республіки про організацію поліції публічної безпеки № 53/2007 вказується на послуги спеціального характеру, які може надавати поліція публічної безпеки за окремими запитами [5, с. 205]. Такі послуги після затвердження рішення про їх надання компетентним органом оплачуються заявником на визначених умовах. Поліція публічної безпеки може наділяти свій персонал поліцейськими функціями для надання послуг самоврядним структурам, центральній, регіональній та місцевій адміністрації, а також може взаємодіяти з іншими публічними або приватними структурами, які звертаються до неї для забезпечення безпеки осіб і майна або ж для надання інших послуг з чітко сформульованими запитами, рішення про виконання яких приймається індивідуально в кожному окремому випадку. Оплата зазначених послуг врегульовується окремим законом або (за його відсутності) спільним наказом членів Уряду, відповідальних за внутрішню адміністрацію, фінанси та за діяльність органу, якому необхідні зазначені послуги.

Про спеціальні послуги мова йде також у Законі Сполученого Королівства про поліцію від 1996 року (англ. Police Act 1996, стосується Англії та Уельсу). Статтею 25 закріплено право старшого офіцера сил поліції забезпечувати надання спеціальних поліцейських послуг на прохання будь-якої особи в будь-якому приміщенні або місці в межах поліцейського округу, за умови, що ці послуги будуть оплачені, за ставками, які може встановлювати цей орган. Зазначене стосується й Британських сил транспортної поліції [6].

Не можна не звернути увагу на той факт, що складність дослідження поліцейської практики англомовних країн пов'язана, передусім, зі складністю перекладу і різним змістом, який укладають у досліджуване поняття носії англійської та української мов. В англійській мові аналог слова "послуга" має не одне, а декілька значень – "service" може позначати як послугу, так і службу (орган, відомство), служіння, обслуговування, роботу та ін.

Окремої уваги заслуговує організація надання поліцейських послуг (англ. police services) у Сполучених Штатах Америки та Канаді. Особливість полягає в тому, що в цих країнах, по суті, немає єдиної системи поліції, звичної для нас, що пояснюється їх складним адміністративно-територіальним устроєм та багаторівневістю органів поліції. Як наслідок, організація і структура поліцейських органів може відрізнятися від штату до штату, від міста до міста.

Іншою особливістю організації надання поліцейських послуг в цих країнах є те, що поліцейське обслуговування на місцевому (не федеральному рівні) здійснюється на договірних засадах. Тобто округ (або декілька округів), місто чи

невеликий населений пункт укладає з відповідним органом поліції договір про надання поліцейських послуг і, відповідно, оплачує ці послуги за умовами, передбаченими в документі за кошти місцевого бюджету. Таким чином, той обсяг функцій, який у наших правових реаліях поліцейський орган апріорі зобов'язаний виконувати, в американській і канадській системах є комплексом послуг, які поліція надає відповідній адміністративно-територіальній одиниці на договірних засадах. Відповідно, в цьому випадку мова йде про те, що поліцейський обов'язок збігається із поліцейською послугою і вони є невід'ємними один від одного.

Згідно із Законом Провінції Онтаріо (Канада) "Про поліцейські послуги" поліцейські послуги надаються по всій території Онтаріо відповідно до таких принципів:

– потреба в забезпеченні безпеки та охорони усіх людей та усього майна в Онтаріо;

– важливість забезпечення фундаментальних прав, гарантованих Канадською Хартією прав та свобод, а також Кодексом про права людини;

– потреба у співпраці між надавачами поліцейських послуг та громадами, які вони обслуговують;

– важливість поважного ставлення до потерпілих від злочинів та розуміння їхніх потреб;

– потреба в належному сприйнятті плюралістичного, багаторасового та багатокультурного характеру спільноти Онтаріо;

– потреба зробити поліцейські сили представниками тих громад, які вони обслуговують.

Цим же нормативним актом передбачено мінімальний перелік основних послуг, надання яких зобов'язаний забезпечити поліцейський підрозділ муніципалітету. Серед них: попередження злочинів, забезпечення виконання законів, допомога потерпілим від злочинів, підтримка публічного порядку, ліквідація наслідків надзвичайних подій. Згідно з цим законодавчим актом муніципалітет несе відповідальність за забезпечення усієї інфраструктури та адміністрування, які є необхідними для належного надання зазначених послуг [7].

Відповідні особливості надання мають також поліцейські послуги, що надаються поліцейськими департаментами у Сполучених Штатах Америки. Наприклад, у діяльності поліції часто зустрічається така послуга, як перевірка будинку під час тривалої відсутності власників (англ. House Checks, House Security Checs, Vacation Inspection) [8]. Власник будинку напередодні свого від'їзду може звернутися до поліції з проханням здійснювати профілактичну перевірку його будинку, а одразу після свого повернення має про це повідомити для зняття з поліцейського контролю. При цьому, під час замовлення послуги власнику будинку часто видається спеціальний код, за допомогою якого поліцейський його ідентифікує, і в ході перевірки будинку за необхідності зв'язатися з власником офіцер поліції називає не адресу будинку, а лише зазначений код. Така міра перестороги дозволяє уникнути розповсюдження інформації для сторонніх недобросовісних осіб. Ця послуга зазвичай є безоплатною.

Іншою незвичною для нас послугою поліції є реєстрація хворих на розлади свідомості, яким за зверненням близьких родичів одягають спеціальний браслет з даними поліцейського відділку (англ. At-risk dependent registration). Іншими словами, якщо в родині є особа, яка через хворобу може вийти з дому і загубитися, то родичі можуть звернутися до поліції й отримати спеціальний браслет, який дозволить третім особам ідентифікувати таку людину у випадку її зникнення і повідомити про це відповідний відділок поліції. Така послуга також є безоплатною.

Для нашої держави це питання є актуальним. Осіб із ментальними розладами та осіб похилого віку, які не здатні орієнтуватися у просторі в Україні з кожним роком стає більше. Видача схожих браслетів із подальшою реєстрацією даних про таку особу (її персональної інформації та інформації про її родичів/опікунів) може спростити як життя родичів цих людей, так і полегшити роботу працівників органів поліції у випадку, якщо така особа загубиться. Запозичення цієї послуги буде носити соціально корисний характер.

Ще один різновид послуг полягає в тому, що, купуючи вживаний автомобіль, покупець може звернутися до поліції з проханням здійснити перевірку цього авто на предмет знаходження в розшуку або перевірити чи не значиться воно в страховій агенції як таке, що було затоплене (англ. VIN − Vehicle identification number) [9].

Досить практичною є послуга "A free home security evaluation" (або Residential Security Survey) − перевірка працівником поліції надійності будинку. Сутність такої послуги полягає в тому, що офіцер поліції оцінює будинок на предмет різних загроз і дає поради щодо його убезпечення. Послуга є безкоштоаною. Часто до таких перевірок залучаються добровольчі формування, до яких входять пенсіонери (англ. SCOPE − Senior Citizens on Patrol Enhancement).

Послуга з перевірки біографічних даних (англ. Background check) дещо схожа на адміністративну послугу, яку можна отримати в Україні − видача довідки про відсутність (наявність) судимості або обмежень, передбачених кримінальним процесуальним законодавством України [10]. Щоправда збір даних при виконанні перевірки біографії особи підрозділом поліції у США дещо ширший. Поліцейська служба перевіряє трудову зайнятість особи, її кредитну та кримінальну історію. Здебільшого такі послуги замовляють роботодавці, щоб оцінити можливості найманого працівника, потенційні ризики прийому на роботу (найчастіше це стосується сфер виробництва з високим рівнем небезпеки), а також ця перевірка проводиться у випадку бажання особи отримати дозвіл на зброю. Окружна поліція зазвичай проводить лише локальні пошуки, для одержання більш широкої інформації, слід звертатися до федеральної поліції.

До інших актуальних послуг поліції можна віднести: боротьбу з графіті з метою збереження архітектури охоронюваної території [11]; консультування з питань особистої безпеки; реєстрація тварин; реєстрація дитячих велосипедів; патрулювання території на велосипедах. Можна навіть взяти в поліцейському відділку в тимчасове користування переноску для тварин, попередньо сплативши заставну суму, яку потім повертають в обмін на переноску. Також за бажанням можна взяти участь у спільному з офіцером поліції чергуванні (патрулюванні), але для цього необхідно попередньо пройти спеціальну перевірку [12].

Проведений нами аналіз свідчить про неоднозначність розуміння категорії "поліцейська послуга" серед вітчизняних та зарубіжних фахівців у галузі публічного управління. На нашу думку, відмінності зумовлені, перш за все, різницею об'єктів матеріальної дійсності та їх втіленням у мові (простіше кажучи − різницею обсягів понять), культурними, історичними та ментальними особливостями.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Проблеми теорії та практики інспекційної діяльності публічної адміністрації в Україні; автор-упорядник Банчук О.А., Київ: Конус Ю, 2009. 272 с.

2. Закон України "Про Національну поліцію": наук.-практ. комент. МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. Сокуренка В.В. Харків, 2016. 408 с.

3. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40−41.

4. Резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН “Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку” (ООН; Резолюція, Міжнародний документ, Кодекс від 17.12.1979 р.) URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_282 (дата звернення: 25.07.2017).

5. Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство; за заг. редакцією Банчука О.А. Київ: Москаленко О.М., 2013. 588 с.

6. Police Act 1996. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/16?view=extent (дата звернення: 28.08.2017).

7. Police Services Act, R.S.O. 1990, P.15. URL: https://www.ontario.ca/laws/statute/90p15 (дата звернення: 26.07.2017).

8. The St. Louis County Police Department. URL: http://www.stlouisco.com/LawandPublicSafety/PoliceDepartment/MunicipalContractingandServices (дата звернення: 30.08.2017).

9. The Pevely Police Department. URL: http://www.cityofpevely.net/services-provided/ (дата звернення: 20.07.2017).

10. The Carlsbad Police Department. URL: http://www.cityofpevely.net/services-provided/ (дата звернення: 12.09.2017).

11. The Ferndale Police Department. URL: http://www.ferndalepd.org/services.html#Anti-Graffiti_Program (дата звернення: 01.09.2017).

12. The Ferndale Police Department. URL: https://www.springville.org/police/services-provided-by-the-police-department/ (дата звернення: 20.09.2017).

Отримано 02.10.2017

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО І ПОДАТКОВІ ВІДНОСИНИ

УДК 351.8:336.763.3

В.О. Рядінська,
доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,
завідувач лабораторії ДНДІ МВС України, м. Київ
С.В. Нефьодов,
провідний науковий співробітник ДНДІ МВС України, м. Київ

КОНТРОЛЬ У СФЕРІ НАДАННЯ ДЕРЖАВНИХ ГАРАНТІЙ ЯК ПУБЛІЧНИХ БОРГОВИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ[1]

У статті досліджується контроль у сфері надання державних гарантій залежно від стадії надання таких гарантій. Розглянуто етапи правової процедури кожної зі стадій надання державних гарантій. Указано, що контроль у сфері надання державних гарантій є видом бюджетного контролю, який спрямований на зниження ризиків, що походять від надання державних гарантій за кредитами (позиками) суб'єктів господарювання в Україні. Визначено види контролю у сфері надання державних гарантій (попередній, поточний та наступний), проаналізовано їх на кожному етапі правової процедури надання державних гарантій.

Ключові слова : *державні гарантії, принципал, гарант, бенефіціар, контроль, бюджетний контроль.*

В статье исследуется контроль в сфере предоставления государственных гарантий в зависимости от стадии предоставления таких гарантий. Рассмотрены этапы правовой процедуры каждой из стадий предоставления государственных гарантий. Указано, что контроль в сфере предоставления государственных гарантий является видом бюджетного контроля, направленным на снижение рисков, исходящих от предоставления публичных гарантий по кредитам (займам) субъектов хозяйствования в Украине. Определены виды контроля в сфере предоставления публичных гарантий (предварительный, текущий и последующий), они проанализированы на каждом этапе правовой процедуры предоставления государственных гарантий.

Ключевые слова : *государственные гарантии, принципал, гарант, бенефициар, контроль, бюджетный контроль.*

Paper examines the regulation of provision of state guarantees, depending on the stage of providing such guarantees. The stages of legal procedures of each stage of provision of state guarantees are considered. It is stated that control in the provision of public guarantees is a form of budgetary control, which is aimed at reducing risks deriving from the provision of public guarantees on credits (loans) of business entities in Ukraine. The types of control in the provision of public guarantees are defined

[1] Закінчення в наступному номері.

© Рядінська В.О., Нефьодов С.В., 2017

(previous, current, and next ones) are defined; they are analyzed at each stage of the legal procedure of granting state guarantees.

Keywords : *state guarantees, principal, guarantor, beneficiary, monitoring, budget control.*

Правове регулювання надання гарантій щодо виконання публічних боргових зобов'язань в Україні розвивалося неоднозначно – у 90-х роках вони активно застосовувалися як інструмент державної підтримки окремих суб'єктів господарювання. Проте недосконаліть нормативної бази, відсутність правових вимог до суб'єктів господарювання, яким надавалися кредити (позики) під державні гарантії (принципалів), чітко визначених сегментів економіки, які потребували державної підтримки, призвели до того, що фактично виконання зобов'язань за отриманими принципалами кредитами (позиками) було перекладено на бюджет, що призвело до значного зростання гарантованого державного боргу – у 2000 році його показник сягнув 15,1 % ВВП, а прострочена заборгованість принципалів перед гарантом за невиконані зобов'язання за гарантованими державою кредитами до оголошення у 2000 році мораторію на надання державних гарантій становила 38,5 млрд грн [1].

З часу скасування мораторію в 2004 році і до 2009 року обсяги гарантій щодо виконання публічних боргових зобов'язань були незначними, унаслідок чого гарантований державою борг зменшився до 2,4 % ВВП. З 2009 року обсяг наданих гарантій щодо виконання публічних боргових зобов'язань значно збільшився: протягом 2009–2016 років він становив 201 млрд грн, через що на кінець 2016 року гарантований державний борг збільшився до 12 % ВВП. Відсутність у законодавстві вимог до принципалів, відповідальності кредиторів та банків-агентів, через які надавалися кредити, чітких умов надання гарантій, а також невиправдано великий список тих суб'єктів, галузей та проектів, які були віднесені до пріоритетних, призвели до значної заборгованості принципалів перед державою внаслідок невиконання зобов'язань за кредитами/позиками (на початок 2017 року така заборгованість становила 45 млрд грн (не враховуючи заборгованості, що була списана внаслідок реалізації прав вимоги уряду до позичальників із дисконтом), із яких 38,5 млрд грн – отриманих до оголошення мораторію на залучення позик під гарантії щодо виконання публічних боргових зобов'язань в 1999 році) [1].

Поступове реформування законодавства України у сфері надання державних гарантій, набуття в 2010 році чинності новим Бюджетним кодексом, де було закріплено умови до принципалів та надання таких гарантій, прийняття ряду постанов Кабінету Міністрів України та інших підзаконних актів, якими визначається процедура надання державних гарантій, суттєво покращило механізм надання цих гарантій, але, незважаючи на це, законодавство в зазначеній сфері залишається недосконалим.

Особливу увагу привертають питання контролю у сфері надання державних гарантій, оскільки неефективність такого контролю призводить до того, що борги суб'єктів господарювання перекладаються на державний бюджет. Найбільшими боржниками, які отримали кредити (позики) під державні гарантії і за які держава виплатила кредити, є концерн "Укрsuperсервіс" – 8,2 млрд грн, ВАТ "Оріана" – 4,5 млрд грн, корпорація "Украгропромбіржа" – 3,7 млрд грн, ВАТ "Макіївський металургійний комбінат" – 3,5 млрд грн [2, с. 30]. Неефективність контролю за наданням державних гарантій призводить до того, що процедура залучення кредитів (позик) під такі гарантії використовується як спосіб "витягування коштів з

бюджету", розв'язання проблем нестачі фінансових ресурсів у суб'єктів господарювання, внаслідок чого формується негативне ставлення до цього інструменту державної підтримки.

Загальні питання фінансового та бюджетного контролю досліджували Є.О. Алісов [3], О.Д. Василик [4], Л.К. Воронова [5], О.Ю. Грачева [6], Є.В. Калюга [7], Л.А. Савченко [8], І.Б. Стефанюк [9], О.М. Козирін [10], С.О. Шохін [11] та інші, котрі визначають фінансовий контроль як діяльність державних органів і недержавних організацій із забезпечення законності, фінансової дисципліни й доцільності при мобілізації, розподілі і використанні грошових коштів і пов'язаних з ними матеріальних цінностей, а фінансовий контроль, що здійснюється в бюджетній сфері, як бюджетний контроль, спрямований на забезпечення ефективного й результативного управління бюджетними коштами, проте серед їх праць немає робіт, присвячених дослідженню саме контролю у сфері надання державних гарантій. Проте проблеми, що виникають у цій сфері, вимагають опрацювання та формування пропозицій щодо їх усунення.

Проблеми у сфері надання державних гарантій яскраво висвітлюють результати аудитів, проведених Рахунковою палатою України. Так, аудитом Рахункової палати України стану державного та гарантованого державного боргу за 2009 рік та аналізу тенденцій у 2010 році було встановлено, що у 2009 році було прийнято 24 рішення про надання державних гарантій на суму майже 77 млрд грн, для порушення ст. 14 Закону України "Про Державний бюджет на 2009 рік", у якому передбачалося, що граничний обсяг надання таких гарантій встановлено у розмірі 53 млрд грн, унаслідок чого частина рішень про надання державних гарантій була скасована і з 24 державних гарантій набули чинності 9 за запозиченнями для 7 суб'єктів господарювання щодо залучення кредитних коштів на суму 32,2 млрд грн, наданих: Укравтодору (9 млрд грн); Харківському державному авіаційному виробничому підприємству (1,6 млрд грн); Київському авіаційному заводу "Авіант" (0,9 млрд грн); ДП "Укрмедпостач" (1,1 млрд грн), ДП "Львівська обласна дирекція з противопаводкового захисту" (0,6 млрд грн), НАК "Нафтогаз України" (16,6 млрд грн), ДП "Укркосмос" (2,4 млрд грн). При цьому, у результаті аналізу цільового призначення коштів, наданих під державні гарантії, встановлено, що майже 60% з них було призначено для реструктуризації раніше накопичених боргів Укравтодору, Харківського державного авіаційного виробничого підприємства, "Авіант", НАК "Нафтогаз України". Крім цього, аналіз укладених між Міністерством фінансів України та суб'єктами господарювання договорів про порядок відшкодування витрат державного бюджету, які могли виникнути при виконанні Урядом гарантійних зобов'язань, дозволив Рахунковій палаті України зробити висновок про те, що для Міністерства фінансів України було передбачено лише право на списання коштів з рахунків установ у сумі невиконаних зобов'язань та з нарахуванням пені, а за договором з ДП "Укрмедпостач" фактично взагалі не передбачалося забезпечення державної гарантії; також укладеними договорами не передбачалося здійснення Міністерством фінансів України контролю за цільовим використанням коштів, наданих суб'єктам господарювання під державні гарантії [12].

Згідно зі звітами Рахункової палати за 2009–2015 роки, надання державних гарантій здійснюється без належного контролю. Основними проблемами, що виникають у цій сфері, є: неналежний попередній контроль за наданням гарантій (кредити, що залучаються під державні гарантії, надаються для вирішення проблем з раніше накопиченими боргами суб'єктів господарювання, не дотримуються вимоги щодо перевірки фінансового стану суб'єкту господарювання, його

кредитного рейтингу тощо) та неналежний контроль за використанням кредитів, залучених під державні гарантії (не аналізується відхилення фактичних показників проекту, для реалізації якого надається кредит під державні гарантії) від планових, не виявляються обставини, які загрожують або можуть загрожувати реалізації проекту або спроможності позичальника виконувати гарантовані зобов'язання тощо) [13–19].

Показовими прикладами відсутності належного контролю за наданими державними гарантіями є ситуація з Харківським державним авіаційним підприємством (ХДАП) та Державним підприємством "Фінансування інфраструктурних проектів" (ДП "Фінінпро").

Для фінансового оздоровлення ХДАП було випущено облігації під державні гарантії. Отримані від облігацій кошти планувалося використати для реструктуризації кредитів та виконання контрактних зобов'язань підприємства, а погашати борги планувалося за рахунок фінансових ресурсів, отриманих від господарської діяльності ХДАП. Проте основної мети – виходу підприємства на проектні потужності з виробництва 24 літаків із річним обсягом реалізації 4 млрд грн, не було досягнуто, ХДАП в результаті господарської діяльності постійно зазнавав збитків (внаслідок реалізації продукції за цінами, нижчими за собівартість, створення неліквідних матеріальних активів, недостатньої роботи з повернення заборгованості). На сьогодні зобов'язання за запозиченнями ХДАП виконуються за рахунок місцевого бюджету [20].

ДП "Фінінпро" отримав зовнішні запозичення в обсязі майже 1,3 млрд доларів США під державні гарантії з метою фінансування заходів Державної цільової програми з підготовки та проведення в Україні Євро-2012. Аудит діяльності цього підприємства виявив, що за рахунок запозичень ДП "Фінінпро" уклало 78 договорів про надання позик і безповоротної фінансової допомоги виконавцям Програми чемпіонату на загальну суму майже 10,3 млрд грн, при цьому частину договорів про надання позик на суму понад 3 млн грн зазначене підприємство уклало в період завершення підготовки до вказаного заходу, унаслідок чого на момент його початку за половиною заходів Програми кошти запозичень були використані не в повному обсязі; отримані ДП "Фінінпро" кошти були використані на придбання та утримання адміністративно-офісної будівлі (80 % усіх витрат), заробітну плату працівникам (14 %), а на діяльність із фінансування заходів Програми Євро–2012 ці доходи не спрямовувалися. При цьому, вартість обслуговування запозичень, отриманих під державні гарантії "Фінінпро", сягають 1,4 млрд грн, а з урахуванням остаточного терміну їх повернення кредиторам у 2018 році досягне 6,9 млрд грн, що складає 70 % отриманих від запозичень коштів [21, с. 40].

Отже, дослідження контролю у сфері надання державних гарантій, виявлення проблем, що виникають у цій сфері, та формулювання пропозицій щодо їх усунення набуває особливої актуальності.

Відповідно до ч. 1 ст. 26 Бюджетного кодексу України, контроль за дотримання бюджетного законодавства забезпечує, серед іншого, досягнення економії бюджетних коштів та забезпечення інтересів держави, що має безпосереднє значення при наданні державних гарантій під кредити (позики), які отримують суб'єкти господарювання в Україні. Таким чином, контроль у сфері надання державних гарантій є видом бюджетного контролю, який має певну специфіку, оскільки спрямований на зниження ризиків, що походять від надання державних гарантій за кредитами (позиками) суб'єктів господарювання в Україні [22].

Контроль у сфері надання державних гарантій здійснюється залежно від стадії надання цих гарантій. І.В. Грачева виділяє таких три стадії: надання державних

гарантій, виконання зобов'язань за державною гарантією та пред'явлення регресних вимог гарантом до принципала, при цьому перша стадія є обов'язковою, а дві інші виникають лише за умов, коли принципал не виконає умов договору кредиту (позики), під які було надано державні гарантії, а отже, вони є факультативними [23, с. 21]. Розглянемо етапи правової процедури кожної зі стадій надання державних гарантій і визначимо, яким чином здійснюється контроль на кожній з них.

Етапи правової процедури надання державних гарантій залежать від того, на підставі чого вони надаються, – за рішенням Кабінету Міністрів України або на підставі міжнародних договорів України.

У випадках, коли суб'єкт господарювання звертається до Кабінету Міністрів України із пропозицією про видачу державної гарантії, йому необхідно підготовити звернення до Кабінету Міністрів України (у формі заявки або проекту) із пропозицією укласти договір про видачу гарантії. За визначенням Ж.В. Завальної, таке звернення фактично є офертою – пропозицією про укладення договору про видачу державної гарантії [24]. Разом із заявкою суб'єкт господарювання подає експертний висновок центрального органу виконавчої влади відповідно до галузі. Види таких органів різняться залежно від галузі та виду кредиту (позики), під який просяться державні гарантії. Так, відповідно до норм Постанови Кабінету Міністрів України "Про заходи щодо залучення державою або під державні гарантії іноземних кредитів і надання державних гарантій" від 11.07.2001 № 787, центральним органом влади, який координує роботу з підготовки та впровадження проектів, що передбачають залучення іноземних кредитів під державні гарантії, є Міністерство економіки України [25]. Правонаступником Міністерства економіки України на сучасному етапі є Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (далі – Мінекономрозвитку) [26]. Згідно з Положенням про Мінекономрозвитку, затвердженим Указом Президента України від 31.05.2011 № 634/2011, зазначене міністерство забезпечує в межах, визначених законодавством, проведення експертизи та відбору інвестиційних проектів, що потребують державної підтримки й організовує опрацювання проектних пропозицій та проведення їх експертизи щодо ініціювання інвестиційних проектів економічного й соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями, приймає рішення про доцільність підготовки інвестиційного проекту та визначення відповідального за його підготовку і реалізацію [27]. Порядок проведення такої експертизи регулюється наказами Мінекономрозвитку "Про затвердження форми проектної (інвестиційної) пропозиції, на основі якого готується інвестиційний проект, для розроблення якого може надаватися державна підтримка відповідно до Порядку розроблення та форми інвестиційного проекту, для реалізації якого може надаватися державна підтримка" від 02.08.2012 № 1308/21620 [28] та "Про Порядок розроблення інвестиційного проекту, для реалізації якого може надаватися державна підтримка" від 19.06.2012 № 724 [29], відповідно до яких державна підтримка для розроблення проекту може бути надана суб'єкту інвестиційної діяльності виключно після державної реєстрації проектної пропозиції та оцінки її економічної ефективності, яка проводиться центральним органом виконавчої влади з питань економічної політики протягом одного місяця у порядку та згідно з критеріями, встановленими Кабінетом Міністрів України [28; 29]. Відбір проектів, для розроблення яких надається державна підтримка, здійснюється на конкурсній основі на підставі даних Державного реєстру проектів та проектних пропозицій, а також експертних висновків за результатами проведення експертної оцінки їх економічної ефективності. Згідно з положеннями вказаних наказів розроб-

лення проекту суб'єктом інвестиційної діяльності самостійно здійснюється за три етапи: 1) на першому етапі суб'єкт інвестиційної діяльності затверджує склад робочої групи з розроблення проекту, визначає керівника проекту (голову робочої групи) та конкретних виконавців; 2) на другому етапі кожний відділ і працівник робочої групи визначають обсяги роботи, збирають потрібну інформацію, здійснюють необхідні розрахунки, оформлюють табличний матеріал і текстову частину до нього; 3) третій етап розроблення проекту передбачає узагальнення матеріалів, одержаних від різних виконавців, уточнення і встановлення зв'язку між ними, оформлення остаточного варіанта, підписання та затвердження проекту [28; 29]. Порядок ведення Державного реєстру інвестиційних проектів та проектних (інвестиційних) пропозицій затверджено Постановою Кабінетом Міністрів України від 18.07.2012 № 650 [30].

Отже, важливим етапом правової процедури надання державних гарантій є проведення експертизи проекту суб'єкту господарювання, на здійснення якого планується залучення кредиту (позики) під державні гарантії. Таку експертизу здійснюють або Мінекономрозвитку, або центральний орган виконавчої влади відповідно до галузі, який координує роботу з підготовки та впровадження проектів, що передбачають залучення кредитів (позик) під державні гарантії. Мінекономрозвитку проводить експертну оцінку проекту, на здійснення якого планується залучення кредиту (позики) під державні гарантії, і готує висновок про відповідність проекту державним завданням і пріоритетам, його самоокупність, а також пропозиції щодо необхідного виду та розміру забезпечення виконання зобов'язань перед державою та плати за надання державної гарантії. Якщо Мінекономрозвитку надає позитивний висновок про відповідність проекту державним завданням і пріоритетам, його самоокупність, то потім вносить відомості про інвестиційну пропозицію, інвестиційний проект до Державного реєстру інвестиційних проектів та проектних (інвестиційних) пропозицій, який ведеться у паперовому та електронному вигляді та підлягає постійному зберіганню у Мінекономрозвитку у вигляді зброшурованих, прошнурованих та скріплених печаткою книг разом з його копією на відповідних носіях [30].

Наступним етапом правової процедури надання державних гарантій за рішенням Кабінету Міністрів України є оцінка Міністерством фінансів України поданих суб'єктом господарювання, який претендує на отримання державних гарантій, документів з урахуванням ризиків, пов'язаних з наданням державних гарантій (кредитних, операційних та ризиків ліквідності). Подана суб'єктом господарювання заявка (проект) щодо видачі державної гарантії опрацьовується Міністерством фінансів України в 10-денний термін з урахуванням ризиків, визначених у "Положенні про управління ризиками, пов'язаними з наданням державних гарантій, та розподіл таких ризиків між державою, кредиторами і позичальниками", затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 23.02.2011 № 131 [31]. Відповідно до зазначеної постанови, ризиками визнаються можливості настання непередбачуваних подій (обставин), що призведе до збільшення витрат державного бюджету на виконання гарантійних зобов'язань, до яких належать кредитні ризики (ризики, пов'язані з невиконанням гарантованих зобов'язань), операційні ризики (ризики, пов'язані з негативним впливом людського і технічного факторів, обставин непереборної сили), ризики ліквідності (ризики, пов'язані з тимчасовою недостатністю коштів у позичальника для виконання гарантованих зобов'язань). Управління ризиками здійснюється з урахуванням стосунку гарантованого державою боргу до валового внутрішнього продукту та граничного обсягу надання державних гарантій шляхом: 1) проведення

аналізу доцільності проекту, реалізацію якого передбачається здійснювати за рахунок кредитів (позик), залучених під державну гарантію, з урахуванням його відповідності державним завданням і пріоритетам, самоокупності проекту, фінансового стану позичальника; 2) визначення частки боргових зобов'язань позичальника, виконання яких забезпечуватиметься державною гарантією; виду та розміру забезпечення виконання позичальником зобов'язань перед державою з відшкодування витрат державного бюджету на виконання гарантійних зобов'язань; 3) здійснення моніторингу стану реалізації проектів; фінансового стану позичальників протягом строку дії державних гарантій; розрахунків за гарантованими зобов'язаннями [31]. Після оцінки ризиків, пов'язаних з наданням державних гарантій (кредитних, операційних та ризиків ліквідності), Міністерство фінансів України проводить перевірку наявності в суб'єкта господарювання, що претендує на отримання кредитів (позик) під державні гарантії, заборгованості перед державою за кредитами (позиками), залученими під державні гарантії, та кредитами з державного бюджету [25]. Потім Міністерство фінансів України узгоджує з кредиторами за результатами ідентифікації та оцінки ризиків частки боргових зобов'язань, виконання яких забезпечуватиметься державною гарантією, та готує пропозиції органу влади, який ініціює проект рішення про надання державної гарантії щодо мінімізації ризиків шляхом часткового визначення предмета гарантування, визначення частки боргових зобов'язань, виконання яких забезпечуватиметься такою гарантією, виду, розміру та умов забезпечення їх виконання, розміру та плати за надання державної гарантії та умов її внесення. У випадку, коли фінансовий стан суб'єкта господарювання, що претендує на отримання державних гарантій, визнається задовільним, кредитний рейтинг на рівні, не нижчому за середній спекулятивний (для іноземних кредитів визнаються кредитні рейтинги, визначені провідними світовими рейтинговими агентствами) та відсутня прострочена заборгованість перед державою, приймається рішення про надання державних гарантії. У випадку, коли рівень ризиків визнається неприйнятним, у наданні державної гарантії відмовляється [25].

Відповідно до "Положення про управління ризиками, пов'язаними з наданням державних гарантій, та розподіл таких ризиків між державою, кредиторами і позичальниками", затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 23.02.2011 № 131, Мінекономрозвитку або інший орган, уповноважений Кабінетом Міністрів України, здійснює контроль за фінансовим станом позичальника та його кредитним рейтингом [31].

Таким чином, наданню державних гарантій передує етап перевірки фінансового стану позичальника та його кредитного рейтингу, тобто здійснюється попередній контроль. Мінекономрозвитку України є основним органом, на який покладено зобов'язання зі здійснення попереднього контролю за наданням державних гарантій. Проте в Указі Президента України "Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі" від 31.05.2011 № 634/2011 єдиними повноваженнями цього органу, що стосуються державних гарантій, визначаються координація роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади з підготовки та реалізації проектів, які передбачають залучення іноземних кредитів під державні гарантії (п. 2 ч. 2 ст. 4) [27], а в Положенні про Міністерство економічного розвитку і торгівлі, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 459, про повноваження Мінекономрозвитку щодо контролю за наданням державних гарантій взагалі не згадується [32]. Тобто зазначені нормативні акти потребують удосконалення шляхом доповнення їх нормами, які б визначали повноваження Мінекономрозвитку щодо контролю за наданням державних гарантій.

Крім цього, перед наданням державних гарантій здійснюється перевірка наданих раніше державних гарантій, для чого, відповідно до ч. 4 ст. 18 Бюджетного кодексу України, Міністерство фінансів України веде Реєстр державних гарантій, який є інформаційною системою, що містить відомості про надані протягом бюджетного періоду державні гарантії [22]. Метою ведення такого реєстру є забезпечення дотримання граничних обсягів державного боргу та державних гарантій.

Таким чином, попередній контроль у сфері надання державних гарантій включає контроль за фінансовим станом позичальника (визначення наявності в цього суб'єкта заборгованості перед державою за кредитами (позиками), залученими під державні гарантії, та кредитами з державного бюджету; встановлення кредитного рейтингу цього суб'єкта тощо) та контроль за дотриманням граничних обсягів державного боргу та державних гарантій. Забезпечення належного попереднього контролю у сфері надання державних гарантій дозволяє зменшити ризик невиконання принципалом зобов'язань за договором кредиту (позики).

Контроль на інших стадіях надання державних гарантій буде розглянутий у наступних публікаціях.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Офіційні дані Міністерства фінансів України. URL : http://www.minfin.gov.ua/ (дата звернення : 11.06.2017)

2. *Башко В.Й.* Державні гарантії: ризики фіскальної розбалансованості. Економіка й прогнозування. 2016. № 3. С. 29–42.

3. *Алисов Е.А.* Финансовое право Украины : учебное пособие. Х. : Эспада, 2000. 288 с.

4. *Василик О.Д.* Теорія фінансів: підручник. К. : НІОС, 2000. 416 с.

5. *Воронова Л.К.* Фінансове право: навчальний посібник для студентів юридичних вузів та факультетів. К. : Вентурі, 1998. 384 с.

6. *Грачева Е.Ю., Соколова Е.Д.* Налоговое право: вопросы и ответы: учебное пособие. М. : Юриспруденция, 2001. 128 с.

7. *Калюга Є.В.* Фінансово-господарський контроль у системі управління: монографія. К. : Ельга, Ніка-центр, 2002. 320 с.

8. *Савченко Л.А.* Правові проблеми фінансового контролю в Україні: дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2002. 454 с.

9. *Стефанюк І.Б.* Фінансовий контроль: визначення поняття і системи. Економіка. Фінанси. Право. 2001. № 7. С. 3–4.

10. *Козырин А.Н.* Финансовый контроль. Финансовое право: учебник; под ред. проф. О.Н. Горбуновой. М. : Юристь, 1996. 168 с.

11. *Шохин С.О.* Проблемы и перспективы развития финансового контроля в Российской Федерации. М. : Финансы и статистика, 1999. 350 с.

12. Результати аудиту Рахункової палати України щодо стану державного та гарантованого державного боргу за 2009 рік та аналізу тенденцій у 2010 році. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32826 (дата звернення 22.06.2017).

13. Результати аудиту Рахункової палати України щодо стану державного та гарантованого державного боргу за 2010 рік. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32826 (дата звернення 23.06.2017).

14. Результати аудиту Рахункової палати України щодо стану державного та гарантованого державного боргу за 2011 рік. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32826 (дата звернення 25.06.2017).

15. Результати аудиту Рахункової палати України щодо стану державного та гарантованого державного боргу за 2012 рік. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32826 (дата звернення 22.06.2017).

16. Результати аудиту Рахункової палати України щодо стану державного та гарантованого державного боргу за 2013 рік. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32826 (дата звернення 29.06.2017).

17. Результати аудиту Рахункової палати України щодо стану державного та гарантованого державного боргу за 2014 рік. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32826 (дата звернення 27.06.2017).

18. Результати аудиту Рахункової палати України щодо стану державного та гарантованого державного боргу за 2015 рік. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32826 (дата звернення 22.06.2017).

19. Звіт Рахункової палати за 2013 рік. URL: http:// www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16744990/Zvit_2013.pdf (дата звернення 23.06.2017).

20. Звіт Рахункової палати за 2016 рік. URL: http:// www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16744990/Zvit_2013.pdf (дата звернення 24.06.2017).

21. *Лютий І.О., Лондар О.С.* Регулювання надання державних гарантій в Україні. Фінанси України. 2016. № 2. С. 28–48.

22. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. Офіційний вісник України. 2010. № 59. Ст. 2047.

23. *Грачева И.В.* Государственная гарантия: финансово-правовой аспект: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Воронеж, 2008. 24 с.

24. Завальна Ж.В., Маркова О.О. Порядок надання державної гарантії. URL: http://lib.uabs.edu.ua/library/P_Visnik/Numbers/1_3_2010/03_04_04.pdf (дата звернення 23.06.2017).

25. Про заходи щодо залучення державою або під державні кредити і надання державних гарантій : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.07.2001 № 787. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/787-2001-%D0%BF (дата звернення 24.06.2017).

26. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF (дата звернення 11.06.2017).

27. Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України: Указ Президента України від 31.05.2011 № 634/2011. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/634/ (дата звернення 12.06.2017).

28. Про затвердження форми проектної (інвестиційної) пропозиції, на основі якого готується інвестиційний проект, для розроблення якого може надаватися державна підтримка, Порядку розроблення та форми інвестиційного проекту, для реалізації якого може надаватися державна підтримка : Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 02.08.2012 № 1308/21620. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1308-12 (дата звернення 13.06.2017).

29. Про Порядок розроблення інвестиційного проекту, для реалізації якого може надаватися державна підтримка: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 19.06.2012 № 724. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1309-12/paran4#n (дата звернення 15.06.2017).

30. Про реєстр інвестиційних проектів та проектних (інвестиційних) пропозицій : Постанова Кабінетом Міністрів України від 18.07.2012 № 650. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/650-2012-%D0%BF (дата звернення 17.06.2017).

31. Положення про управління ризиками, пов'язаними з наданням державних гарантій, та розподіл таких ризиків між державою, кредиторами і позичальниками : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.02.2011 № 131. – Електронний ресурс : [Режим доступу] http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/131-2011-%D0%BF (дата звернення 17.06.2017).

32. Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 459. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/634/2011 (дата звернення 22.06.2017).

Отримано 16.10.2017

УДК 35.072

З.А. Загиней,
доктор юридичних наук, доцент,
начальник відділу Науково-дослідного інституту
Національної академії прокуратури України, м. Київ

ЗАЙНЯТТЯ ІНШОЮ ОПЛАЧУВАНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ ЯК СКЛАДОВА АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЗАБОРОНИ

Розглянуто проблемні аспекти тлумачення такої складової антикорупційної заборони несумісництва діяльності, повязаної з виконанням особою функцій держави або місцевого самоврядування, як зайняття іншою оплачуваною діяльністю. З урахуванням результатів тлумачення та на підставі аналізу судових рішень запропоновано ознаки поняття "інша оплачувана діяльність" в антикорупційному законодавстві України.

***Ключові слова**: антикорупційне несумісництво; інша оплачувана діяльність; особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; корупція; правопорушення, пов'язане з корупцією.*

Рассмотрены проблемные аспекты толкования такой составляющей антикоррупционного запрета несовместимости деятельности, связанной с выполнением лицом функций государства или местного самоуправления, как занятие иной оплачиваемой деятельностью. С учетом результатов толкования и на основании анализа судебных решений предложены признаки понятия "иная оплачиваемая деятельность" в антикоррупционном законодательстве Украины.

***Ключевые слова:** антикоррупционное несовместимости; иная оплачиваемая деятельность; лицо, уполномоченное на выполнение функций государства или местного самоуправления; коррупция; правонарушение, связанное с коррупцией.*

The problematic aspects of the interpretation of such a component of the anti-corruption prohibition of incompatibility of activities related to the performance by a person of the functions of the state or local self-government as the occupation of another paid activity are considered. Taking into account the results of the interpretation and the analysis of judicial decisions, the signs of the concept "other paid activity" in the anti-corruption legislation of Ukraine are suggested.

***Keywords**: anti-corruption incompatibility; other paid activity; a person authorized to perform the functions of the state or local government; corruption; offense related to corruption.*

Однією з антикорупційних заборон для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, є заборона суміщати свою основну діяльність з іншою оплачуваною діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної та суддівської практики, інструкторської практики зі спорту) або підприємницькою діяльністю (ст. 25 Закону України "Про запобігання корупції") [1]. За порушення відповідної заборони передбачена адміністративні відповідальність у ч. 1 ст. 172-4 Кодексу України про адміністративне правопорушення (КУпАП). Вчинення відповідного протиправного діяння тягне застосування штрафу від 300 до 500 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян

© Загиней З.А., 2017

з конфіскацією отриманого доходу від підприємницької діяльності чи винагороди від роботи за сумісництвом [2].

Однією зі складових вказаної вище антикорупційної заборони є заборона займатися іншою оплачуваною діяльністю за винятком визначених дозволених видів. Однак у зв'язку з відсутністю законодавчого визначення відповідного поняття під час складання протоколів про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, передбачене у ч. 1 ст. 172-4 КУпАП, а також у провадженні цього правопорушення виникають труднощі зі встановленням того, що саме слід розуміти під іншою оплачуваною діяльністю. Відтак відповідні питання потребують наукового дослідження. Зауважимо, що в юридичній науці вони розглядалися у працях О.З. Гладуна, Р.Л. Максимовича, В.Г. Сеник, Д.П. Скачка, М.І. Хавронюка. Однак не всі аспекти тлумачення поняття "інша оплачувана діяльність" було висвітлено у їх працях.

Здійснюючи тлумачення цього поняття, слід брати до уваги загальну концепцію Закону України "Про запобігання корупції". Законодавець, встановлюючи різноманітні обмеження для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (розділи IV, V цього Закону), намагався охопити ними не одержання цими особами певної винагороди, оплати, а факт порушення самих обмежень (у тому числі обмеження щодо зайняття іншою оплачуваною діяльністю).

Окремі науковці пропонують дефініції поняття "інша оплачувана діяльність. Так, на думку Р.Л. Максимовича, під нею слід розуміти "будь-яку роботу, яка здійснюється з метою прибутку... Факт одержання прибутку внаслідок оплачуваної діяльності (в тому числі підприємницької) може бути підставою для притягнення до відповідальності такої особи" [3, с. 106]. На думку Д.П. Скачка, "інша оплачувана діяльність" – це "незалежна професійна діяльність особи", метою якої є отримання постійного або тимчасового джерела існування [4, с. 383]. Однак відповідні дефініції не враховують всіх ситуацій, які можуть виникати під час порушення особою встановлених законом обмежень щодо зайняття іншою оплачуваною діяльністю.

Переходячи до з'ясування змісту термінологічного звороту "інша оплачувана діяльність", розкладемо його на окремі слова, з яких він утворений. Це, відповідно, слова "інша", "оплачувана" та "діяльність", значення кожного з яких потребує додаткового роз'яснення. Перше слово – це займенник "інша". Він "вказує на предмет чи особу, виражаючи відокремлення, відмежування його від подібних йому або раніше названих" [5, с. 198]. Проаналізувавши назву та диспозицію ст. 172-4 КУпАП, зробимо висновок, що займенник "інший" вказує на відмежування іншої оплачуваної діяльності від підприємницької діяльності, якою заборонено займатися особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також від тих видів діяльності, якими відповідним особам дозволено займатися (викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики зі спорту).

До набрання чинності чинної редакції ст. 172-4 КУпАП відповідна частина диспозиції була сформульована по-іншому: "Порушення особою встановлених законом обмежень щодо зайняття підприємницькою або іншою оплачуваною діяльністю". Це давало обґрунтовані підстави зробити висновок, що відповідно до правил тлумачення відкритих переліків інша оплачувана діяльність повинна була містити ознаки підприємницької [6, с. 62]. Насамперед ідеться про таку ознаку як систематичність, котра включається законодавцем у зміст останнього поняття. Як відомо, систематичність – це вчинення діяння три або більше разів.

На сьогодні формулювання диспозиції ч. 1 ст. 172-4 КУпАП змінено, а відтак адміністративна відповідальність настає у випадку, коли *особа один раз порушила встановлені законом обмеження щодо зайняття оплачуваною діяльністю.*

Друге слово термінологічного звороту, який досліджується в цій статті, – це "діяльність". В українській мові воно означає "застосування своєї праці до чого-небудь" [7, с. 306]. Таким чином, порушення особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, обмежень щодо зайняття іншою оплачуваною діяльністю може полягати *лише в її активних діях.*

Водночас у податковому праві існує таке поняття, як "пасивні доходи особи". Під ними науковці розуміють доходи, які не потребують особистої участі одержувача й щоденної діяльності, включаючи доходи у вигляді процентів, дивідендів, роялті тощо, який періодично (неодноразово) виплачується одержувачу цього доходу [8; 9]. Поняття "пасивні доходи" закріплено у пп. 14.1.268 п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України. До них, зокрема, віднесено доходи, отримані у вигляді процентів на поточний або депозитний (вкладний) банківський рахунок, на вклад (депозит) у кредитних спілках, інших процентів (у тому числі дисконтних доходів) [10].

Ураховуючи те, що пасивні доходи, як вказується в науковій літературі, отримуються особою не в результаті її щоденної діяльності, тобто без її активної участі та без застосування своєї праці для отримання таких доходів, *отримання особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, пасивних доходів не охоплюється забороною здійснювати іншу оплачувану діяльність.*

У судовій практиці постає питання: чи можна відносити до іншої оплачуваної діяльності здавання в оренду майна, яке належить особі, уповноваженій на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за що вона отримує дохід. Наприклад, згідно з постановою Хорольського районного суду Полтавської області від 17 січня 2014 р., Особа-1, начальник відділу планування та аналізу доходів бюджету фінансового управління Хорольської районної державної адміністрації, був визнаний винуватим у скоєнні правопорушення, передбаченого в ч. 1 ст. 172-4 КУпАП. Воно полягало у тому, що Особа-1 на підставі укладеного договору здавав в оренду майно (комплекс виробничих будівель), яке належало йому на праві приватної власності, за що отримував у місяць 200 грн. (усього було отримано 1200 грн) [11]. Апеляційний суд Полтавської області задовольнив апеляцію Особи-1 та скасував вказану вище постанову Хорольського районного суду Полтавської області від 17 січня 2014 р. У цьому судовому рішенні з посиланням на ст. 41 Конституції України та ст. 319 Цивільного кодексу України (ЦК України) було мотивовано, що Особа-1 як власник майна володіє, користується, розпоряджається своїм майном на власний розсуд [12]. На нашу думку, Апеляційний суд Полтавської області дійшов обґрунтованого висновку, що здача в оренду особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, власного майна є реалізацією своїх прав щодо власного нерухомого майна, а не іншою оплачуваною діяльністю.

І, насамкінець, останнє слово, що входить до термінологічного звороту "інша оплачувана діяльність", – це "оплачуваний". Цей пасивний дієприкметник теперішнього і минулого часів походить від дієслова "оплатити", який в українській мові означає "платити, вносити плату за що-небудь" [7, с. 847]. Відповідно до лінгвістичних правил тлумачення оплачувана діяльність означає нарахування в минулому певної оплати (або можливість її нарахування) за виконані роботи або надані послуги, а також надання таких послуг чи виконання таких робіт, які можуть бути оплачені в майбутньому. Таким чином, на нашу думку, інша оплачувана

діяльність має місце й у тому випадку, коли гроші за виконану роботу або надані послуги не були отримані особою як із об'єктивних, так і з суб'єктивних причин. Порушення заборони щодо здійснення іншої оплачуваної діяльності вбачається, зокрема, у випадку, коли особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, займалася іншою оплачуваною діяльністю, однак відмовилася від винагороди або відповідна оплата не була їй виплачена. Також порушення відповідних обмежень вбачається і у випадку, коли особа, усвідомлюючи, що надає оплачувані послуги чи виконує оплачувані роботи, із певних причин не отримує за них належної винагороди або оплати.

Наприклад, за постановою Дебальцевського міського суду Донецької області від 18 березня 2014 р. щодо Особи-1 було закрито справу про адміністративне правопорушення за відсутності в його діях складу адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 172-4 КУпАП. У цій справі було доведено, що Особа-1 працював пожежником служби цивільного захисту. Його батько здійснював перевезення пасажирів на своєму автомобілі й мав відповідну ліцензію на цей вид діяльності. Батько Особи-1 отримав замовлення від диспетчера інформаційної диспетчерської служби, однак виконати його не міг через погане самопочуття. Тому й попросив Особу-1 перевезти пасажира відповідно до замовлення. У машину до Особи-1 сів пасажир, якому диспетчер назвав вартість замовлення 300 грн, яку він і озвучив для Особи-1. Однак машину зупинили працівники Державної автомобільної інспекції. Закриваючи справу, суд мотивував своє рішення тим, що Особа-1 займалася забороненим видом діяльності лише один раз [13]. Звісно, приймаючи таке рішення, суддя, очевидно, мав для того підстави, оскільки, як було зазначено вище, інше порушення обмежень щодо зайняття іншою оплачуваною діяльністю на той час мало місце лише у випадку її систематичного здійснення. Однак поглянемо на цю ситуацію з точки зору чинної норми та з урахуванням зазначених вище положень щодо розуміння оплачуваності. Особа-1 усвідомлював, що здійснює вид діяльності, який заборонений у законодавстві України для особи, яка уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Окрім того, він усвідомлював і те, що за надану послугу він отримає відповідну винагороду. Ураховуючи викладене вище, вважаємо, що у діянні Особи-1 вбачаються ознаки адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, передбаченого у ч. 1 ст. 172-4 КУпАП.

Важливе застереження відносно характеристики заборони особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, передбаченої ст. 25 Закону України "Про запобігання корупції", а отже, правового припису, що міститься у ст. 172-4 КУпАП, зробив О.З. Гладун. На його думку, "оскільки інша оплачувана діяльність може проявлятися лише у виді сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, то виконання функцій держави або місцевого самоврядування має бути для відповідних суб'єктів основною роботою. Лише тоді інша оплачувана діяльність буде для них додатковою (паралельною, доповнюваною) до основної" [14, с. 54]. Таким чином, зробимо висновок, що *інша оплачувана діяльність відносно виконання особою функцій держави або місцевого самоврядування повинна бути додатковою роботою для такої особи*. В окремих судових рішеннях мають місце помилки під час встановлення цієї ознаки оплачуваної діяльності.

Так, за постановою Теплицького районного суду Вінницької області від 22 травня 2017 р. Особа-1, голова Теплицької районної ради Вінницької області, був притягнутий до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого у ч. 1 ст. 172-4 КУпАП. Як вказано у цій

постанові, Особа-1, голова Теплицької РДА Вінницької області, відповідно до рішення сесії Теплицької районної ради був обраний головою Теплицької районної ради. Цього ж дня Особа-1 подав на ім'я Президента України заяву, у якій просив звільнити його з посади голови Теплицької РДА у зв'язку з обранням його головою Теплицької районної ради. Розпорядженням Президента України Особу-1 було звільнено з посади голови Теплицької РДА. У період між поданням заяви на ім'я Президента України та видання ним розпорядження про звільнення Особа-1 не припинив виконувати повноважень голови Теплицької РДА, виходив на роботу, що підтверджується табелями обліку робочого часу, приймав розпорядження, а також отримував заробітну плату, а також матеріальну допомогу [15]. З кваліфікацією погодився й Апеляційний суд Вінницької області [16].

На нашу думку, відповідні судові рішення є сумнівними. Адже і посада голови Теплицької РДА, і посада голови Теплицької районної ради є "основними роботами" Особи-1. Однак відносно припинення однієї з них з об'єктивних причини виникла колізійна ситуація, обумовлена особливістю звільнення з посади голови РДА. Звісно, у діях Особи-1 вбачаються ознаки юридичного правопорушення. Однак складу правопорушення, передбаченого у ч. 1 ст. 172-4 КУпАП, у його діях немає.

За постановою Луцького міськрайонного суду від 28 травня 2012 р. Особа-1, завідуючий сектором правової роботи ГУ МНС у Волинській області, був визнаний винуватим у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого у ч. 1 ст. 172-4 КУпАП. Як було вказано у цьому рішенні, Особа-1 здійснював адвокатську діяльність та отримував за це дохід. Апеляційний суд Волинської області скасував це рішення суду та визнав, що у діях Особи-1 відсутній склад правопорушення, передбаченого у ч. 1 ст. 172-4 КУпАП. Своє рішення Апеляційний суд Волинської області мотивував тим, що адвокатська діяльність не є господарською, а адвокат не є суб'єктом господарювання. Окрім того, у ньому було встановлено, що адвокатська діяльність Особи-1 є її основною діяльністю. Це підтверджується випискою з єдиного реєстру адвокатів України, відповідно до якої Особа-1 упродовж тривалого часу займався адвокатською діяльністю, а розмір отриманої від адвокатської діяльності винагороди є значно вищою від винагороди, яку Особа-1 отримував за роботу в ГУ МНС у Волинській області [17]. На нашу думку, у цьому випадку Апеляційний суд Волинської області припустився помилки, оскільки тривале здійснення адвокатської діяльності та більша сума гонорару від неї порівняно з оплатою праці за основну роботу, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, не свідчать про те, що адвокатська діяльність для Особи-1 була основною. Адже, очевидно, що його було призначено на відповідну посаду на постійній основі. Тому вбачається, що Особа-1 порушив процедуру припинення здійснення іншої оплачуваної (адвокатської) діяльності, а в його діях має місце склад адміністративного правопорушення, передбаченого у ч. 1 ст. 172-4 КУпАП.

Характеризуючи іншу оплачувану діяльність, слід мати на увазі, що основна робота особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, повинна виконуватися нею повний робочий день і за неї вона повинна отримувати повний оклад (ставку). Адже, згідно з п. 11 Переліку робіт, які не є сумісництвом, усі працівники, крім основної роботи та роботи за сумісництвом, мають право виконувати таку роботу, яка відповідно до чинного законодавства не є сумісництвом: інша робота, яка виконується в тому разі, коли на основній роботі працівник працює неповний робочий день і відповідно до цього отримує неповний оклад (ставку), якщо оплата його праці на основній та

іншій роботі не перевищує повного окладу (ставки) за основним місцем роботи [18].

Наприклад, за постановою Перечинського районного суду Закарпатської області від 26 червня 2015 р. Особа-1, майстер лісу державного підприємства "Закарпатське обласне управління лісогосподарських агропромислових господарств", був визнаний винуватим у скоєнні правопорушення, передбаченого у ч. 1 ст. 172-4 КУпАП. Як указано в цій постанові, він був прийнятий на роботу обрубувачем сучків (за сумісництвом), за що отримав заробітну плату в розмірі 2220,16 грн. [19]. Проте, як було встановлено Апеляційним судом Закарпатської області, Особа-1 за основною посадою майстра лісу працював лише 4 години на добу. Окрім того, як убачається з довідки, Особі-1 за посадою майстра лісу було відповідно нараховано/виплачено заробітну плату, що не перевищувала розміру прожиткового мінімуму, встановленого на одну працездатну особу. Окрім того, за роботу за сумісництвом Особі-1 також було нараховано/виплачено заробітну плату, яка також не перевищувала цього прожиткового мінімуму [20]. Таким чином, у наведеному вище випадку у діях Особи-1 відсутній склад адміністративного правопорушення, передбаченого у ч. 1 ст. 172-4 КУпАП.

Ураховуючи викладене вище, вважаємо, що *інша оплачувана діяльність* як складова антикорупційної заборони характеризується низкою істотних ознак: 1) вона не є підприємницькою діяльністю й водночас не належить до викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної та суддівської практики, інструкторської практики зі спорту; 2) передбачає активну поведінку особи, яка здійснює таку діяльність та водночас виключається у випадку отримання особою пасивних доходів; 3) має місце у випадку зайняття іншою оплачуваною діяльністю хоча б один раз; 4) за виконану роботу або надані послуги особа отримала відповідну винагороду, оплату чи вчинила відповідні дії і метою її одержання; 5) особа має виконувати функції держави або місцевого самоврядування як основну роботу; 6) інша оплачувана діяльність, з якою особа суміщає виконання обов'язків держави або місцевого самоврядування, повинна мати характер додаткової відносно виконання відповідних обов'язків; 7) основна робота виконується особою повний робочий день і за неї вона отримує повний оклад (ставку), за умови, що оплата його праці на основній та іншій роботі не перевищує повного окладу (ставки) за основним місцем роботи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/page (дата звернення 18.09.2017).

2. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 грудня 1984 року № 8073-X URL : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/80731-10 (дата звернення 18.09.2017).

3. *Максимович Р.Л.* Коментар Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції". Львів: Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2012. 280 с.

4. *Скачко Д.П.* Інша оплачувана діяльність в контексті Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції". Митна справа. 2013. № 6 (90). Ч. 2. Кн. 2. С. 380–383.

5. *Мацюк З., Станкевич Н.* Українська мова професійного спілкування: навч. посібн. Київ: Карпвела, 2005. 352 с.

6. *Копиленко О.Л., Загиней З.А., Ярмиш О.Н.* та ін. Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення: наук.-практ. посіб. / за заг. ред. Ю.М. Дьоміна. Київ: НАПУ, 2014. 304 с.

7. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТ "Перун", 2005. 1728 с.

8. *Шапошнікова Н.* Визначення категорії пасивного доходу у податковому праві. Наук. записки Інст-ту зак-ва Верховної Ради України. 2010. № 2. URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nzizvru/2010_2/p2_8.html (дата звернення 18.09.2017).

9. *Швагер О.А.* До питання механізму включення податку на пасивні доходи до складу податкових надходжень державного бюджету. Правовий вісник Української академії банківської справи. 2012. № 2 (7). С. 50–52. URL: http://dspace.uabs.edu.ua/jspui/handle/123456789/11147 (дата звернення 01.07.2017).

10. Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17 (дата звернення 03.08.2017).

11. Постанова Хорольського районного суду Полтавської обл від 17 січ. 2014 р. Справа № 548/40/14-п URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/36689352 (дата звернення 02.09.2017).

12. Постанова Апеляційного суду Полтавської обл. Справа № 548/40/14-п. URL : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39362142# (дата звернення 05.05.2017).

13. Постанова Дебальцевського міського суду Донецької обл. від 18 берез. 2014 р. Справа № 224/4696/13-п URL : http://reyestr.court.gov.ua/Review/37752353 (дата звернення 08.09.2017).

14. *Гладун О.З.* Заборона займатися оплачуваною діяльністю. Вісник Національної академії прокуратури України. 2016. № 4. С. 51–57.

15. Постанова Теплицького районного суду Вінницької обл. від 22 трав. 2017 р. Справа № 144/126/17. URL: //www.reyestr.court.gov.ua/Review/66603017Справа № 144/126/17 (дата звернення 24.07.2017).

16. Постанова Апеляційного суду Вінницької обл. від 22 черв. 2017 р. Справа № 144/126/17 URL : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/67352952# (дата звернення 30.08.2017).

17. Постанова Апеляційного суду Волинської обл. від 13 лип. 2012 р. Справа № 0308/6626/2012 URL : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25210183# (дата звернення 15.07.2017).

18. Перелік робіт, які не є сумісництвом. Додаток до Положення про умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій, затв. наказом Міністерства праці України, Міністерства юстиції України, Міністерства фінансів України від 28 черв. 1993 р. № 43 URL : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0076-93 (дата звернення 01.04.2017).

19. Постанова Перечинського районного суду Закарпатської обл. від 26 черв. 2015 р. Справа № 304/797/15-п. URL : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/45844069 (дата звернення 15.07.2017).

20. Постанова Апеляційного суду Закарпатської обл. від 12 серп. 2015 р. Справа № 304/797/15-п URL : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/45844069 (дата звернення: 28.06.2017).

Отримано 20.10.2017

УДК 342.9–053.5/.6

О.В. Алєксєєва,
кандидат юридичних наук,
провідний науковий співробітник
ДНДІ МВС України, м. Київ

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ, СКОЄНІ НЕПОВНОЛІТНІМИ, У СВІТЛІ ЯВИЩА ПІДЛІТКОВОЇ ДЕЗАДАПТАЦІЇ

Описано явище підліткової дезадаптації, досліджено її патогенну, психосоціальну, соціально-психологічну (соціально-педагогічну), соціальну природу. Вивчено корелювання підліткової дезадаптації з такими детермінантами як умови навколишнього середовища, соціальні фактори, психофізіологічні, спадково-біологічні та конституціональні передумови, особистісні характеристики. Запропоновано поняття соціально дезадаптованого підлітка. Описано види адміністративних правопорушень, які найчастіше скоюють соціально дезадаптовані підлітки, відповідно до типології умов формування особистості неповнолітніх правопорушників та з метою окреслення шляхів попередження явища делінквентності.

Ключові слова: *підліткова дезааптація, соціально дезадаптований підліток, дисгармонійний розвиток, делінквентна поведінка, адміністративне правопорушення, асоціальне угруповання.*

Описано явление подростковой дезадаптации, исследована ее патогенная, психосоциальная, социально-психологическая (социально-педагогическая), социальная природа. Изучено коррелирование подростковой дезаптации с такими детерминантами как условия окружающей среды, социальные факторы, психофизиологические, наследственно-биологические и конституциональные предпосылки, личностные характеристики. Предложено понятие социально дезадаптированного подростка. Описаны виды административных правонарушений, чаще всего совершаемых социально дезадаптированными подростками, соответственно типологии условий формирования личности несовершеннолетних правонарушителей с целью определения путей предупреждения явления делинквентности.

Ключевые слова: *подростковая дезаптация, социально дезаптированный подросток, дисгармоничное развитие, делинквентное поведение, административное правонарушение, асоциальная группировка.*

The phenomenon of teenage deadaptation is considered, pathogenic, psychosocial, social and psychological (social and pedagogical), social nature is investigated. Correlation of a teenage deadaptation with such determinants as environmental conditions, social factors, psychophysiological, hereditary, biological and constitutional prerequisites, personal characteristics is studied. The concept of socially deadapted teenager is offered. Types of the administrative offenses most often made by socially deadapted teenagers according to the typology of conditions of formation of the identity of minor offenders for the purpose of definition of ways of prevention of the phenomenon of a delinquency are studied.

Keywords: *teenager deadaptation, socially deadapted teenager, disharmonious development, delinquent behavior, administrative offence, asocial group.*

© Алєксєєва О.В., 2017

Зацікавлення в феномені соціалізації особистості − процесу й результату взаємодії особистості й суспільства, стало зростати десь із середини 20 століття. Її перебіг обумовлюють адаптованість особистості до різних ситуацій, мікро- і макрогруп людей. Порушення адаптації зумовлюють появу протилежного явища − *дезадаптації (*від лат. *de/des* − припинення, усунення, відкидання; *adaptare* − пристосовувати*)* − небажання визнавати або невміння виконувати вимоги соціального оточення, а також реалізовувати свою індивідуальність у конкретних соціальних умовах (Н.Ю. Максимова); стану внутрішнього дисонансу, головним джерелом якого виступає потенційний конфлікт між установками "Я" та безпосереднім досвідом людини (К. Роджерс). Пояснення природи дезадаптації та девіантної поведения міститься в концепції Е. Дюркгейма, Р. Мертона; агресії − Е. Фромма, Дж. Долларда, а також у теорії конфлікту. Проблеми визначення психологічних чинників, критеріїв та показників адаптивності/дезадаптивності висвітлені в наукових працях В.В. Абраменкової, Г.О. Балла, М.Р. Бітянової, Л.Ф. Бурлачука, І.В. Дубровіної, В.В. Ковальова, Г.С. Костюка, І.В. Крук, С.Д. Максименка, Н.Ю. Максимової, А.А. Налчаджяна, О.М. Прихожан, Г.М. Федоришин та інших.

Слід зауважити, що упродовж багатьох років у вітчизняній літературі використовується термін "дезадаптація". Водночас західні науковці в подібному контексті послуговуються терміном "дизадаптація". Смислова різниця полягає в тому, що латинський префікс *de* або французький префікс *des* означає передовсім щезання, знищення, повну відсутність й лише у другу чергу зі значно більш рідким вжитком − пониження, зменшення. Водночас латинське *dis* в головному смислі означає порушення, деформацію, значно рідше − щезання.

Серед досліджень, спрямованих на розкриття детермінант та вивчення процесу становлення соціально дезадаптованої поведінки, значне місце посідають праці українських вчених В.С. Бітенського, В.А. Глушкова, С.В. Дворяка, Н.Ю. Максимової, Е.Б. Первомайського, В.М. Синицького, Б.Г. Херсонського. Продуктивним був доробок вчених, спрямований на визначення критеріїв соціально дезадаптованої поведінки, включаючи такі різновиди як: недисциплінованість, правопорушення, адиктивна поведінка (А.А. Осипова, М.І. Буянов, Г.Л. Лендрет). Дезадаптація розглядається як цілком самостійний феномен, що формується в результаті неузгодженості в психічному розвитку, а також невідповідності психолого-соціального статусу дитини вимогам нової соціальної ситуації розвитку. Сутність явища соціальної дезадаптації полягає в неузгодженості світовідчуття і світогляду дитини з явищами навколишнього середовища, його традиціями й нормами, в ослабленні і втраті соціальних зв'язків з родиною, школою та іншими соціальними институціями. Власне, відбувається витіснення дитини із ситуації особистісного розвитку, прагнення до самоствердження суспільно прийнятними способами не підтримується й не стимулюється. Дитина опиняється у стані психологічної ізоляції в середовищі спілкування.

Явище дезадаптації безпосередньо пов'язане з поняттями асоціалізації (засвоєння особистістю норм, цінностей, негативних ролей, стереотипів поведінки, які спричинюють деформацію суспільних відносин), десоціалізації (зворотній щодо соціалізації процес, який характеризується відчуженням особистості від основної маси людей, входженням її в асоціальні чи антисоціальні неформальні групи), девіантної та делінквентної поведінки (системи вчинків, що відрізняються від загальноприйнятих у суспільстві норм права, культури, моралі, поведінки часом крайньої у своїх проявах, що призводить до вчинення карних вчинків) і може зумовлюватися різними факторами: конверсією культури і субкультури сучасного суспільства, деформацією агентів соціалізації, соціально-економічними

факторами, кризою інститутів виховання, врешті-решт біологічними чинниками, але завжди проявляється в порушенні норм моралі і права, у асоціальних формах поведінки й деформації системи внутрішньої регуляції, референтних і ціннісних орієнтацій, соціальних установок [1].

У контексті нашого дослідження нас цікавить соціальна дезадаптація підлітків, що характеризується порушенням норм моралі і права, асоціальними формами поведінки й деформацією системи ціннісних орієнтацій, втратою соціальних зв'язків з сім'єю і школою, погіршенням нервово-психічного здоров'я, зростанням рівня ранньої дитячої алкоголізації, схильністю до суїциду тощо. Так, до проявів підліткової дезадаптації відносимо хакінг, вандалізм, екстремізм, ксенофобію, регулярне вживання психотропних речовин (алкоголь, наркотики), сексуальні девіації, проституцію, бродяжництво, комп'ютерну залежність, онлайн ігри, прояви ризикованої поведінки, інші деструктивні асоціальні дії, які еволюціонують спочатку в делінквентну або адиктивну поведінку, а згодом у кримінальну. Сутність явища соціальної дезадаптації полягає в неузгодженості світовідчуття і світогляду дитини з явищами навколишнього середовища, його традиціями й нормами, в ослабленні і втраті соціальних зв'язків з родиною, школою та іншими соціальними інституціями. Підліткова дезадаптація проявляється у труднощах у засвоєнні соціальних ролей, навчальних програм, норм та вимог соціальних інститутів (сім'ї, школи тощо), які виконують функції інститутів соціалізації. Власне, відбувається витіснення дитини із ситуації особистісного розвитку, прагнення до самоствердження суспільно прийнятними способами не підтримується й не стимулюється. Дитина опиняється у стані психологічної ізоляції в середовищі спілкування [2].

Отже, дезадаптація неповнолітніх розглядається як цілком самостійний феномен, що формується в результаті неузгодженості в психічному розвитку, а також невідповідності психолого-соціального статусу дитини вимогам нової соціальної ситуації розвитку. Автори визначають дезадаптованих підлітків як дітей віком від 10 до 19 років, котрі внаслідок впливу різних складних соціальних умов, обставин життя та індивідуального розвитку не можуть адаптуватися до умов середовища життєдіяльності (навчального закладу, сім'ї, групи ровесників), унаслідок чого неспроможні виконувати свої соціальні ролі, що виявляється в порушенні взаємодії із середовищем, у несформованості комунікативних культур, неадекватній самооцінці, високому рівні тривожності, негативному ставленні до навчання, порушенні емоційно-мотиваційної спрямованості. Щоб точніше зрозуміти сутність таких поглядів українських та іноземних науковців на підліткову делінквентність, необхідно знати, чим характеризується підлітковий вік (період життя людини від 11–12 до 14–15 років). За цей найкоротший проміжок часу людина проходить величезний шлях у своєму розвитку: через внутрішні конфлікти із самою собою і з іншими, через зовнішні зриви і сходження вона зможе набути почуття особистості. Проблеми соціальної дезадаптації в контексті девіантології вивчала Н.Ю. Максимова. Аналіз сучасного стану розроблення проблеми свідчить, що питання психологічної корекції соціально дезадаптованих неповнолітніх вивчено недостатньо. Знайдені тільки принципові напрями вирішення цієї проблеми, але визначення особистісних новоутворень, які є чинниками виникнення девіацій у поведінці неповнолітніх, та створення відповідних загальних засад та програм корекційної роботи ще має бути здійснено. Необхідно також виявити симптоми у розвитку особистості, що передують появі соціальної дезадаптації, з метою їх своєчасної нейтралізації як складової частини запобігання соціальній дезадаптації та корегування відхилень на ранніх стадіях їх виникнення. Практично невивченими

залишаються специфічні особливості такої діяльності в умовах сьогодення з урахуванням реалій пострадянського суспільства. Саме на виконання цих завдань спрямована діяльність колективу лабораторії психології соціально дезадаптованих неповнолітніх. Науковець слушно зауважує, що сутність перехідного періоду полягає в тому, що підліток ніби шукає "межі дозволеного" у своїх діях. Загалом такий пошук меж допустимого властивий всім підліткам, але для більшості він обмежується моральними нормами, заборонами батьків і вчителів. Для соціально дезадаптованих підлітків ці межі розширені до статей Адміністративного, а згодом і Кримінального кодексу [3]. Тобто в разі поглиблення соціальної дезадаптації виникає делінквентна поведінка. За відсутності позитивних соціальних впливів період делінквентності завершується входженням підлітка до злочинного угруповання та початком кримінальної діяльності.

У зв'язку з цим, адміністративні правопорушення виступають певним перехідним етапом між т. зв. "шкільною" дезадаптацією і вчиненням злочину, коли змінювати щось уже запізно. Тому в цьому дослідженні нам важливо встановити зв'язок між певними типами дезадаптації підлітків, особливостями їх формування й певними правопорушеннями, до яких вони схильні. Крім того, у основу типології неповнолітнього-правопорушника слід також покласти комплекс ознак, які відображають передовсім особливості середовища, у якому формувалася його особистість. Воно може бути умовно охарактеризоване як *гіперпротекція, потуральна гіперпротекція, гіпопротекція – як із емоційним контактом,* так і *з емоційним відторгненням.* Отже, спробуємо охарактеризувати типи підлітків за сукупністю цих ознак і окреслити "перспективи" розвитку дезадаптації кожного з них.

За **гіперпротекції** дитина перебуває під жорстким контролем з боку сім'ї або, наприклад, інтернатного закладу. Такі діти, залишившись без поводиря, готові коритися першому-ліпшому лідеру. Не замислюючись, виконують усе, що їм накажуть, охоче вступають до різноманітних угруповань, безумовно підкоряються наказам ватажків, мають схильність до адиктивної поведінки. Підлітки, що потрапляють в розряд "важких" за компанію, найчастіше не мають власних переконань, чітких моральних принципів, не здатні чітко й ясно сформулювати свої бажання й вербалізувати їх, тому й пливуть "за течією" – підкоряються більш самостійним ровесникам. Цю категорію підлітків зазвичай вважають конформними. Вони схильні до скоєння правопорушень, передбачених ст. 178: розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв у заборонених законом місцях або поява у громадських місцях у стані алкогольного сп'яніння [4].

Як свідчить статистика, до адміністративної відповідальності за ст. 178 КУпАП щорічно притягається понад 50 % осіб від загальної кількості адміністративних правопорушників, з яких 20 % – неповнолітні.

Потуральна гіперпротекція, за якої дитина зростає в атмосфері вседозволеності й потурання. Позбавлення звичної атмосфери захоплення та легкого задоволення бажань сприймається підлітком не просто як звичайна ситуація перешкод, а як психотравмівна, кризова. Невміння долати труднощі, відсутність досвіду переживання негативних емоцій спонукають його до пошуку необхідних шляхів задоволення своїх потреб, що часто призводить до соціальної дезадаптації. Наприклад, щоб отримати гроші на потреби, які зростають (а батьки вже не в змозі їх забезпечити), підліток стає на протиправний шлях. Наприклад, вдається до дрібних крадіжок (ст. 51 "Дрібне викрадення чужого майна").

Об'єктом правопорушення є суспільні відносини у сфері власності.

Об'єктивна сторона правопорушення полягає у вчиненні передовсім крадіжки (таємного викрадення чужого майна) − саме вона цікавить нас у контексті нашого дослідження; шахрайства, привласнення, розтрати.

Суб'єктом правопорушення може бути особа, якій виповнилося 16 років.

Суб'єктивна сторона правопорушення характеризується прямим умислом і корисливою метою [4].

Підліткам такої групи характерне створення навколо себе забагато шуму. Їх основне завдання − привернути до себе увагу за будь-яку ціну. Тому для них стають привабливими асоціальні угруповання саме для задоволення завищеного рівня домагань. Виховання за типом потуральної гіперпротекції може призвести й до адиктивної поведінки. Разом з тим підлітки рідко потрапляють в поле зору поліції чи наркологів, тому що їхні батьки за будь-яку ціну намагаються приховати факти вчинення протиправних дій чи вживання дітьми алкоголю або наркотиків.

Гіпопротекція як виховне явище може містити як емоційний контакт, так і емоційне відторгнення. У будь-якому разі виховний процес в умовах гіпопротекції є практично нездійсненним. Гіпопротекція з *емоційним контактом* є характерною для матеріально цілком благополучних сімей, де діяльність батьків спрямована саме на заробляння грошей. Від дітей відкупаються, внутрісімейні стосунки хаотичні. У таких підлітків переважають імпульси, відсутність уявлення про те, що "хочу" має бути на другому місці після "треба".

Гіпопротекція з *емоційним відторгненням* спостерігається в соціально неблагополучних чи соціально неспроможних сім'ях. Такі діти у вуличну групу переносять засвоєні від батьків уявлення про життя та його цінності (асоціальна поведінка, зловживання спиртними напоями, "моральні" принципи за типом "чия сила, того й правда").

Одним із найбільш розповсюджених серед правопорушень, які скоюються неповнолітніми цієї категорії, є дрібне хуліганство, відповідальність за яке передбачена ст. 173 КУпАП.

Особливістю дрібного хуліганства, що відрізняє його від хуліганства, що карається в кримінальному порядку, є те, що воно не має характеру грубого порушення громадського порядку, яке спричиняє суттєву шкоду суспільним відносинам, правовим та законним інтересам громадян. Дрібне хуліганство слід відрізняти від таких дій, як самоправство, приниження гідності, нанесення побоїв, або інших проступків, які тягнуть за собою адміністративну відповідальність [5].

Об'єктивну сторону цього правопорушення утворюють: нецензурна лайка; образливе чіпляння до громадян та інші подібні дії, що порушують громадський порядок і спокій громадян.

У цій статті відсутній вичерпний перелік протиправних дій, які можна кваліфікувати як дрібне хуліганство. Це не є випадковим, оскільки конкретні прояви цього правопорушення надзвичайно різноманітні. Таке розмаїття законодавець визначив терміном "інші подібні дії". У науковій літературі до цих дій, як правило, відносять : насильницьке вторгнення в громадські місця всупереч забороні певних осіб, які стежать за порядком; безпідставне порушення спокою громадян телефонними дзвінками, лихослів'я по телефону; співання непристойних пісень; вигуки, свист під час демонстрації кінофільмів; ґвалт, крики з хуліганських мотивів біля вікон громадян у нічний час; справляння природних потреб у невідведених для цього місцях; поява у громадському місці в оголеному вигляді; самовільне без потреби зупинення комунального транспорту; нанесення непристойних малюнків на тротуари, стіни, паркани, двері чи написів нецензурного змісту; неправдиве повідомлення про смерть родичів, знайомих, якщо це не

потягло тяжких наслідків; грубе порушення черг, яке супроводжується ображанням громадян та проявом неповаги до них; знищення або пошкодження з хуліганських мотивів якого-небудь майна у незначних розмірах; зривання афіш, плакатів, газет, об'яв зі стендів; умисна (з бешкетництва) швидка їзда на автомобілях та мотоциклах по калюжах поблизу тротуарів, зупинок, інших місць скупчення людей тощо [5].

Слід зазначити, що цей адміністративний проступок, на думку переважної більшості вчених, є одним із найбільш небезпечних адміністративних правопорушень, які вчинюються неповнолітніми. Рівень розвитку психіки неповнолітніх в достатньому обсязі дозволяє усвідомлювати небезпечність дрібного хуліганства й усвідомлювати наслідки своїх протиправних дій. Однак варто враховувати, що для цього віку залишається характерним значний "розрив" між рівнем інтелектуального розвитку та соціальною "зрілістю" особистості.

Суб'єктом адміністративної відповідальності за дрібне хуліганство є фізична осудна особа, що на момент скоєння правопорушення досягла 16-річного віку. Порушення тиші неповнолітніми, як правило, виражається у голосному криці, співі, розмові, сміху, грі на музичних інструментах, прослуховуванні радіоприймачів та магнітофонів, CD програвачів тощо. Досить часто неповнолітні збираються у нічний час під вікнами та балконами будинків, розповідаючи друзям, як вони провели до цього час на дискотеках та в нічних клубах, з ким познайомилися і т. ін. У деяких випадках такі розмови закінчуються розпиванням спиртних напоїв або вчиненням хуліганських дій.

Не менш суспільно шкідливим є правопорушення неповнолітніх, виховуваних за типом **гіперпротекції**, відповідальність за яке передбачене ст. 185 КУпАП (злісна непокора законному розпорядженню або вимозі поліцейського, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця). Об'єктом цього правопорушення є одночасно громадський порядок, громадська безпека та встановлений порядок управління.

Суб'єктом цього правопорушення є особа, яка досягла на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку. Зазвичай такі правопорушення вчинюються неповнолітніми у громадських місцях під час проведення спортивно-культурних заходів (на стадіонах, мітингах, під час виборчих кампаній, концертів, на дискотеках тощо), коли вони, хизуючись перед своїми однолітками, особливо протилежної статі, хочуть підкреслити свою значущість та самостійність, так звану "сміливість". Таке правопорушення у 80 % неповнолітні вчиняють у стані алкогольного сп'яніння. Про небезпечність такого правопорушення свідчить нещодавний трагічний випадок, коли відмова п'яних молодиків зупинити авто на вимогу поліції спричинила загибель їхнього неповнолітнього товариша [4].

Слід зазначити, що цей адміністративний проступок, на думку переважної більшості вчених, є одним із найбільш небезпечних адміністративних правопорушень, які вчинюються неповнолітніми. Рівень розвитку психіки неповнолітніх в достатньому обсязі дозволяє усвідомлювати небезпечність дрібного хуліганства й усвідомлювати наслідки своїх протиправних дій. Однак варто враховувати, що для цього віку залишається характерним значний "розрив" між рівнем інтелектуального розвитку та соціальною "зрілістю" особистості.

Усі категорії складних підлітків схильні до скоєння адміністративних правопорушень, передбачених ст. 44 КУпАП (незаконні виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах). Це поширені діяння, що

характеризують явище наркотизму. Їх суспільна шкідливість полягає в тому, що це правопорушення безпосередньо пов'язане з немедичною наркотизацією, котра виступає як соціальний чинник розвитку патологічного процесу захворювання на наркоманію або токсикоманію.

Дослідження класифікації адміністративних правопорушень, скоюваних неповнолітніми, на нашу думку, має як практичне, так і теоретичне значення й є необхідним для: 1) системного представлення структури протиправних діянь, які вчинюються неповнолітніми; 2) з'ясування специфіки окремих груп адміністративних правопорушень, які вчинюються неповнолітніми; 3) розуміння особливостей провадження у справах про адміністративні правопорушення неповнолітніх; 4) визначення можливості застосування заходів впливу чи інших стягнень за окремі правопорушення. Це видається тим більш потрібним у світлі усвідомлення того, що більшість злочинців могли б уникнути такої долі, якби в дитинстві дорослі створили нормальні умови для їх виховання, компенсації вад їхнього характеру. Найважливішу роль у соціальній дезадаптації неповнолітнього відіграє його найближче оточення, передовсім сім'я, а отже, слід усувати чинники, що викликають реакцію декомпенсації і протиправну поведінку підлітків.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Агеева Л.Г.* Социально-психологическая дезадаптация современных школьников и ее причины / под общ. ред. Ю.А. Клейберга. Ульяновск: УлГУ, 2010. 180 с.

2. *Халикова Г.Р.* Социальная дезадаптация подростков: факторы, причины, принципы организации воспитательной работы. Студ. научные исследования. 2014. № 4. URL: http: // student.snauka.ru/2014/06/2228 (дата звернення 10.09.2017).

3. *Максимова Н.Ю.* Психологія девіантної поведінки: навч. посіб. К.: Либідь, 2011. 520 с.

4. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення / під. ред. Р.А. Калюжного, М.І. Іншина, І.М. Шопіної. К., 2013. К.: Правова єдність, 2013

5. *Шевченко А.Є., Калюжний Р.А., Волкова Л.М.* Дрібне хуліганство як вид адміністративного правопорушення : монографія. К.: "МП Леся". 172 с.

Отримано 02.10.2017

УДК 347.23

А.Ю. Бабаскін,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник
Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, м. Київ

КОВЕНАНТИ В КРЕДИТНИХ ДОГОВОРАХ: ЗАКОРДОННА ТА УКРАЇНСЬКА ПРАКТИКА

У статті автором розглянута практика використання ковенант у кредитних договорах зарубіжних та українських банків. На підставі аналізу інституту ковенант в правовій доктрині іноземних країн, автором сформульовані висновки та пропозиції щодо напрямів вдосконалення норм Цивільного кодексу України з приводу встановлення в кредитному договорі додаткових обов'язків позичальника, та наслідків їх невиконання або неналежного виконання. З метою підвищення рівня захисту інтересів кредитодавців запропоновано внести зміни до параграфа 2 глави 71 Цивільного кодексу України.

***Ключові слова**: кредитний договір, ковенанти, позитивні умови, негативні умови, скасувальні умови.*

В статье автором рассмотрена практика использования ковенант в кредитных договорах зарубежных и украинских банков. На основании анализа института ковенант в правовой доктрине зарубежных стран, автором сформулированы выводы и предложения по совершенствованию норм Гражданского кодекса Украины по поводу установления в кредитном договоре дополнительных обязанностей заемщика, и последствий их неисполнения или ненадлежащего исполнения. С целью повышения уровня защиты интересов кредитодателей предложено внести изменения в параграф 2 главы 71 Гражданского кодекса Украины.

***Ключевые слова:** кредитный договор, ковенанты, позитивные условия, негативные условия, отменяющие условия.*

The author reviews the practice of using a covenant in loan agreements between Ukrainian and foreign banks. On the basis of the analysis of the institute by the covenant in the legal doctrine of foreign countries, the author formulates conclusions and proposals in the areas of perfection of the norms of the Civil Code of Ukraine regarding the possible establishment of a loan agreement for additional obligations of the borrower, and the consequences of their non-fulfillment or improper performance.

***Keywords:** loan agreement, covenants, positive conditions, negative conditions, cancellation conditions.*

Норми параграфу 2 глави 71 Цивільного кодексу України, що регулюють кредитний договір, встановлюють лише обов'язок позичальника щодо повернення кредиту та сплати процентів. Навіть регулюючи дострокове повернення кредиту в разі порушення цільового використання кредиту, закон не встановлює обов'язку позичальника сприяти кредитодавцю в перевірці дотримання такої умови кредитного договору. Водночас абсолютна більшість кредитних договорів українських кредитодавців, як правило, встановлює значну кількість обов'язків позичальника. Наприклад, для позичальника − юридичної особи − це може бути обов'язок щодо

© Бабаскін А.Ю., 2017

надання кредитодавцю фінансової, статистичної, складської звітності; інформування кредитодавця про цільове використання кредитних коштів; забезпечення умов для проведення кредитодавцем перевірок за даними бухгалтерського, оперативного і складського обліку, цільового використання кредиту, його забезпеченості і своєчасності погашення кредиту; інформування про настання зазначених у договорі подій та дій третіх осіб, узгодження з кредитодавцем отримання кредиту в інших банках тощо. [1]. Зрозуміло, що, користуючись принципом свободи договору (ст. 627 ЦК України), сторони можуть встановити такі обов'язкі в кредитному договорі. Однак така свобода не є необмеженою, оскільки за загальним правилом будь-які умови мають відповідати нормам цивільного законодавства та моральним засадам суспільства (ч. 1 ст. 203 ЦК України). Як наслідок цього у випадку недотримання умов договору недобросовісними позичальниками, та виникнення через це судових спорів, вирішення спорів за такими позичальниками може відбуватись далеко не на користь кредитодавців, що свідчить про недостатній рівень правового регулювання зазначених відносин.

До науковців, які досліджували кредитний договір та зобов'язання позичальника за ним, можна віднести І.А. Безклубого, К.О. Боннєр, В.В. Вітрянського, Д.І. Гравіна, Л.Г. Єфімову, А.Г. Карапетова, О.М. Олейник, Є.О. Суханова, С.К. Соломіна та багато інших. З урахуванням того, що встановлення додаткових обов'язків позичальника за кредитним договором відображено у законодавстві та правовій доктрині зарубіжних країн, зазначена проблематика потребує додаткових наукових досліджень.

Ціллю цієї статті є проведення аналізу застосування ковенант в кредитних договорах у європейських країнах та Україні, є також формулювання на цій основі пропозицій щодо вдосконалення норм Цивільного кодексу України.

Додаткові до основних зобов'язання за кредитним договором в правовій доктрині англо-саксонських країн мають назву "ковенант". Цей термін визначається науковцями як угода або зобов'язання вчинити яку-небудь дію або утриматися від здійснення дій, яке має для сторони, що зобов'язала, юридичну силу [2, с. 27], як обов'язок утримуватися від здійснення яких-небудь дій або здійснювати певні дії впродовж дії договору [3] або зобов'язання, невиконання якого тягне за собою, як правило, негативні для позичальника наслідки [4, с. 160–165].

Включення в кредитний договір таких умов зумовлене, як правило, прагненням кредитодавця знизити свої ризики щодо невиконанням обов'язку позичальника щодо повернення кредиту і сплати процентів. Наприклад, ковенант, згідно з яким позичальник зобов'язується не відчужувати свої активи на суму вище визначеної в договорі без згоди банку, спрямований на зниження ризику того, що до моменту повернення кредиту, у боржника не буде достатньо майна для цього, оскільки у разі недостатності грошових коштів для повернення кредиту банк зможе задовольнити свій інтерес за рахунок таких активів. Зазначене характерно перш за все для бланкових кредитів. Ковенант, що зобов'язує позичальника дотримуватись певних фінансових показників, спрямований на підтримання стану кредитоспроможності, яку він мав на момент укладення кредитного договору. Крім того, ковенанти дозволяють кредитодавцю відслідковувати фінансовий стан позичальника в динаміці (наприклад, ковенанти, що передбачають підтримку певного рівня обороту грошових коштів на рахунках позичальника), що дозволяє банку оперативно реагувати на можливу загрозу не отримати виконання за кредитним договором у строк.

Як вказує Д.І. Гравін, такі зобов'язання можна поділити на два види – підконтрольні боржнику, та ті, що знаходяться поза його контролем. До перших

належать зобов'язання, можливість виконання яких залежить від дії (а відповідно з цим волі) боржника. До такої категорії можна віднести обов'язок надання інформації або обов'язок не заставляти своє майно. Що ж до ковенант, які знаходяться поза контролем позичальника (його волі та дій), то їх не можна віднести до жодної з існуючих конструкцій російського цивільного права, у тому числі до договорів з відкладальними або скасувальними умовами. Настання таких обставин введе до дефолту позичальника, та набуття кредитодавцем права вимагати дострокового повернення кредиту, сплати процентів за ним, а також права кредитодавця вимагати відшкодування завданих збитків [5, с. 92–93].

А.Г. Карапетов зазначає, що в іноземній літературі іноді пропонується не розглядати ті обставини, які не залежать від волі боржника, як ковенанти. Але це не заважає в практиці складання договорів зазначати як ковенанти, наприклад, такі умови, як гарантії не зниження тих або інших фінансових показників, незамінності керівництва компанії або відсутності судових позовів з боку третіх осіб. Це, мабуть, свідчить про те, що прийняте в загальному праві розуміння договірних обіцянок (promise) дещо ширше прийнятого в нас визначення цивільно-правового зобов'язання. Напевно, загальне право розуміє під зобов'язанням і такі обіцянки, виконання яких залежить від дій або бездіяльності боржника лише побічно або опосередковано [6, с. 106–168].

Ковенанти, що використовуються в кредитних договорах, поділяються на позитивні на негативні. Прикладом позитивних ковенант є зобов'язання позичальника забезпечити ведення звичайної ділової діяльності; забезпечити оплату податкових зобов'язань; забезпечити страхування майна, ризиків і відповідальності в обсязі, необхідному для ведення бізнесу позичальника; надати кредитору доступ до фінансової та іншої інформації позичальника; забезпечити належне ведення бухгалтерського обліку; зберегти активи в належному стані. У свою чергу, прикладами негативних ковенант є: зобов'язання позичальника не вчиняти дій, які можуть призвести до виникнення заборгованості позичальника, що виходить за межі звичайної ділової діяльності; не здійснювати інвестиції без попереднього повідомлення кредитора; не відчужувати основні активи певної вартості; не розподіляти дивіденди без попереднього повідомлення кредитора; не вчиняти дій, які можуть призвести до реорганізації, ліквідації або банкрутства; не вчиняти дій, які можуть призвести до істотної зміни основного виду діяльності або звичайної ділової діяльності позичальника [7].

Існують й інші класифікації ковенант, зокрема, за ціллю їх встановлення визначають: інформаційні ковенанти (наприклад, зобов'язання позичальника по своєчасному наданню кредиторам фінансової звітності, інформації про фінансовий стан і настання випадку невиконання), які спрямовані на своєчасне інформування кредитора про діяльність позичальника, його фінансове положення і надають кредиторові можливість при необхідності зробити дії із захисту своїх інтересів; фінансові ковенанти (наприклад, зобов'язаннями позичальника підтримувати деякі фінансові показники на певному рівні, при порушенні яких у кредитора виникає право по усуненню допущеного порушення, у тому числі право вимагати дострокового повернення кредиту: прикладом чого є коефіцієнти ліквідності, що показують відношення поточних активів позичальника до поточних пасивів, показники рентабельності діяльності, показники власного капіталу або чистої вартості активів та інші фінансові показники) тощо. Зазначимо, що англійські дослідники в цілому виділяють вісімдесят чотири ідентифіковані типи ковенант, двадцять вісім з яких є фінансовими [8, с. 68–73]. Однак, як вказують англійські дослідники, найбільшого поширення набули фінансові та не фінансові ковенанти,

а також обмеження на ведення позичальником господарської діяльності. При цьому використання ковенант набуло такого поширення, що більшість банків та інституційних інвесторів у Великобританії навіть не розглядають питання кредитування за їх відсутності [2, с. 27].

У зарубіжній практиці застосування ковенант склався підхід, згідно з яким суди можуть відмовити в достроковому поверненні кредиту в разі не суттєвості порушення ковенант, тобто тоді, коли його порушення не робить істотного впливу на ризики неповернення кредиту. Такий підхід за своєю суттю є способом підтримки балансу інтересів кредитодавця і позичальника, оскільки дозволяє запобігти можливому зловживанню з боку кредитодавця. Прикладом цього є порушення ковенант, що виразловся в простроченні на декілька днів виконання обов'язку по передачі банку фінансової звітності, яка вказує на благополучне фінансове становище позичальника [9, с. 93–99].

І хоча ковенанти виникли у Великобританії, вони отримали широке поширення не тільки в країнах загальної системи права, а й у країнах континентальної системи права. Зазначимо, що такі умови добре знайомі, наприклад, правовій доктрині Німеччини [10, с. 157, с. 70]. З позицій германської правової доктрини ковенант є зобов'язанням позичальника, про які банк та позичальник домовляються в рамках кредитної угоди. Більшість німецьких науковців вважають, що фінансова структура ковенант, умови і число видів ковенант в Німеччині стандартизовані та є більш консервативними, ніж у Великобританії, що зумовлено одноманітністю побудови і високим рівнем нормативних узагальнень в континентальній системі права [11].

Слід зазначити, що умови, характерні для ковенант, протягом багатьох років використовуються в договірній практиці українських банків. На поширення в банківській практиці використання так званих "захисних" та "негативних умов" у кредитних договорах вказували і українські правники [12]. Російські дослідники цивільного права вказують, що для визнання правомірності включення ковенант у кредитний договір він має відповідати певним вимогам: 1) дії, які зобов'язався не здійснювати позичальник, мають бути достаньо конкретизовані; 2) обов'язок не здійснювати вказані дії має бути обмежений часовими рамками; 3) прийняття позичальником на себе таких обов'язків повинне бути пов'язане з отриманням їм майнового блага – кредиту [13, с. 946]. У практиці українських банків є як позитивні, так і негативні ковенанти, які формулюються, як правило, у вигляді обов'язків позичальника вчиняти певні дії або утриматись від їх вчинення та підстав для дострокового повернення кредиту [14]. Однак практика застосування та судового оскарження таких договірних умов свідчить про те, що за відсутності належного позитивного правового регулювання їх використання ускладнено. Останнє зумовлено тим, що українські суди здебільшого визнають такі умови недійсними, мотивуючи це тим, що вони обмежують, наприклад, праводієздатність позичальника або право на здійснення ним підприємницької діяльності тощо [15].

На нашу думку, в рамках існуючого цивільного законодавства України позитивні ковенанти та частина негативних ковентант можуть отримати судовий захист, оскільки вони підпадають під поняття "зобов'язання" (ст. 509 ЦК України). На відміну від цього, значна кількість негативних ковентант такого захисту може не мати, оскільки виконання таких ковенант може не бути залежним від поведінки позичальника. Наприклад, не можна віднести до зобов'язань позичальника непред'явлення третіми особами позовів до нього. Куди розумнішим видається пояснення природи таких ковенант через скасувальні умови. Деякі з негативних ковенант стосуться праводієздатності позичальника, тому виникає

питання щодо того, чи слід розглядати такі ковенанти як їх обмеження, оскільки правоздатність юридичної особи може бути обмежена лише за рішенням суду (ст. 91 ЦК України). Як наслідок цього існує проблема щодо визнання правомірності таких умов у судовій практиці. Аналогічна проблема існує і щодо юридичної долі негативних ковенант, що торкаються сфери корпоративного управління юридичної особи − позичальника (наприклад, прийняття за згодою кредитодавця органами управління позичальника рішення щодо виплати дивідендів, щодо заміни складу виконавчого органу, щодо реорганізації позичальника тощо).

Зазначимо, що договірні обмеження здійснення господарської діяльності відомі і українському законодавству. Наприклад, договір про відстрочку, що укладається в процесі фінансової реструктуризації може містити: обмеження на переказ коштів боржником, обмеження прав боржника щодо розпорядження грошовими коштами, що містяться на його банківському (банківських) рахунку (рахунках), виконання договірних зобов'язань, залучення фінансування, відчуження майна боржника, а також положення щодо отримання попереднього дозволу на вчинення боржником таких дій; відкриття боржником нових банківських рахунків у визначеному сторонами банку, на які переказуються кошти боржника. Кошти, які є предметом забезпечення, щодо яких існують інші майнові права на користь кредиторів, а також інші обтяження, передбачені законом або договором, можуть бути переказані на такі рахунки за письмовою згодою кредиторів, які мають такі майнові права або на користь яких було створено обтяження; обмеження на відступлення залученими кредиторами своїх прав вимоги (ст. 22 Закону України "Про фінансову реструктуризацію") [16]. Отже, якщо можливість встановлення в договорі зазначених вище обмежень передбачена законом, такі обмеження можуть отримати судовий захист.

На нашу думку, згідно з чинним законодавством умови кредитного договору не можуть імперативно заборонити позичальнику − суб'єкту господарювання вчиняти ті чи інші дії в рамках здійснення ним господарської діяльності, і він не може бути примушений до їх виконання. Відповідно до цього суд не може визнати недійсним правочин позичальника, що вчинений останнім усупереч умовам кредитного договору. Отже, якщо позичальник вчинив у порушення умов кредитного договору правочини або інші дії, це може мати наслідком виникнення у кредитодавця права вимагати дострокового повернення кредиту, якщо таке право надане йому договором.

Зрозуміло, що частина негативних ковенант у кредитному договорі може бути сформульована сторонами як скасувальна обставина умовного правочину. Однак лаконічність норм Кодексу щодо умовних правочинів не дає відповідей на значну кількість питань, що виникають на практиці, зокрема, щодо умов, які залежать виключно або переважно від волі однієї зі сторін. Застосування конструкції умовного правочину в кредитуванні ускладнює і те, що для надання кредиту укладається, як правило, не один договір між кредитодавцем та позичальником, а кілька договорів, які пов'язані один з одним та можуть укладатись сторонами кредитного договору з третіми особами (кредитний договір, договори забезпечення з позичальником та/або третьою особою (особами), договори страхування особи позичальника та предмету застави (іпотеки) тощо)).

На наш погляд, в умовах запозичення останнім часом до українського цивільного законодавства певних правових конструкцій із законодавства країн загальної системи права, прикладом чого, є поява в Цивільному кодексі України інституту рахунку умовного запозичення (екскроу) (параграф 2 глави 72 ЦК України) [17], цілком можливим є і запровадження в законодавство України

конструкції ковенант стосовно кредитних договорів, що укладаються в господарських відносинах.

Ураховуючи, що абсолютна більшість кредитодавців здійснює кредитування за рахунок залучених коштів, повернення яких часткового гарантує держава, в особі Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, а в окремих випадках стосовно значних за розміром активів банків держава вимушена йти на викуп його акцій та його капіталізацію за рахунок бюджетних коштів (наприклад, ПАТ "КБ "Приватбанк"), з метою підвищення рівня захисту інтересів кредитодавців вважаємо за доцільне запропонувати внести зміни до параграфа 2 глави 71 Цивільного кодексу України, доповнивши його положеннями такого змісту:

"Кредитний договір, укладений кредитодавцем з позичальником – суб'єктом господарської діяльності може встановлювати перелік дій, які позичальник зобов'язаний вчиняти протягом строку кредитного договору, зокрема:

а) надавати кредитодавцю фінансову та статистичну звітність юридичної особи в обсягах та строки, встановлені договором;

б) негайно в письмовій формі повідомляти кредитодавця про настання обставин, які можуть істотно вплинути на кредитоспроможність позичальника (зокрема, подання до суду позовів до позичальника; набрання законної сили рішенням суду у справах, де позичальник є відповідачем; відкриття виконавчих проваджень щодо особи позичальника; відкриття кримінальних проваджень щодо керівників позичальника; накладення арешту на майно позичальника тощо);

в) вчиняти інші дії, передбачені договором.

Не вчинення або неналежне вчинення позичальником дій, передбачених договором, яке має істотний вплив на ризик неповернення кредиту, є підставою для вимог кредитодавця щодо дострокового повернення кредиту, сплати процентів за кредитом. Сторони можуть конкретизувати в договорі ознаки істотного впливу на ризик неповернення кредиту. Наслідком невиконання позичальником дій, передбачених договором, які не мають істотного впливу на ризик неповернення кредиту, може бути застосування неустойки, якщо така встановлена договором, або примусове виконання зобов'язання позичальника.

Кредитний договір може встановити перелік дій, які позичальник протягом строку дії кредитного договору може здійснювати за погодженням кредитодавця. Встановлення таких умов у кредитному договорі за участі юридичної особи потребує прийняття відповідного рішення вищим органом управління юридичної особи.

До таких дій, зокрема, можуть належати дії позичальника:

а) з придбання та/або відчуження певних видів активів (основні засоби, нерухомість, пакети цінних паперів певних емітентів тощо) обумовленого договором розміру;

б) з отримання кредитів, позик від третіх осіб обумовленого договором розміру;

в) з надання кредитів, позик третім особам обумовленого договором розміру;

г) з інвестування та здійснення певних видів господарської діяльності;

д) з надання забезпечення на користь третіх осіб (порука, аваль, делькредере, гарантії, застава, забезпечувальний факторинг, підтверджений акредитив тощо) обумовленого договором розміру;

ж) з емісії боргових цінних паперів;

з) інші дії позичальника, передбачені договором.

Вчинення позичальником дій, які потребують погодження зі сторони кредитодавця, без отримання такого погодження є підставою для вимог кредитодавця

до позичальника щодо дострокового повернення кредиту, сплати процентів за кредитом.

При застосуванні положень цієї статті сторони та суд мають тлумачити зазначені умови з наданням переваги сутності відносин над їх формою.

Якщо до вказаних вище дій договором віднесено проведення реорганізації юридичної особи позичальника, і вказана умови договору або договір у цілому укладений на підставі відповідного рішення вищого органу управління позичальника, прийняття в майбутньому вищим органом управління позичальника рішення щодо проведення його реорганізації може відбутись лише після повернення позичальником кредиту кредитодавцю та сплати процентів за фактичний час користування кредитом, якщо інше не встановлено договором або законом. Визнання судом рішення вищого органу управління позичальника щодо вказаної вище умови або укладення кредитного договору з вказаною вище умовою недійсним, не є підставою для прийняття вищим органом управління позичальника рішення щодо проведення реорганізації позичальника всупереч вимогам цієї статті".

СПИСОК ВИКОРИСТАННИХ ДЖЕРЕЛ

1. Умови та правила надання кредиту "Кредит КУБ" ПАТ "КБ "Приватбанк". URL: https://conditions-and-rules.privatbank.ua/main/view-content-440/?lang=ru (дата звернення 03.07.2017).

2. Использование английского права в российских сделках. Й. Айвори., А. Рогоза. Москва: Альпина Паблишер, 2011. 2-узд. 136 с.

3. *Морозова С.А.* Ковенантные условия кредитного договора. Арбитражная практика. 2014. № 6.

4. *Ушаков О.В., Хараева Г.Н.* Ковенанты в кредитных договорах: проблемы применения в России. Закон. 2013. № 2. С. 160–165.

5. *Гравин Д.И.* Кредитный договор по английскому и российскому праву. Москва: Инфотропик Медиа, 2014. 152 с.

6. *Карапетов А.Г.* Правовая природа и последствия нарушения ковенантов в финансовых сделках. Частное право и финансовый рынок: сб. ст. 2011. Вып. 1. С. 106–168.

7. Позитивные и негативные ковенанты. URL: http://www.lidings.com/ru/articles2?id=44 (дата звернення 10.07.2017).

8. *Попкова Л.А.* Ковенанты в кредитных договорах: зарубежный опыт и российская практика. Банковское право. 2013. № 4. С. 68–73.

9. *Морозов С.* Незначительность нарушения ковенанта как основание отказа в досрочном возврате кредита. Административное право. 2015. № 1. С. 93–99.

10. German Banking Law in International Perspective / Ed. by N. Horn. p. 157; Фомичева А.А. Сравнительно-правовой анализ отдельных положений кредитного договора российских и немецких банков. Банковское право. 2012. № 5. С. 70.

11. *Achleither A.-K., Braun R., Tappeiner F.* Determinants of financial covenants in leveraged buyouts. Center for Enterpreneurial and Financial Studies, Technical University. Munchen, 2009. P. 1–5.

12. *Мацелик М.О., Мацелик Т.О., Пригоцький В.А.* Фінансове право: навч. посіб.; за ред. д-ра юрид. наук, проф. В. К. Шкарупи. Київ: Знання, 2011. URL: http://uristinfo.net/finansovoe-pravo/119-mo-matselik-finansove-pravo-ukrayini/3144-tema-24-pravove-zabezpechennja-bankivskogo-kredituvannja.html?start=2 (дата звернення 10.07.2017).

13. Гражданское право: учебник: в 3 т. под ред. А.П. Сергеева. Москва: ТК "Велби", 2008. Т. 1. 1008 с.

14. Правила кредитування (публічні) ПАТ "ОТП БАНК", затверджені наказом № 139-1від 10.05.2017р. (діє з 10 червня 2017р.). URL: https://www.otpbank.com.ua/pdf/privateclients/rules-credit.pdf; (дата звернення 03.07.2017). Умови надання банківських послуг ПАТ КБ "Приватбанк. URL: https://privatbank.ua/ru/terms/ (дата звернення 04.07.2017).

15. Постанова Вищого господарського суду України по справі № 910/21647/13 від 28.07.2014 р. Офіційний сайт Єдиного державного реєстру судових рішень. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39980857 (дата звернення 05.07.2017).; Постанова Вищого господарського суду України по справі № 910/20959/13 від 28.04.2014 р. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38468977 (дата звернення 06.07.2017); Постанова Вищого господарського суду України по справі № 910/12651/14 від 03.03.2015 р. URL: //

www.reyestr.court.gov.ua/Review/43005152 (дата звернення 11.07.2017); Постанова Вищого господарського суду України по справі № 910/12983/14 від 29.02.2015 р. URL: http:// www.reyestr.court.gov.ua/Review/42556516 (дата звернення 12.07.2017).

16. Про фінансову реструктуризацію: Закон України від 14.06.2016 № 1414-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2016. № 32. Ст. 555.

17. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення рівня корпоративного управління в акціонерних товариствах: Закон України від 23.03.2017 р. № 1983-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2017. № 25. Ст. 289.

Отримано 09.10.2017

УДК 342.9:351.741(477)

А.О. Буличев,
кандидат юридичних наук, начальник відділу
ДНДІ МВС України, м. Київ,
Л.М. Доля,
кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
начальник відділу
ДНДІ МВС України, м. Київ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В СИСТЕМІ МВС УКРАЇНИ

Статтю присвячено питанням сучасного стану корупції в Україні, нормативно-правового регулювання протидії корупції в системі МВС України. Розглядаються завдання та функції уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції МВС та центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує та координує Кабінет Міністрів України через Міністра внутрішніх справ, а також Комісії з оцінки корупційних ризиків та моніторингу виконання антикорупційної програми Міністерства внутрішніх справ України на 2017 рік.

Ключові слова: *корупція, антикорупційне законодавство, уповноважені підрозділи з питань запобігання та виявлення корупції, Антикорупційна стратегія, антикорупційна програма, оцінка корупційних ризиків.*

Статья посвящена вопросам современного состояния коррупции в Украине, нормативно-правового регулирования противодействия коррупции в системе МВД Украины. Рассматриваются задачи и функции уполномоченных подразделений (лиц) по вопросам предотвращения и выявления коррупции МВД и центральных органов исполнительной власти, деятельность которых направляет и координирует Кабинет Министров Украины через Министра внутренних дел, а также Комиссии по оценке коррупционных рисков и мониторинга выполнения антикоррупционной программы Министерства внутренних дел Украины на 2017 год.

Ключевые слова: *коррупция, антикоррупционное законодательство, уполномоченные подразделения по вопросам предотвращения и выявления коррупции, Антикоррупционная стратегия, антикоррупционная программа, оценка коррупционных рисков.*

Paper is devoted to the issues of the current state of corruption in Ukraine, the state of regulation of counteraction to corruption in the MIA system of Ukraine. The tasks and functions of authorized departments (persons) on issues of prevention and detection of corruption of MIA and central executive authorities whose activities are directed and coordinated by the Cabinet of Ministers of Ukraine via the Minister of Internal Affairs of Ukraine, as well as the Commission for the evaluation of corruption risks and monitoring of the implementation of the Anti-corruption Program of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine for 2017 are considered.

Keywords: *corruption, anti-corruption legislation, authorized departments on issues of prevention and detection of corruption, Anticorruption Strategy, anticorruption program, assessment of corruption risks.*

© Буличев А.О., Доля Л.М., 2017

Сьогодні, як і протягом майже тридцяти років поспіль, починаючи з 90-х років минулого сторіччя, протидія корупції, поза сумнівом, – одна з найактуальніших проблем нашої держави. Україна за весь цей час так чи інакше прагнула подолати це явище. Розроблена та діє система заходів протидії корупції, створена та вдосконалюється нормативна база щодо протидії корупційним правопорушенням та злочинам, пов'язаним з корупцією (з 2006 року Україна приєдналася до групи країн по боротьбі із корупцією (GRECO), у зв'язку з чим розвиток антикорупційного законодавства в Україні розвивається в напрямі адаптації до загальноєвропейських норм і стандартів антикорупційної політики), створені інституції з протидії корупції (хоч деякі з них і знаходяться на стадії становлення, наприклад, Державне бюро розслідувань), запроваджено систему е-декларування.

Законодавча база з протидії корупції в Україні налічує сьогодні більше 100 законів України, указів, розпоряджень Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, галузевих нормативних документів, як базових для усіх сфер соціального життя, так і тих, предметом яких є окрема галузь національної економіки чи певна сфера суспільних відносин.

Основними нормативно-правовими актами, що регулюють питання у сфері запобігання та протидії корупції є: Конституція України, Конвенція ООН проти корупції (ратифікована Законом України від 18 жовтня 2006 року № 251-V), Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією (ратифікована Законом України від 18 жовтня 2006 року № 252-V), Цивільна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією (ратифікована Законом України від 16 березня 2005 року № 2476-IV), Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс України, Кримінальний процесуальний кодекс України, Господарський кодекс України, Закони України: "Про запобігання корупції", "Про Національне антикорупційне бюро України", "Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки", "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення"; "Про державну службу", постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 року № 265 "Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки" тощо.

У сфері протидії корупції було прийнято 2 концепції боротьби з корупцією (Концепція боротьби з корупцією на 1998–2005 роки, затверджена Указом Президента України від 24 квітня 1998 року № 367/981; Концепція подолання корупції в Україні "На шляху до доброчесності", схвалена Указом Президента України від 11 вересня 2006 року № 742/20062), 4 загальнодержавні програми боротьби з організованою злочинністю і корупцією (Національна програма боротьби з корупцією, затверджена Указом Президента України від 10 квітня 1997 року; Державна програма боротьби із злочинністю, затверджена постановою Верховної Ради України від 25 червня 1993 року; Комплексна програма профілактики злочинності на 2001–2005 роки, затверджена Указом Президента України від 25 грудня 2000 року; Комплексна програма профілактики правопорушень на 2007–2009 р., затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2006 року № 1767, якими були передбачені профілактичні заходи протидії корупції); 2 Національні антикорупційні стратегії (Національна антикорупційна стратегія на 2011–2015 роки, Антикорупційна стратегія на 2014–2017 роки, затверджена Законом України "Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки" № 1699-VII); Концепція боротьби з організованою

злочинністю, схвалена Указом Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1000/2011.

Отже, правова система протидії корупції в Україні створена і ґрунтується на великій кількості нормативно-правових актів. Проте закони у сфері протидії корупції сьогодні працюють малоефективно. Антикорупційні заходи, які здійснювались упродовж останніх років, відчутних результатів не дали і ефективної протидії корупції, такого досвіду, який накопичений в інших країнах світу, в нашій державі ще немає.

До того ж масштаби корупції збільшилися. Така ситуація значною мірою стала наслідком того, що протидія корупції здійснювалася безсистемно. Головні зусилля витрачались на окремі корупційні прояви, а не на усунення причин і умов, що сприяють їм. Звичайно, недосконаліть антикорупційного законодавства, його безсистемність, необґрунтованість та непродуманість деяких положень є причиною неефективної антикорупційної діяльності. Але слід зауважити, що це не головна причина. Переважним чином проблема полягає не в недосконалості законодавчої бази стосовно протидії корупції, а в її неефективному застосуванні.

Про рівень корупції в Україні свідчать дані Transparency International, згідно з якими наша держава посіла 131 місце зі 176 країн світу, розділивши його з Казахстаном, Росією, Непалом та Іраном [1].

В Україні існує системна корупція. Вона стала невід'ємною частиною всієї системи державної влади і управління. Корупція в Україні глибоко укорінилася не тільки в економічній та соціально-культурній сферах, а й у державних органах, у тому числі правоохоронних, які за своїм функціональним призначенням повинні запобігати та протидіяти проявам корупції.

Саме тому корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією, вчинені в системі МВС[1], викликають найбільше обурення суспільства.

Про факти вчинення корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією, свідчать статистичні дані Звіту про стан протидії корупції, згідно з якими кількість осіб органів внутрішніх справ[2], які вчинили кримінальні корупційні правопорушення, помітно зростає. Так, у 2014 році їх кількість становила 193 особи, у 2015 році − 248 осіб, у 2016 році − 283. Крім основних, до засуджених осіб ОВС були застосовані додаткові види покарання у вигляді позбавлення військового спеціального звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу, зокрема у 2014 році − стосовно 16 осіб, у 2015 році − 13 осіб, у 2016 році − 12. А також, з числа засуджених осіб ОВС у 2014 році позбавлено права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю 39 осіб, у 2015 році − 42 особи, у 2016 році − 32[3].

За корупційні правопорушення правоохоронці несуть і дисциплінарну відповідальність. Так, лише в 2015 році за корупційні діяння понесли дисциплінарну відповідальність 645 міліціонерів (поліцейських) [2].

---

[1] Під системою МВС слід розуміти апарат МВС, Головний сервісний центр МВС та регіональні сервісні центри (далі − територіальні органи), заклади, установи і підприємства, що належать до сфери управління МВС, а також Головні управління Національної гвардії України та Національній поліції України, адміністрації Державної прикордонної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державної міграційної служби України, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ.

[2]Поняття органи внутрішніх справ використовується у Звіті про стан корупції (форма № 1-КОР (місячна), затверджена наказом Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки, Міністерства доходів і зборів, Міністерства оборони, Державної судової адміністрації України від 22.04.2013 № 52/394/172/71/268/60 за погодженням з Держстатом України).

[3] Звіт про стан корупції за 2014−2016 роки (форма № 1 КОР).

Безперечно, що зазначені вище питання не могли не звернути на себе увагу вчених і практиків. Зокрема, окреслену сферу досліджували такі вітчизняні вчені, як: С.М. Алфьоров, Є.А. Бовкун, О.Ю. Бусол, В.Д. Гвоздецький, А.В. Гайдук, З.С. Гладун, Є.В. Глушко, А.І. Дьомін, Д.Г. Заброда, З.Р. Кисіль, О.В. Клок, Ю.В. Коваленко, В.О. Криволапчук, В.О. Лисенко, В.І. Литвиненко, І.П. Лопушинський, В.В. Мастицький, М.І. Мельник, Є.В. Невмержицький, С.Г. Стеценко, О.В. Ткаченко, С.С. Рогульський, О.В. Терещук, М.І. Хавронюк, Н.В. Янюк, А.О. Яфонкін, І.І. Яцків та ін. З проблем запобігання та протидії корупції проведено десятки форумів, круглих столів, конференцій, семінарів, у тому числі за участю іноземних фахівців. Ці питання неодноразово розглядала Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України. Але роботи зазначених вище та інших науковців, висновки та рекомендації форумів, круглих столів, конференцій, семінарів тощо не повною мірою розкривають безпосередньо антикорупційну діяльність в системі МВС, тим більше в умовах її реформування.

Отже, сьогодні питання правового регулювання та організації протидії корупції в системі МВС ще недостатньо вивчені, й відповідно, єдиного погляду на його сутність та структуру не вироблено, що підтверджує актуальність цієї статті.

Законом України "Про запобігання корупції" визначені спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, до яких належать органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції [3]. Проте, крім визначених законом спеціально-уповноважених суб'єктів, фактично всі органи державної влади та місцевого самоврядування в межах своєї компетенції повинні здійснювати заходи із запобігання і протидії корупції. З цією метою постановою Кабінету Міністрів України № 706 від 4 вересня 2013 року "Питання запобігання та виявлення корупції" визначено завдання керівникам міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Голові Ради міністрів Автономної Республіки Крим, керівникам органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, головам обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій утворити (визначити) та забезпечити функціонування підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції в межах загальної чисельності працівників апаратів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, апарату Ради міністрів Автономної Республіки Крим, апаратів органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, апаратів обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій, а також забезпечити утворення (визначення) та функціонування підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції на підприємствах, в установах та організаціях, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим [4].

На виконання п. 3 цієї постанови в МВС та інших центральних органах виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через Міністра внутрішніх справ, створені відповідні підрозділи.

Так, в МВС створено та функціонує Управління запобігання корупції та проведення люстрації (далі – Управління), яке є структурним підрозділом Міністерства й у межах повноважень забезпечує реалізацію Міністерством внутрішніх справ заходів щодо запобігання і протидії корупції та здійснення завдань і функцій, передбачених Законом України "Про очищення влади", здійснює контроль за їх реалізацією в апараті МВС, територіальних органах, закладах, установах і на підприємствах, що належать до сфери управління МВС. У Національній поліції такі функції виконує Управління з питань запобігання корупції та проведення

люстрації; в Державній службі України з надзвичайних ситуацій – Відділ власної безпеки та протидії корупції; в Державній міграційній службі України – Відділ з питань запобігання та виявлення корупції; в Адміністрації Державної прикордонної служби України призначено уповноважену особу з питань запобігання та виявлення корупції; в Національній гвардії України уповноваженим підрозділом з питань запобігання та виявлення корупції Головного управління Національної гвардії України є служба з питань запобігання і виявлення корупції відділу адміністративно-аналітичної та правової роботи.

Слід зазначити, що повноваження підрозділів з питань запобігання та протидії корупції суттєво відрізняються від повноважень інших служб. Їх діяльність зосереджена виключно на боротьбі з корупцією. Вони також є підзвітними посадовій особі Секретаріату Кабінету Міністрів України, визначеній Міністром Кабінету Міністрів України

Організація роботи зазначених вище підрозділів системи МВС здійснюється відповідно до положень.

Так, згідно з Положенням про Управління запобігання корупції та проведення люстрації Міністерства внутрішніх справ України, затвердженим наказом МВС України від 22 грудня 2015 р. № 1613, основними завданнями Управління є:

• здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції, контроль за їх реалізацією в апараті МВС, територіальних органах, закладах, установах і на підприємствах, що належать до сфери управління МВС;

• перевірки достовірності відомостей про застосування заборон, передбачених Законом України "Про очищення влади", в діяльності апарату МВС, а також за дорученням Міністра внутрішніх справ проведення таких перевірок в Національній поліції, Головному органі військового управління Національної гвардії України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Державній службі з надзвичайних ситуацій, Державній міграційній службі, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ;

• проведення спеціальних перевірок стосовно осіб, які претендують на зайняття посад з підвищеним корупційним ризиком, порядок проведення яких визначено Законом України "Про запобігання корупції", в апараті МВС та за дорученням Міністра внутрішніх справ проведення таких перевірок у ЦОВВ;

• контроль за організацією та здійсненням в апараті МВС заходів, спрямованих на забезпечення виконання вимог законів України "Про запобігання корупції", "Про очищення влади", а також за дорученням Міністра здійснення таких заходів у ЦОВВ;

• координація роботи територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС, щодо здійснення заходів, спрямованих на запобігання і протидію корупції.

Управління відповідно до покладених на нього завдань виконує такі функції:

– розробляє антикорупційну програму для апарату МВС та здійснює контроль за станом її виконання апаратом МВС та ЦОВВ, подає до Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство) в терміни, визначені законодавством, інформацію про стан виконання цієї програми;

– виявляє ризики вчинення корупційних правопорушень у діяльності посадових і службових осіб апарату МВС та вносить керівництву пропозиції щодо їх усунення;

– контролює виконання актів законодавства з питань етичної поведінки серед співробітників апарату МВС;

– у порядку, визначеному Законом України "Про запобігання корупції", здійснює моніторинг способу життя службових осіб апарату МВС, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище та які обіймають посади, пов'язані з високим рівнем корупційних ризиків, перелік яких затверджується Національним агентством;

– забезпечує у встановленому порядку обмін інформацією з ЦОВВ, іншими компетентними органами у сфері запобігання корупції;

– у межах компетенції у сфері запобігання корупції бере участь:

у здійсненні заходів з виявлення конфлікту інтересів в апараті МВС, сприяння його врегулюванню, інформування керівника відповідного підрозділу та Національного агентства про виявлення конфлікту інтересів та заходи, що були вжиті для його врегулювання, та за дорученням Міністра внутрішніх справ у проведенні таких заходів в ЦОВВ;

у проведенні спеціальних перевірок стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із високим рівнем корупційних ризиків в апараті МВС, перелік яких затверджується Національним агентством та порядок проведення яких визначено Законом України "Про запобігання корупції", та за дорученням Міністра внутрішніх справ у проведенні таких заходів в ЦОВВ;

у проведенні антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, які готуються апаратом МВС та ЦОВВ;

– здійснює науково-дослідне забезпечення заходів щодо запобігання та виявлення корупції, а також у межах компетенції бере участь у міжнародному співробітництві в зазначеній сфері;

– здійснює організаційно-аналітичне, методичне та методологічне забезпечення виконання зазначених вище заходів.

Втручання в діяльність Управління як уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції під час здійснення ним своїх повноважень, а також покладення на уповноважений підрозділ обов'язків, що не належать або виходять за межі його повноважень чи обмежують виконання покладених на нього завдань, забороняється [5].

Завдання та функції уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції в ЦОВВ такі ж, як і в Управління МВС.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 жовтня 2016 року № 803-р "Деякі питання запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади" в рамках Урядово-громадської ініціативи "Разом проти корупції" затверджено заходи щодо запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади (далі – заходи).

У Міністерстві внутрішніх справ України відповідно до статті 19 Закону України "Про запобігання корупції", статті 14 Закону України "Про центральні органи виконавчої влади", пункту 12 Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878, з метою виконання в межах повноважень у 2017 році Міністерством внутрішніх справ України заходів Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки наказом від 4 січня 2017 року № 1 створено Комісію з оцінки корупційних ризиків та моніторингу виконання антикорупційної програми Міністерства внутрішніх справ України та затверджено Положення і її склад. До складу Комісії входять також представники Громадської ради при МВС, територіальних органів, закладів, установ, що належать до сфери управління МВС.

Комісією підготовлено проект антикорупційної програми МВС, яку схвалено наказом МВС України "Про затвердження Антикорупційної програми Міністерства внутрішніх справ України на 2017 рік" від 28.02.2017 № 169. Метою Антикорупційної програми МВС є:

утворення ефективної системи запобігання і протидії корупції в апараті МВС, територіальних органах, закладах, установах і на підприємствах, що належать до сфери управління МВС;

забезпечення створення та координація системи запобігання і протидії корупції в Головному управлінні Національної гвардії України, Національній поліції України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Державній службі України з надзвичайних ситуацій, Державній міграційній службі України;

подальше впровадження механізмів прозорості, доброчесності, зниження корупційних ризиків у системі МВС та підвищення рівня довіри громадян до діяльності правоохоронних органів.

Проблему зниження рівня корупції в системі МВС відповідно до Антикорупційної програми МВС передбачається розв'язати шляхом об'єднання зусиль керівництва Міністерства внутрішніх справ України, Національної гвардії України, Національної поліції України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державної міграційної служби України, а також керівників закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС, та громадських організацій, спрямованих на продовження здійснення заходів у сфері антикорупційної політики, які розпочалися у 2016 році, за такими пріоритетними напрямами:

забезпечення системного підходу до запобігання і протидії корупції;

реалізація антикорупційної політики в кадровому менеджменті, формування негативного ставлення до корупції, навчання та заходи з поширення інформації щодо програм антикорупційного спрямування;

здійснення заходів щодо дотримання вимог фінансового контролю, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів;

запобігання корупції у сфері публічних закупівель, посилення ефективності управління фінансовими ресурсами, розвиток та підтримка системи внутрішнього аудиту;

удосконалення процесу надання адміністративних послуг;

створення умов для повідомлень про факти порушення вимог антикорупційного законодавства, надання допомоги особам, які повідомляють про порушення вимог антикорупційного законодавства;

забезпечення відкритості та прозорості, залучення громадськості до здійснення антикорупційних заходів, міжнародна діяльність.

Процедури з моніторингу, оцінки виконання та періодичного перегляду програм.

Моніторинг та координація виконання Антикорупційної програми МВС здійснюється комісією з оцінки корупційних ризиків та моніторингу виконання антикорупційної програми Міністерства внутрішніх справ України.

Засідання комісії проводяться не рідше одного разу на квартал. Підготовка та організація засідання комісії покладається на Управління.

Рішення комісії, оформлене у вигляді протоколу, є підставою для здійснення в установленому порядку корегувальних дій щодо Антикорупційної програми МВС.

У період між засіданнями комісії безпосередня організація роботи з виконання Антикорупційної програми МВС, формування пропозицій у разі

необхідності в її корегуванні та поточний моніторинг здійснюється Управлінням, яке в разі необхідності інформує про хід виконання Антикорупційної програми МВС державного секретаря Міністерства.

Незалежний громадський контроль Антикорупційної програми МВС здійснюється громадськими організаціями через Громадську раду при МВС. До контролю можуть також залучатися міжнародні інституції.

Оцінка результатів здійснення заходів, передбачених Антикорупційною програмою МВС, проводиться щоквартально комісією під час розгляду узагальненої інформації, що подається до Національного агентства з питань запобігання корупції, про стан виконання Міністерством внутрішніх справ України Державної програми. Оцінка проводиться за критеріями, визначеними комісією [6].

Отже, оцінка корупційних ризиків у діяльності системи МВС, причин, що їх породжують та умов, що їм сприяють, та вжиття заходів щодо їх усунення повинна постійно здійснюватися як Управлінням та Комісією з оцінки корупційних ризиків та моніторингу виконання антикорупційної програми Міністерства внутрішніх справ України, так і безпосередньо Управлінням запобігання корупції та проведення люстрації Міністерства внутрішніх справ України.

Так, проведений аналіз актів Кабінету Міністрів України, які регламентують діяльність МВС, та відомчих нормативно-правових актів МВС з метою виявлення в них можливих корупціогенних факторів виявив у чинних нормативно-правових документах низку недоліків: помилок та невідповідностей їх приписів положенням нормативно-правових актів, які мають вищу юридичну силу, що може вказувати на певну наявність корупційних ризиків. Зокрема, аналіз положень про уповноважені підрозділи з питань запобігання та виявлення корупції, а саме: Положення про Управління запобігання корупції та проведення люстрації Міністерства внутрішніх справ України; Положення про Управління з питань запобігання корупції та проведення люстрації Національної поліції України; Положення про відділ власної безпеки та протидії корупції ДСНС України, Положення про апарат командувача Національної гвардії України (витяг), у якому уповноваженим підрозділом з питань запобігання та виявлення корупції Головного управління Національної гвардії України визначено Службу з питань запобігання і виявлення корупції відділу адміністративно-аналітичної та правової роботи, дає підстави зазначити, що практично в усіх цих документах є норми, які не повною мірою відповідають Типовому положенню про уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2013 р. № 706 “Питання запобігання та виявлення корупції” (далі − Типове положення).

Так, прийнятою 16 листопада 2016 року постановою Кабінету Міністрів України “Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 4 вересня 2013 р. № 706 і від 24 червня 2016 р. № 394” у тексті Типового положення про уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції слова “Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики” в усіх відмінках замінено словами “посадова особа Секретаріату Кабінету Міністрів України, визначена Міністром Кабінету Міністрів України” у відповідному відмінку.

Проте у положеннях про уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції як МВС, так і ЦОВВ такі зміни не відображені. Більше того, в положеннях про Управління запобігання корупції та проведення люстрації Міністерства внутрішніх справ України та про Управління з питань запобігання корупції та проведення люстрації Національної поліції України взагалі не вказано, що керівник Управління підзвітний і підконтрольний посадовій особі

Секретаріату Кабінету Міністрів України, визначеній Міністром Кабінету Міністрів України, як це передбачено постановою КМУ № 706 і, що керівник Управління "призначається на посаду та звільняється з посади керівником органу виконавчої влади за погодженням з посадовою особою Секретаріату Кабінету Міністрів України, визначеною Міністром Кабінету Міністрів України, якщо інше не встановлено законом" (п. 10 Типового положення).

Ці та інші недоліки, виявлені в результаті аналізу нормативно-правових актів, запропоновано усунути шляхом внесення змін до них, а в ряді випадків обґрунтовано скасування документів.

Отже, в умовах реформування системи МВС міністерство забезпечує в межах повноважень здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції, контролює їх реалізацію в центральному апараті, територіальних органах, закладах, установах і на підприємствах, що належать до сфери управління МВС України, Центральних органах виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ, згідно з нормами антикорупційного законодавства. Визначення пріоритетів державної антикорупційної політики, імплементація базових антикорупційних актів слугують основою для успішної розбудови країни і становлення правової держави. МВС України доповнює коло виконавців Антикорупційної програми, якій надано статус державної. Але кроки, що здійснюються державою для європейської інтеграції, вимагають удосконалення системи управління органами та підрозділами МВС України. Поряд із чисельними законодавчими та організаційними змінами нагальною для реформованого МВС України залишається потреба в забезпеченні прозорості його діяльності, мінімізації корупційних ризиків, запровадженні більш ефективних антикорупційних процедур.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Україна на 131-му місці в рейтингу сприйняття корупції. URL:http://www.epravda.com.ua/news/2017/01/25/618680/ (дата звернення 26.06.2017).

2. У 2015 році через корупційні дії звільнили 57 правоохоронців. URL:http: // www.Tyzhden.ua/News/132984 (дата звернення 27.06.2017).

3. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст. 2056.

4. Питання запобігання та виявлення корупції: постанова Кабінету Міністрів України від 04 вер. 2013 р. № 706. Офіційний вісник України. 2013. № 76. Ст. 2826.

5. Про затвердження Положення про Управління запобігання корупції та проведення люстрації Міністерства внутрішніх справ України: наказ МВС України від 22 груд. 2015 р. № 1613. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MVS627.html (дата звернення 14.08.2017).

6. Про затвердження Антикорупційної програми Міністерства внутрішніх справ України на 2017 рік: наказ МВС України від 28 лют. 2017 р. №169. URL:https://www.cct.com.ua/2017/28.02.2017_169.htm (дата звернення 16.08.2017).

Отримано 04.09.2017

УДК 351.741(477):343.358

Л.В. Гаврилюк,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник ДНДІ МВС України, м. Київ

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ УПОВНОВАЖЕНИХ ПІДРОЗДІЛІВ СИСТЕМИ МВС З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ І ВИЯВЛЕННЯ КОРУПЦІЇ

У статті розглянуто організаційно-правові аспекти діяльності уповноважених підрозділів системи МВС з питань запобігання та виявлення корупції щодо забезпечення реалізації заходів із запобігання і протидії корупції. Досліджено нормативно-правову базу, якою регулюється діяльність уповноважених підрозділів та визначено їх завдання і функції, на підставі чого зроблено висновки щодо необхідності забезпечення їх організаційно-функціональної незалежності шляхом усунення надмірного розширення дискреційних повноважень.

Ключові слова: *корупція, корупційні правопорушення, уповноважені підрозділи, запобігання та виявлення корупції, система МВС.*

В статье рассмотрены организационно-правовые аспекты деятельности уполномоченных подразделений по вопросам предотвращения и выявления коррупции системы МВД по обеспечению реализации мер по предотвращению и противодействию коррупции. Исследовано нормативно-правовую базу, которой регулируется деятельность уполномоченных подразделений и определены их задачи и функции, на основании чего сделаны выводы о необходимости обеспечения их организационно-функциональной независимости путем устранения чрезмерного расширения дискреционных полномочий.

Ключевые слова: *коррупция, коррупционные правонарушения, уполномоченные подразделения, предотвращения и выявления коррупции, система МВД.*

Paper deals with organizational and legal aspects of the activities of authorized departments of the Ministry of Internal Affairs on the prevention and detection of corruption in ensuring the implementation of measures of prevention and counteraction to corruption. The regulatory and legal framework regulating the activities of authorized departments and their tasks and functions have been investigated, on the basis of which conclusions have been drawn regarding the need to ensure their organizational and functional independence by eliminating excessive expansion of discretionary powers.

Keywords: *corruption, corruption offenses, departmental authority, prevention and detection of corruption, the system of the Ministry of Internal Affairs.*

В Україні на сьогодні визначено ряд державних органів, які уповноважені здійснювати завдання та функції щодо запобігання та протидії корупційним проявам. Згідно зі ст. 1 ч. 1 абз. 13 Закону України від 25.10.2014 № 206 “Про запобігання корупції” до спеціально уповноважених суб’єктів у сфері протидії корупції належить органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції.

© Гаврилюк Л.В., 2017

Проте нормативно-правову базу України побудовано таким чином, що, крім визначених законом спеціально-уповноважених суб'єктів, фактично всі органи державної влади та місцевого самоврядування в межах своєї компетенції повинні здійснювати заходи із запобігання і протидії корупції. Цей механізм здійснюється на основі антикорупційних програм, які відповідно до ст. 19 Закону України "Про запобігання корупції" погоджуються Національним агентством. Також законом на керівників державних органів покладено персональну відповідальність за забезпечення реалізації державної програми з виконання Антикорупційної стратегії.

Відповідно, і Міністерство внутрішніх справ України з метою організації своєї діяльності повинно забезпечувати в межах повноважень, передбачених законом, здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції, контроль за їх реалізацією в апараті МВС, територіальних органах, закладах, установах і на підприємствах, що належать до сфери управління МВС [2].

Питанню запобігання та виявлення корупції присвятили свої дослідження В.Д. Гвоздецький, О.Ю. Бусол, Ю.В. Коваленко, О.В. Копан, В.О. Лисенко, І.П. Лопушинський, М.І. Мельник, Орлов Ю.П., М.І. Хавронюк та ін. Проте питання організаційно-правових засад удосконалення діяльності уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції системи МВС ще недостатньо досліджено, й відповідно єдиного погляду серед науковців на його вирішення не вироблено. У зв'язку з чим, науковий аналіз організаційно-правових засад протидії корупції в системі МВС на сучасному етапі розвитку антикорупційного законодавства в державі набуває особливої доцільності та актуальності.

Метою статті є визначення шляхів удосконалення діяльності уповноважених підрозділів із запобігання та виявлення корупції системи МВС.

Корупція в системі МВС є одним із проявів корупції в системі правоохоронних органів, які за своїм функціональним призначенням повинні запобігати та протидіяти її проявам. Наслідок корупційних діянь – це втрата довіри населення до працівників системи МВС, відповідно, зниження правоохоронного потенціалу держави в цілому.

Варто зазначити, що запорукою успішного подолання корупції є настання відповідальності за вчинення корупційних діянь. Проте зі статистичних даних ми бачимо, що кількість осіб правоохоронних органів, які вчинили корупційні правопорушення значно більша від кількості осіб, стосовно яких вироки (ухвали) суду набрали законної сили за такі діяння, та від кількості засуджених осіб за ці діяння. А саме: 157 осіб вчинили кримінальні корупційні правопорушення у 2014 році; у 2015 році – 203 особи; у 2016 році – 268 осіб. Проте стосовно лише 58 осіб вироки (ухвали) суду набрали законної сили за такі діяння у 2014 році, у 2015 році стосовно 60 осіб, у 2016 році – 64 осіб. Засуджено у 2014 році – 46 осіб, у 2015 році – 57 осіб, у 2016 році – 59 [3].

Причиною такої ситуації, на нашу думку, є неналежний рівень кримінального провадження по цій категорії справ або ж відсутність можливості проведення належної дослідчої перевірки зазначених матеріалів, наслідком чого є безпідставне і передчасне внесення відомостей про осіб, які вчинили корупційні кримінальні правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань без будь-яких матеріалів, які б це засвідчували.

Підтвердженням цього, є також дані про причини закриття кримінального провадження за корупційні правопорушення. Всього протягом 2014–2016 років кримінальне провадження було закрито стосовно 13 осіб. З них за відсутністю події, складу кримінального правопорушення чи недоведеністю обвинувачення

стосовно 4 осіб, у зв'язку із зміною обстановки – стосовно 3 осіб, і стосовно 4 осіб – у зв'язку із закінченням строків давності [3].

Що свідчить про необхідність здійснення роботи із запобігання і виявлення корупції в системі МВС шляхом удосконалення методів та засобів, зосередившись на тих сферах діяльності, де підвищений ризик корупційних проявів.

Безперечно, реформаційні процеси у правоохоронній системі України в цілому, та в системі МВС призвели до кардинальних змін функціонального призначення їх підрозділів. На сьогодні в системі МВС виконується безліч завдань із реалізації державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг, захисту державного кордону, цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, міграції (імміграції та еміграції) та інших. Водночас на систему МВС покладено завдання з реалізації чинного антикорупційного законодавства.

Під час реформування системи органів МВС було ліквідовано спеціальний підрозділ по боротьбі з організованою злочинністю, який у складі МВС займався боротьбою із корупцією [4] та Управління внутрішньої безпеки МВС.

На виконання п. 3 Постанови Кабінету Міністрів України № 706 від 4 вересня 2013 року "Питання запобігання та виявлення корупції" (далі – постанова № 706) в МВС створено та функціонує Управління запобігання корупції та проведення люстрації (далі – Управління), яке є структурним підрозділом Міністерства й у межах повноважень забезпечує реалізацію Міністерством внутрішніх справ заходів щодо запобігання і протидії корупції та здійснення завдань і функцій, передбачених Законом України "Про очищення влади" від 16 вересня 2014 року, здійснює контроль за їх реалізацією в апараті МВС, територіальних органах, закладах, установах і на підприємствах, що належать до сфери управління МВС.

Організація роботи Управління здійснюється відповідно до Положення про Управління запобігання корупції та проведення люстрації Міністерства внутрішніх справ України, яке затверджено наказом МВС України № 1613 від 22 грудня 2015 року (далі – Положення).

Відповідно до визначених у Положенні завдань Управління уповноважене здійснювати заходи із запобігання та протидії корупції в Національній поліції, Державній прикордонній службі України, Адміністрації Державної служби з надзвичайних ситуацій, Державній міграційній службі, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ (далі – ЦОВВ), та Головному органі військового управління Національної гвардії України лише за дорученням Міністра внутрішніх справ України щодо:

проведення перевірки достовірності відомостей про застосування заборон, передбачених Законом України від 16.09.2014 № 1682-VII "Про очищення влади";

проведення спеціальних перевірок стосовно осіб, які претендують на зайняття посад із підвищеним корупційним ризиком, порядок проведення яких визначено Законом України "Про запобігання корупції";

контролю за організацією та здійсненням заходів, спрямованих на забезпечення виконання вимог законів України "Про запобігання корупції" та "Про очищення влади".

Без доручення Міністра внутрішніх справ Управління уповноважене:

здійснювати заходи із запобігання і протидії корупції, контролю за їх реалізацією в апараті МВС, територіальних органах, закладах, установах і на підприємствах, що належать до сфери управління МВС;

перевіряти достовірність відомостей про застосування заборон, передбачених Законом України “Про очищення влади” в діяльності апарату МВС;

проводити спеціальні перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад з підвищеним корупційним ризиком, порядок проведення яких визначено Законом України “Про запобігання корупції”, в апараті МВС;

координувати роботу територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС, щодо здійснення заходів, спрямованих на запобігання і протидію корупції;

контролювати організацію та здійснення в апараті МВС заходів, спрямованих на забезпечення виконання вимог законів України “Про запобігання корупції” та “Про очищення влади”.

Також Управління готує пропозиції Міністру внутрішніх справ України щодо проведення планових та позапланових перевірок й за дорученням Міністра внутрішніх справ України проводить такі перевірки в апараті МВС та ЦОВВ, територіальних органах, підприємствах, установах та закладах, що належать до сфери їх управління, а також підприємствах, установах та закладах, що належать до сфери управління МВС, у напрямах запобігання та виявлення корупції та проведення люстрації, бере участь у проведенні таких перевірок та готує звіти за їх результатами [7].

Отже, Управління є уповноваженим підрозділом апарату МВС з питань запобігання і виявлення корупції та проведення люстрації в апараті МВС. Здійснюючи діяльність у межах своїх повноважень, воно забезпечує реалізацію Міністерством внутрішніх справ заходів щодо запобігання і протидії корупції й здійснює контроль за їх реалізацією в апараті МВС, територіальних органах, закладах, установах і на підприємствах, що належать до сфери управління МВС, а також за дорученням Міністра внутрішніх справ України у ЦОВВ.

Згідно з п.п. 28, 29 Положення Управління очолює начальник, який безпосередньо підпорядковується заступнику Міністра внутрішніх справ України, згідно з розподілом обов’язків, а призначається на посаду та звільняється з посади Міністром внутрішніх справ, що суперечить абз. 1 п.10 Типового положення про уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції, яке затверджене Постановою Кабінету Міністрів України № 706 від 4 вересня 2013 року (далі − Типове положення), де зазначено, що “уповноважений підрозділ органу виконавчої влади очолює керівник, який призначається на посаду та звільняється з посади керівником органу виконавчої влади за погодженням з посадовою особою Секретаріату Кабінету Міністрів України, визначеною Міністром Кабінету Міністрів України, якщо інше не встановлено законом”. Й відповідно до абз. 2 п. 3 Типового положення “керівник уповноваженого підрозділу органу виконавчої влади підзвітний і підконтрольний посадовій особі Секретаріату Кабінету Міністрів України, визначеній Міністром Кабінету Міністрів України, якщо інше не передбачено Законом”. У зв’язку з чим, та з метою усунення корупційних ризиків, ми вважаємо, що необхідно п.п. 28, 29 Положення привести у відповідність до абз. 1 п.10 Типового положення.

Взагалі, в системі МВС утворено (визначено) 8 уповноважених підрозділів, в тому числі 4 самостійні підрозділи (2 управління, 1 відділ, 1 уповноважена особа), та 4 підрозділи, в яких поєднано функції запобігання та виявлення корупції з іншими напрямами роботи (забезпечення внутрішньої, власної та економічної безпеки, адміністративно-аналітичної та правової роботи). Також згідно зі

ст. 216 Кримінального процесуального кодексу України слідчі органів НП здійснюють досудове розслідування корупційних злочинів, і лише у визначених законом випадках – детективи Національного антикорупційного бюро (далі – НАБУ).

На нашу думку, до уповноважених підрозділів, у яких не забезпечено організаційно-функціональну незалежність у здійсненні діяльності із запобігання та виявлення корупції, необхідно віднести Департамент внутрішньої безпеки Національної поліції України, Департамент захисту економіки Національної поліції України. Така ж сама ситуація і в Державній службі України з надзвичайних ситуацій, де уповноваженим підрозділом із запобігання і виявлення корупції є Відділ власної безпеки та протидії корупції, та в Національній гвардії України де уповноваженим підрозділом з питань запобігання та виявлення корупції є служба з питань запобігання і виявлення корупції відділу адміністративно-аналітичної та правової роботи.

Необхідно констатувати, що в державних органах, в яких утворено окремі самостійні структурні підрозділи, робота щодо запобігання та виявлення корупції ведеться на більш якісному рівні, проте також потребує активізації за окремими напрямами діяльності [13].

З урахуванням того, що повноваження підрозділів з питань запобігання та протидії корупції суттєво відрізняються від повноважень інших служб і повинні бути зосередженні виключно на боротьбі з корупцією в системі МВС, та з метою вдосконалення їх діяльності необхідно привести нормативно-правову базу, якою регулюється діяльність уповноважених підрозділів (осіб) системи МВС із запобігання та виявлення корупції, у відповідність із Типовим положенням про уповноважений підрозділ з питань запобігання та протидії корупції шляхом усунення надмірного розширення дискреційних повноважень. Також забезпечити їх організаційно-функціональну незалежність.

Адже незабезпечення організаційно-функціональної незалежності уповноваженого підрозділу та багатоступеневий рівень їх підпорядкованості є ризиком:

формального підходу до виконання функціональних обов'язків посадовими особами уповноваженого підрозділу, на яких додатково покладено ці функції;

конфлікту інтересів при взаємодії з керівниками підрозділів, в яких визначено уповноважений підрозділ, під час виконання функціональних обов'язків;

неправомірного впливу з боку керівників підрозділів, у структурі яких перебувають такі уповноважені підрозділи, та ін.

Також до наявних проблемних питань у діяльності уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції слід віднести відсутність визначення на законодавчому рівні порядку координації їхньої діяльності посадовою особою Секретаріату Кабінету Міністрів України, визначеної Міністром Кабінету Міністрів України, яка згідно з п. 12 Типового положення уповноважена здійснювати координацію, затвердження планів роботи та методичне забезпечення діяльності уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції.

Виходячи з наведеного вище, можна стверджувати, що система уповноважених суб'єктів протидії корупції системи МВС України перебуває на стадії формування, як і нормативно-правові акти, якими регулюється їх діяльність. Так, наприклад в Адміністрації Державної прикордонної служби України з метою підвищення ефективності здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції призначено уповноважену особу з питань запобігання та виявлення корупції, й наразі опрацьовується проект Положення про уповноважену особу з питань запобігання та виявлення корупції.

До наявних проблемних питань у діяльності уповноважених підрозділів із запобігання та виявлення корупції системи МВС слід також віднести:

відсутність визначення на законодавчому рівні порядку їх координації посадовою особою Секретаріату Кабінету Міністрів України, визначеної Міністром Кабінету Міністрів України, яка згідно з п. 12 Типового положення уповноважена здійснювати координацію, затверджувати плани роботи та методичне забезпечення діяльності уповноважених підрозділів із запобігання та виявлення корупції.

відсутність чіткого законодавчого визначення статусу уповноважених підрозділів з питань запобігання корупції їх прав, повноважень, порядку взаємодії з Національним агентством з питань запобігання корупції та посадовою особою Секретаріату Кабінету Міністрів України;

відсутність чіткого законодавчого визначення статусу посадової особи Секретаріату Кабінету Міністрів України, її прав, повноважень.

Також, на нашу думку, вирішити проблему зниження рівня корупції в системі МВС можна лише шляхом об'єднання зусиль керівництва та налагодженої взаємодії Міністерства внутрішніх справ України, Національної гвардії України, Національної поліції України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державної міграційної служби України, а також керівників закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС, та громадських організацій, спрямованих на продовження здійснення заходів у сфері антикорупційної політики.

Підсумовуючи, варто зазначити, що для досягнення цілей антикорупційної програми створення в системі МВС уповноважених підрозділів із запобігання і виявлення корупції та посилення відповідальності за вчинення корупційних злочинів недостатньо. Ми вважаємо, що необхідними є також уніфікована, без можливості подвійного тлумачення законодавча база, а також професійна робота слідчих та судових органів. Адже боротьба з корупцією буде ефективною в разі виявлення корупційних діянь, осіб, які їх вчинили, та притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності. Й відповідно, від того, наскільки всесторонньо, об'єктивно та всебічно будуть досліджені обставини справи слідчим, залежить те, чи будуть притягненні до відповідальності особи, які вчинили корупційні діяння.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. Голос України від 25.10.2014. № 206.

2. Положення про Міністерство внутрішніх справ України: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 878. Офіційний вісник України від 17.11.2015. № 89. С. 43.

3. Звіт про стан корупції за 2014, 2015, 2016 роки форма № 1-КОР (місячна), затверджена наказом Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки, Міністерства доходів і зборів, Міністерства оборони, Державної судової адміністрації України від 22.04.2013 № 52/394/172/71/268/60 за погодженням з Держкомстатом України.

4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування органів внутрішніх справ: Закон України від 12.02.2015 № 193- VIII. Голос України від 09.04.2015. № 64.

5. Питання запобігання та виявлення корупції: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 вересня 2013 року № 706.

6. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 № 1682- VII. Голос України від 15.10.2014. № 198.

7. Положення про Управління запобігання корупції та проведення люстрації Міністерства внутрішніх справ України: затв. наказом МВС України від 22.12.2015. № 1613.

8. Кримінально-процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар. За заг.ред. В.Т. Маляренка, В.Г. Гончаренка. Вид. шосте, перероблене та доповнене. Київ: "Юрисконсульт", "Юстініан". 2010. 896 с.

9. Положення про Департамент внутрішньої безпеки Національної поліції України: затв. наказом Національної поліції України від 09.11.2015. № 83.

10. Положення про Департамент захисту економіки Національної поліції України: затв. наказом Національної поліції України від 07.11.2015. № 18.

11. Витяг з положення про апарат командувача Національної гвардії України: затв. наказом командувача Національної гвардії України від 15.02.2017 № 93.

12. Положення про відділ власної безпеки та протидії корупції: затв. наказом ДСНС України від 15.02.2016. № 71.

13. Аналіз діяльності уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції станом на 1 жовтня 2016 року.

14. Інформаційно-статистичні матеріали: лист Адміністрації Держприкордонслужби України від 07.08.2017 вх. № 1062.

Отримано 14.09.2017

УДК 342.951:351.741(477)

Ю.С. Коллер,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник,
головний науковий співробітник
ДНДІ МВС України, м. Київ

МІСЦЕ ТА РОЛЬ ЗАХОДІВ ПРИМУСУ В ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

У статті на основі аналізу чинного законодавства розглядаються актуальні питання щодо місця та ролі заходів примусу в діяльності Національної поліції України. Зроблено висновок, що поліцейські заходи примусу (як спеціальні заходи адміністративного припинення, що обмежують певні права і свободи людини та застосовуються відповідно до закону для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень) займають ключове місце у складі адміністративного примусу (як одного з видів державного примусу), оскільки завдяки ним поліція має можливість безпосередньо втручатися в конфліктні ситуації, припиняти небезпечні дії правопорушників, усувати причини та умови, що можуть призвести до тяжких наслідків, захищати належним чином права громадян та держави.

Ключові слова: *примус, заходи примусу, Національна поліція України, поліцейський, переконання.*

В статье на основе анализа действующего законодательства Украины рассматриваются актуальные вопросы относительно места и роли мер принуждения в деятельности Национальной полиции Украины. Сделан вывод, что полицейские меры принуждения (как специальные меры административного пресечения, которые ограничивают определенные права и свободы человека и применяются в соответствии с законом для обеспечения выполнения возложенных на полицию полномочий) занимают ключевое место в составе административного принуждения (как одного из видов государственного принуждения), поскольку благодаря им полиция имеет возможность непосредственно вмешиваться в конфликтные ситуации, прекращать опасные действия правонарушителей, устранять причины и условия, которые могут привести к тяжелым последствиям, защищать должным образом права граждан и государства.

Ключевые слова: *принуждение, меры принуждения, Национальная полиция Украина, полицейский, убеждение.*

In the paper on the basis of the analysis of current legislation of Ukraine current issues regarding the place and role of compulsion measures in the activities of the National Police of Ukraine. It is concluded that compulsion measures of police (as special measures of administrative suppression that restrict certain rights and freedoms and are applied in accordance with the law for the enforcement of the powers assigned to the police) occupy a important place in the composition of administrative compulsion (as one of the types of state compulsion), because thanks to them, the police has got the opportunity to intervene directly in conflict situations, to stop the dangerous actions of offenders, to eliminate the causes and conditions that can lead to serious imitations, to protect properly the rights of citizens and the state.

© Коллер Ю.С., 2017

Keywords: *compulsion, compulsion measures, the National Police of Ukraine, policeman, convictions.*

Національна поліція України 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. У правоохоронній діяльності Національної поліції України використовуються різноманітні організаційні, технічні, виховні та інші засоби, особливе місце серед яких займають правові, зокрема, адміністративно-правові засоби боротьби з правопорушеннями. Найважливішими серед останніх є поліцейські заходи, використання яких забезпечує виконання покладених на поліцію повноважень щодо охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

Для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень законодавець у Законі України від 02.07.2015 № 580-VIII "Про Національну поліцію" закріпив право поліції застосовувати в межах своєї компетенції відповідні поліцейські заходи, тобто дію або комплекс дій превентивного або примусового характеру, що обмежує певні права і свободи людини та застосовується відповідно до закону для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень (ст. 29 Закону) [1].

Слід погодитись із тим, що поліцейський захід є однією з ключових складових функцій поліцейського, яка полягає в тому, що поліцейський має право застосовувати до особи дії або комплекс дій превентивного чи примусового характеру [2, с. 98].

Чинне законодавство визначає два основних види поліцейських заходів: 1) поліцейські превентивні заходи (перевірка документів особи; опитування особи; поверхнева перевірка і огляд; зупинення транспортного засобу; поліцейське піклування тощо); 2) поліцейські заходи примусу (фізичний вплив (сила); застосування спеціальних засобів; застосування вогнепальної зброї) [1].

Досліджуючи місце та роль заходів примусу в діяльності Національної поліції України, безперечно, перш за все, необхідно наголосити на тому, що в адміністративно-правовій науці визначені в чинному Законі України "Про Національну поліцію" поліцейські заходи примусу визначаються як спеціальні заходи адміністративного припинення, які, у свою чергу, є однією з трьох основних груп заходів адміністративного примусу (як одного з видів державного примусу), що також, у свою чергу, є одним з основних методів в адміністративній діяльності Національної поліції України.

Слід зазначити, що Національна поліція України як правоохоронний орган держави виконує широке коло завдань та функцій щодо охорони правопорядку та боротьби з правопорушеннями. З точки зору правової характеристики, у правоохоронній діяльності Національної поліції України розрізняють такі основні напрями: адміністративна, профілактична, оперативно-розшукова, кримінально-процесуальна, виконавча та охоронна діяльність. Множинність цих напрямів зумовлює специфіку форм та методів діяльності поліції і правовий стан її працівників у здійсненні поставлених перед ними завдань.

Одним з основних, найважливіших напрямів діяльності Національної поліції України є безпосередньо адміністративна діяльність, оскільки близько 80 % завдань і дій, які виконують поліцейські, належать до сфери адміністративної діяльності, адміністративного припинення протиправної поведінки. Вона відіграє в діяльності поліції особливу роль, бо завдяки цьому поліція має можливість

безпосередньо втручатися в ситуацію, припиняти небезпечні дії суб'єкта, усувати причини та умови, що можуть призвести до тяжких наслідків, захищати належним чином право громадянина та держави. І чим активніше поліція буде використовувати права адміністративного примусу, тим вище буде ефективність забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, тим менше буде умов, за яких може скоїтися правопорушення чи злочин [3, с. 8].

На сучасному етапі у спеціальній юридичній літературі адміністративна діяльність поліції розуміється як врегульована нормами адміністративного права її виконавчо-владна діяльність, спрямована на забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів, прав та інтересів юридичних осіб, громадського порядку, громадської безпеки та боротьбу з правопорушеннями [3, с. 8].

Слід погодитися, що адміністративна діяльність поліції здійснюється за допомогою різноманітних методів, які доповнюють один одного, тому що кожний із них характеризується засобом реалізації загальних цілей адміністративної діяльності. Метод – це засіб практичного здійснення цілей, завдань і функцій адміністративної діяльності [4, с. 38]. У загальноприйнятому розумінні термін "метод" означає спосіб чи прийом здійснення чого-небудь. Виходячи з цього, під методами будь-якої діяльності слід розуміти способи, прийоми, засоби, які використовуються для досягнення поставленої мети і становлять зміст цієї діяльності [5, с. 180]. У адміністративно-правовому аспекті під методами адміністративної діяльності розуміються способи цілеспрямованого впливу на поведінку громадян, а також діяльність підприємств і організацій в інтересах забезпечення громадського порядку [6, с. 285].

Зважаючи на це, методами адміністративної діяльності Національної поліції України можна визнати різноманітні засоби, прийоми і способи, за допомогою яких поліція здійснює вплив на суспільні відносини з метою реалізації своїх правоохоронних завдань та функцій. Варто підкреслити, що методи в адміністративній діяльності поліції мають забезпечити високу ефективність діяльності поліцейських, злагодженість роботи, сприяти розвитку творчої ініціативи кожного працівника. Зміст методу дає відповідь на запитання про те, яким чином найбільш раціонально можна досягти цілей адміністративної діяльності поліції.

Найвагомішими серед зазначених методів є переконання та примус, які визнаються також універсальними і всеохоплюючими методами державного управління в цілому [7, с. 107]. Вони найширше застосовуються в усіх сферах управлінської діяльності, в тому числі в боротьбі із правопорушеннями, і становлять систему засобів впливу держави (в особі її відповідальних органів та посадових осіб) на свідомість і поведінку людей, є необхідною умовою нормального функціонування суспільства, будь-якого державного або громадського об'єднання, всього процесу управління. Застосовуючи ці засоби, держава забезпечує функціонування всієї суспільної системи, організованість, дисциплінованість, охороняє працю та побут людей, нормальну соціальну обстановку в країні [8, с. 27–28].

Переконання становить комплекс виховних, роз'яснювальних та заохочувальних засобів, які здійснюються з метою підвищення організованості, дисципліни громадян, добровільного виконання ними законів. У свою чергу, примус – це метод впливу держави на свідомість і поведінку осіб, що скоюють протиправні вчинки. Примус застосовується на базі переконання до тієї частини громадян, які порушують чинні норми та правила, і проявляється у притягненні винного у вчиненні правопорушення до того чи іншого виду юридичної відповідальності [4, с. 40–42].

Взагалі метод примусу є однією із основних складових частин у системі методів управління суспільством. У кожній демократичній країні, якою є й Україна, існують інститути, за допомогою яких контролюється виконання й дотримання чинного законодавства всіма учасниками правового процесу. Чільне місце серед таких інститутів посідає інститут правового примусу. Його наявність зумовлена неможливістю гарантування дотримання режиму законності та порядку в державі, спираючись лише на правову свідомість суб'єктів права. У науковій правничій літературі головною є думка, що порядок і право в соціумі кожної держави має зберігатися завдяки двом основним компонентам: правосвідомості (визнанню суб'єктами цього права) та примусу. Громадяни знають про невід'ємність своїх законних прав та імовірність настання відповідальності при невиконанні своїх обов'язків.

Звичайно, цей метод управління має авторитарний характер, але в сучасному суспільстві немає жодної країни, котра б не використовувала примус як один із найважливіших засобів управління суспільством. Державний примус у нашій країні характеризується тим, що цей метод впливу є допоміжним, здійснюється на основі переконання і тільки після застосування переконання. Він застосовується до порівняно незначної кількості осіб, що вчинили правопорушення. Державний примус – це психологічний або фізичний вплив державних органів (посадових осіб) на певних осіб з метою спонукати, примусити до виконання норм права. Існує і його форма: судова й адміністративна. При цьому використовується й засіб суспільного примусу, що не є державним [9, с. 55].

Функціональною особливістю поліції є наявність у неї повноважень щодо застосування широкого кола заходів адміністративного примусу. У цьому контексті А. О. Поліщук справедливо наголошує, що адміністративний примус – це різновид державного примусу (окремий інститут адміністративного права), який за своєю суттю є втручанням у сферу правових інтересів правопорушника, інших суб'єктів права. Йому, як і державному примусу в цілому, властиві характерні риси, сутність яких зводиться до використання державними органами способів примусового характеру з метою забезпечення належного поводження людей [9, с. 55].

Отже, як слушно зауважує М. М. Коренева, "адміністративний примус посідає головне місце серед заходів державного примусу, оскільки його основне завдання – протидія злочинності та профілактика протизаконної поведінки всіма суб'єктами права, оскільки важливою умовою повноцінного життя суспільства є належний громадський порядок, тобто чітке і точне дотримання правил поведінки, встановлених для його членів і обов'язкових для виконання" [10, с. 115].

Враховуючи це, під адміністративним примусом поліції варто розуміти застосування відповідним органом, а також уповноваженими особами поліції щодо осіб, які не перебувають у їх підпорядкуванні, незалежно від волі і бажання останніх, передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу морального, майного, особистісного та іншого характеру з метою охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, а також підтримання публічної безпеки і порядку, шляхом попередження і припинення правопорушень, покарання за їх вчинення.

Заходи адміністративного примусу застосовуються з метою: а) забезпечення виховного впливу на порушників та запобігання вчинення ними нових правопорушень шляхом накладення адміністративних стягнень на осіб, які вчинили адміністративні проступки (згідно зі ст. 23 КУпАП [11] адміністративне стягнення є мірою відповідальності і застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до

правил співжиття, а також запобігання вчинення нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами); б) припинення їх протиправних дій; в) попередження правопорушень.

На підставі цього необхідно зазначити, що заходи адміністративного примусу залежно від цілей і способу забезпечення правопорядку класифікуються на три основні групи: 1) адміністративно-попереджувальні (запобіжні) заходи (тобто заходи, спрямовані на попередження правопорушень); 2) заходи адміністративного припинення (тобто заходи, застосуванням яких досягається припинення протиправної поведінки); 3) заходи адміністративної відповідальності (адміністративного стягнення).

Аналіз юридичної літератури дозволяє розуміти заходи адміністративного припинення як передбачені законом засоби впливу, спрямовані на примусове переривання (припинення) діянь, які мають ознаки адміністративного правопорушення, а в окремих випадках – і кримінально-правовий характер, недопущення шкідливих наслідків протиправної поведінки, забезпечення провадження у справі про адміністративне правопорушення і притягнення винного до адміністративної, а у виняткових випадках – до кримінальної відповідальності [12, с. 84–85].

Застосування заходів адміністративного припинення, на відміну від адміністративно-попереджувальних (запобіжних) заходів, враховуючи їх цільове призначення, характеризується, насамперед, тим, що воно спричиняється реальною протиправною поведінкою певних осіб і починається в той момент, коли ця протиправна поведінка досягла певних меж і розвитку, а саме: коли використання попереджувально-запобіжних заходів стає вже неефективним або зовсім марним. Заходи адміністративного припинення безпосередньо припиняють наявні правопорушення, створюють умови для встановлення особи правопорушника, з'ясування обставин справи і реальної можливості для подальшого застосування до правопорушника заходів адміністративного або іншого впливу чи відповідальності. На відміну від адміністративних стягнень заходи адміністративного припинення не містять елемента покарання особи, до якої вони застосовуються. Виконуючи поряд з виховною і каральною функцією, адміністративне стягнення за своєю дією в часі звернене в минуле, і є ретроспективним. Заходи ж адміністративного припинення, як правило, спрямовані в сьогодення і тому здатні самостійно й оперативно вирішувати конфліктну ситуацію, зокрема примусово припиняти правопорушення. Вони можуть також забезпечувати й умови для подальшого застосування заходів відповідальності до винних осіб. Нерідко заходи припинення використовуються і для боротьби з протиправними діяннями душевнохворих та малолітніх, тобто осіб, які не підлягають юридичній відповідальності [4, с. 49].

Заходи адміністративного припинення: 1) не потребують, як і адміністративно-запобіжні заходи, наявності вини правопорушника як обов'язкової умови їх застосування; 2) спрямовані на примусове припинення діянь, які мають ознаки як адміністративного, так і кримінального правопорушення; 3) спрямовані на недопущення їх шкідливих наслідків; 4) забезпечують (у разі необхідності й у випадках, передбачених законом) провадження в справах про адміністративні правопорушення і притягнення винних осіб до адміністративної та у випадках, передбачених законом, кримінальної відповідальності. Заходи адміністративного припинення дуже неоднорідні, відрізняються один від одного за багатьма ознаками [4, с. 49].

На практиці їх найчастіше поділяють за загальною чи спеціальною сферою застосування на дві великі групи: 1) заходи адміністративного припинення

загального призначення, які, у свою чергу, поділяються на: самостійні (або оперативні – наприклад, вимога припинити особами протиправні дії; винесення на місці усного попередження особам, які допустили незначні адміністративні порушення тощо) і допоміжні (або забезпечувальні – наприклад, доставляння порушника з метою складення протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим тощо); 2) заходи адміністративного припинення спеціального призначення (застосування: фізичного впливу, спеціальних засобів та вогнепальної зброї) [4, с. 50].

Деякі автори до заходів адміністративного припинення відносять три групи: 1) заходи адміністративного припинення загального призначення (вимога припинити особами протиправні дії; заборона експлуатації транспортних засобів; заборона діяльності об'єктів дозвільної системи тощо); 2) заходи адміністративного припинення спеціального призначення (застосування: фізичного впливу, спеціальних засобів та вогнепальної зброї); 3) заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення (доставлення; адміністративне затримання; особистий огляд і огляд речей; вилучення речей і документів; привід тощо) [13, с. 23].

Як бачимо, в адміністративно-правовій науці немає одностайної думки щодо цього. Проте, так чи інакше, варто констатувати, що застосування фізичного впливу, спеціальних засобів та вогнепальної зброї (тобто фактично поліцейські заходи примусу) в науці визначаються як заходи адміністративного припинення спеціального призначення, тобто комплекс виняткових, екстраординарних засобів адміністративного впливу. Спеціальний характер зазначених заходів визначає специфіку підстав їх застосування. Це, як правило, невідкладні випадки, коли необхідно припинити протиправні дії, небезпечні для життя і здоров'я людей. Крім того, заходи адміністративного припинення спеціального призначення застосовуються тоді, коли були використані й не дали бажаних результатів усі інші форми попереднього впливу на правопорушників [4, с. 52].

Визначаючи місце та роль заходів примусу в діяльності Національної поліції України (як заходів адміністративного припинення спеціального призначення), варто підкреслити, що вчені-адміністративісти зазначені заходи адміністративного припинення поділяють на дві групи: 1) ті, які передбачені в КУпАП; 2) ті, які передбачені в інших нормативних актах [4, с. 62; 6, с. 289].

Розглядаючи першу групу заходів адміністративного припинення, варто відзначити, що до них слід віднести визначені у КУпАП заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення. Так, згідно зі ст. 260 КУпАП, у випадках, прямо передбачених законами України, з метою припинення адміністративних правопорушень, коли вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи, складення протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості складення його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ та виконання постанов по справах про адміністративні правопорушення допускаються адміністративне затримання особи, особистий огляд, огляд речей і вилучення речей та документів, у тому числі посвідчення водія, тимчасове затримання транспортного засобу тощо [11].

Що стосується другої групи заходів адміністративного припинення, то, з огляду на предмет нашого дослідження, до них варто віднести саме розглядувані нами заходи адміністративного припинення (тобто безпосередньо поліцейські заходи примусу), що передбачені не тільки КУпАП, а й іншими нормативними

актами. У цьому контексті, варто підкреслити, що керівні принципи застосування поліцією заходів примусу визначено, перш за все, у: Резолюції 34/169 Генеральної Асамблеї ООН "Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку"; Резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи № 690 (1979) "Декларація про поліцію".

Аналіз зазначених документів дає підстави стверджувати, що метою застосування поліцейськими примусових заходів є забезпечення подолання спротиву проведенню превентивного поліцейського заходу, відновлення публічного порядку та безпеки, локалізація негативних наслідків, у тому числі й збереження місця події в первинному, незміному стані, забезпечення фіксації та збирання речових доказів на місці події в передбачений у законі спосіб, а також затримання особи правопорушника, його доставляння до територіального підрозділу поліції. У межах заходів реагування на правопорушення, визначених КУпАП та КПК України, заходи примусу застосовуються поліцією з метою забезпечення особистої безпеки поліцейського, безпеки оточуючих, порушника. Наслідком застосування примусу може бути затримання правопорушника у встановлений у законі спосіб, припинення правопорушення, встановлення особи правопорушника, забезпечення складання протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості складення його на місці правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим, тощо [2, с. 153].

Перелік заходів примусу, до яких може (повинен) вдаватися поліцейський, визначений безпосередньо в Законі України "Про Національну поліцію". Так, відповідно до ст.ст. 42–46 зазначеного Закону, поліція під час виконання повноважень, визначених цим Законом, уповноважена застосовувати такі заходи примусу, як: 1) фізичний вплив (сила); 2) застосування спеціальних засобів; 3) застосування вогнепальної зброї, що є найбільш суворим заходом примусу, та її використання (для подання сигналу тривоги або виклику допоміжних сил, або для знешкодження тварини, яка загрожує життю чи здоров'ю поліцейського та інших осіб) [1].

Слід констатувати, що зазначений перелік є вичерпним, при цьому застосування одного із заходів примусу унеможливлює застосування інших заходів примусу одночасно. Обрання примусувого заходу здійснюється на розсуд поліцейського пропорційно рівню небезпеки реагування. При цьому, перелік спеціальних засобів, які може (повинен) застосувати поліцейський, визначений у ч. 4 ст. 42 Закону України "Про Національну поліцію", також є вичерпним та може бути розділений на групи: 1) засоби, придатні для захисту людини від ураження різними предметами (у тому числі зброєю); 2) засоби тимчасового (відворотного) ураження людини (правопорушника, супротивника); 3) засоби пригнічення чи обмеження волі людини (психологічної чи фізичної) шляхом здійснення впливу на неї чи предмети, що її оточують [2, с. 154–155].

На підставі зазначеного вище можна зробити висновок, що поліцейські заходи примусу (як спеціальні заходи адміністративного припинення, що обмежують певні права і свободи людини та застосовуються відповідно до закону для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень) займають ключове місце у складі адміністративного примусу (як одного з видів державного примусу), оскільки завдяки ним поліція має можливість безпосередньо втручатися в конфліктні ситуації, припиняти небезпечні дії суб'єктів, усувати причини та умови, що можуть призвести до тяжких наслідків, захищати належним чином право громадянина та держави.

Посідаючи особливе місце у складі адміністративного примусу, поліцейські заходи примусу відіграють важливу роль в адміністративній діяльності Націо-

нальної поліції України, оскільки вони забезпечують: подолання спротиву проведення превентивного поліцейського заходу, відновлення публічного порядку та безпеки, локалізацію негативних наслідків, у тому числі й збереження місця події в первинному, незміному стані, фіксацію та збирання речових доказів на місці події в передбачений у законі спосіб, затримання особи правопорушника, його доставляння до територіального підрозділу поліції, а також особисту безпеку поліцейського, безпеку оточуючих та порушника. Крім того, важлива роль поліцейських заходів примусу полягає й у тому, що за допомогою їх застосування може бути затримано правопорушника у встановлений у законі спосіб, припинено скоєння правопорушення, встановлено особу правопорушника, забезпечено складання протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості складення його на місці правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим, тощо.

У зв'язку з цим, вважаємо, що чим активніше Національна поліція України у своїй діяльності буде використовувати заходи примусу, тим вище буде ефективність забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, тим менше буде умов, за яких може скоїтися правопорушення чи злочин.

СПИСОК ВИКОРИСТАННИХ ДЖЕРЕЛ

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

2. Науково-практичний коментар розділу IV "Повноваження поліції" та розділу V "Поліцейські заходи" Закону України "Про Національну поліцію". Т.П. Мінка, Р.В. Миронюк, В.А. Глуховеря та ін.; за заг. ред. Т.П. Мінки. Харків: Право, 2016. 178 с.

3. Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях: навчальний посібник. Київ: "Центр учбової літератури", 2016. 196 с.

4. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ: підручник / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, Л.П. Коваленко та ін.; за заг. ред. В.Я. Настюка. Харків: Право, 2013. 472 с.

5. *Колпаков В.К.* Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

6. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: підручник; за ред.: Є.М. Моісеєва, Ю.І. Римаренка, В.І. Олефіра. Київ: КНТ, 2008. 816 с.

7. *Битяк Ю.П., Зуй В.В.* Административное право Украины (Общая часть): учебное пособие. Харьков: ООО "Одиссей", 1999. 224 с.

8. *Комзюк А.Т.* Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07; КНУВС. Київ, 2002. 408 с.

9. *Поліщук А.О.* Забезпечення прав людини при застосуванні заходів адміністративного примусу поліцією: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; НДІ публічного права. Київ, 2017. 178 с.

10. *Коренева М.М.* Адміністративно-правовий механізм зниження юридичних ризиків у заходах примусу органів виконавчої влади України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; МАУП. Київ, 2017. 220 с.

11. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 грудня 1984 року № 8073-X. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. № 51. Ст. 1122.

12. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: підручник; за заг. ред. О.П. Рябченко. Харків: Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2009. 256 с.

14. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ: навчальний посібник; В.М. Бесчастний, А.О. Собакарь, О.М. Мердова та ін.; за ред. В.М. Бесчастного. Донецьк: ДЮІ МВС України, 2013. 252 с.

Отримано 27.09.2017

УДК 342.9

Н.А. Литвин,
кандидат юридичних наук, доцент,
старший науковий співробітник, доцент Університету
державної фіскальної служби України, м. Ірпінь, Київська обл.

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

У науковій статті досліджено окремі питання правового регулювання інформаційної безпеки України. Проаналізовано стан нормативно-правового регулювання інформаційної безпеки держави, визначено напрями державної інформаційної політики щодо інформаційної безпеки та зроблено висновок щодо врегулювання цієї проблеми.

Порівнюється зміст доктрин інформаційної безпеки України 2009 та 2017 років та наголошується на необхідності імплементації визначених у новій доктрині завдань у практичну площину, тобто створення низки нових нормативно-правових актів у зазначеній сфері.

Ключові слова: *інформація, інформаційна безпека, Державна інформаційна політика, інформаційне забезпечення, нормативно-правові акти.*

В научной статье исследованы отдельные вопросы правового регулирования информационной безопасности Украины. Проанализировано состояние нормативно-правового регулирования информационной безопасности государства, определенны направления государственной информационной политики относительно информационной безопасности и сделан вывод относительно урегулирования данной проблемы.

Сравнивается содержание доктрин информационной безопасности Украины 2009 и 2017 и подчеркивается необходимость имплементации определенных в новой доктрине задач в практическую плоскость, то есть создания ряда новых нормативно-правовых актов в указанной сфере.

Ключевые слова: *информация, информационная безопасность, Государственная информационная политика, информационное обеспечение, нормативно-правовые акты.*

In the paper, certain issues of legal regulation of information security of Ukraine are investigated. The condition of normative and legal regulation of information security of the state, certain directions of the state information policy regarding information security are analyzed and the conclusion is made regarding the settlement of this problem.

The content of the information security doctrines of Ukraine 2009 and 2017 is compared and the need to implement the tasks defined in the new doctrine into the practical plane, that is, the creation of a number of new regulatory and legal acts in this sphere, is emphasized.

Keywords: *information, informative safety, public informative policy, informative providing, normative legal acts.*

На сьогодні інформація є одним із головних елементів у багатьох сферах державного управління і важливим фактором суспільних відносин. Зміни, що відбуваються на сучасному етапі в Україні, в першу чергу, пов'язані зі збільшенням

© Литвин Н.А., 2017

великих обсягів інформації та її швидкою зміною. Тому саме на державу покладається завдання щодо забезпечення доступу громадян України до об'єктивної інформації, пов'язаної з усіма сферами життєдіяльності громадянина, в тому числі інформації, що стосується діяльності органів державної влади. Відповідно, для ефективної діяльності зазначених органів та для забезпечення доступу громадян до якісної інформації важливе місце посідають питання інформаційної безпеки. Адже інформаційна безпека є частиною національної безпеки держави, яка має захищати фінансово-економічну, соціальну, політичну й інші сфери діяльності держави.

Проблемні питання інформаційної безпеки стали предметом наукових розробок у роботах таких вчених, як І. Арістової, І. Березовської, В. Голубєва, В. Гурковського, О. Дзьобаня, Р. Калюжного, В. Конаха, Б. Кормича, В. Ліпкана, Ю. Максименка, А. Марущака, О. Олійника, В. Цимбалюка, О. Юдіна, Р. Юсупова, А. Шапки та ін. Але незважаючи на це, на сьогодні проблеми правового регулювання інформаційної безпеки України потребують додаткового вивчення.

Метою статті є визначення проблемних питань правового регулювання інформаційної безпеки України та надання пропозицій для покращення діяльності із забезпечення інформаційної безпеки країни.

Необхідно вказати на те, що державна політика щодо розвитку та формування інформаційного суспільства повинна:

– забезпечувати доступ громадян до інформації;

– створювати національні системи і мережі інформації;

– зміцнювати матеріально-технічні, фінансові, організаційні, правові і наукові основи інформаційної діяльності;

– забезпечувати ефективне використання інформації;

– сприяти постійному оновленню, збагаченню та зберіганню національних інформаційних ресурсів;

– створювати загальні системи охорони інформації;

– сприяти міжнародному співробітництву в галузі інформації і гарантувати інформаційний суверенітет України [1].

Але, на жаль, на сьогодні більшість громадян з недовірою ставляться до державної влади в питаннях отримання інформації. Тому потрібно погодитися із думкою Войцих Н., яка зазначає, що вістря державної інформаційної політики має бути, перш за все, спрямоване на усунення "дефіциту довіри до влади", який перешкоджає просуванню шляхом реформ. У цьому сенсі ключовим завданням є створення відкритого інформаційного середовища, включаючи забезпечення інформаційної прозорості державної влади, необхідної для формування громадянського суспільства і досягнення взаємодії між суспільством і владою на принципах довіри, взаєморозуміння та ділового партнерства [2, с. 11–12].

Водночас на рівні практичної реалізації інформаційна політика держави в сучасній Україні відзначається різноспрямованістю та нескоординованістю діяльності різних відомств, непослідовністю та непрозорістю в реалізації намічених заходів. Як наслідок – Україна поки що не належить до інформаційно незалежних держав, а її інформаційну сферу характеризують такі ознаки:

– малоефективна система державного регулювання національного медіа-простору, відсутність консолідованого бачення напрямів його подальшого розвитку, нерозвиненість культурних індустрій, національної системи збирання та поширення інформації у глобальному масштабі;

– низький рівень присутності в глобальному медіа-просторі, висока інформаційна залежність від іноземних держав та медіа-структур;

– за наявності позитивної динаміки впровадження телекомунікаційних мереж та комп'ютеризації – ринкова стихійність цих процесів, низька керованість ними з боку держави; збереження відставання у сфері ІКТ, неврегульованість підготовки та працевлаштування в межах держави ІТ-спеціалістів [3].

Крім того, на сьогодні ми можемо констатувати, що існуюче вітчизняне законодавство про інформацію у світлі євроінтеграційних процесів є досить недосконалим, що тягне за собою відсутність системних державно-управлінських рішень, спрямованих на забезпечення захисту стратегічних національних інтересів в інформаційній сфері та породжує недооцінку значення інформаційно-комунікаційного аспекту в процесі розбудови держави, консолідації суспільства, європейської та євроатлантичної інтеграції. Відповідно, зазначене вище дає підстави стверджувати, що значна кількість інформаційної продукції в національному інформаційному просторі не відповідає вимогам чинного законодавства у сфері захисту суспільної моралі, руйнує систему людських цінностей та призводить до деградації суспільства. Це стосується і відносин, пов'язаних із забезпеченням інформаційної безпеки, як найважливіших сьогодні для суспільства та держави, що вимагають найшвидшого законодавчого регулювання.

На жаль, зараз Україна є інформаційно залежною від зарубіжних країн та зарубіжних інформаційних структур, що негативно впливає на стан захисту інформаційних ресурсів, адже зі зростанням значення інформації в суспільному житті, з активізацією глобальних впливів на нації і держави набуває актуальності проблема збереження і постійного оновлення їхнього національного інформаційного простору. Під час інформаційної агресії він є об'єктом першочергового ураження і предметом організації захисту сторони, що зазнала інформаційної агресії з метою унеможливлення маніпулювання громадською думкою, зокрема шляхом поширення недостовірної, неповної та упередженої інформації.

У цьому сенсі державна інформаційна політика повинна відбивати нагальні питання, що склалися в міжнародній сфері та сфері інформаційної безпеки, та базуватись на забезпеченні права на достовірну, повну та своєчасну інформацію, свободу слова та інформаційної діяльності в національному інформаційному просторі, недопущенні втручання у зміст та внутрішню організацію інформаційних процесів, збереженні та вдосконаленні вітчизняного національного інформаційного продукту та інформаційних технологій, забезпеченні інформаційної ідентифікації України у світовому інформаційному просторі, гарантуванні державної підтримки та розвитку ресурсів науково-технічної продукції та інформаційних технологій, сприянні вітчизняному виробництву засобів захисту інформації, створенні захищених інформаційно-телекомунікаційних систем, запровадженні сучасних захищених інформаційних технологій в інтересах державного управління.

Крім того, потрібно вказати на те, що державна інформаційна політика повинна бути направлена на створення ефективної системи виявлення та запобігання загрозам державних електронних інформаційних ресурсів, у тому числі щодо протидії розповсюдженню комп'ютерних вірусів, програмних і апаратних закладок, а також витоку інформації технічними каналами та за рахунок несанкціонованих дій; забезпечення цілісності, доступності та конфіденційності інформаційних ресурсів України, які створюють умови для розвитку особи, стійкого функціонування суспільства і держави, захисту персональних даних та інформації, що перебуває у володінні фізичних, юридичних осіб та держави, від зовнішніх і внутрішніх інформаційних загроз, зокрема, шляхом протидії комп'ютерним злочинам; забезпечення безпеки інформаційно-телекомунікаційних систем органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інформаційно-телекому-

нікаційних систем, які функціонують в інтересах управління державою, задовольняють потреби оборони та безпеки держави, кредитно-банківських та інших сфер національної економіки, систем управління об'єктами критичної інфраструктури; удосконалення нормативно-правової бази щодо забезпечення інформаційної безпеки, зокрема кібернетичної безпеки національної критичної інфраструктури; впровадження захищеного механізму ідентифікації учасників електронної взаємодії; формування системи моніторингу безпеки інформаційних ресурсів та систем [4].

На виконання зазначених вище напрямів державою були прийняті нові закони та внесено низку змін до чинних нормативно-правових актів, що регулюють питання інформаційної безпеки, зокрема, Концепції Національної програми інформатизації (1998 р.), Доктрини інформаційної безпеки України (2009 р.), законів України: "Про інформацію" (1992 р.), "Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах" (1994 р.), "Про державну таємницю" (1994 р.), "Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах" (1994 р.), "Про інформаційні агентства" (1995 р.), "Про телекомунікації" (2003 р.), "Про основи національної безпеки України" (2003 р.) "Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки" (2007 р.), "Про захист персональних даних" (2010 р.) та. ін.

На скільки Україна була не захищена, інформаційно з'ясувалося лише після анексії Криму і початку війни на Донбасі. Саме після цих подій Указом Президента України було прийняте рішення Ради національної безпеки і оборони України "Про заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної політики у сфері інформаційної безпеки України". Цей законодавчий акт передбачає у місячний термін внести на розгляд Верховної Ради законопроекти щодо протидії інформаційній агресії іноземних держав, а також розробити механізм протидії негативному інформаційному впливу. У тримісячний термін було запропоновано створити проект нової редакції національної доктрини інформаційної безпеки, проект закону України "Про кібернетичну безпеку України", проект змін до законів України "Про основи національної безпеки України", "Про інформацію", "Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах", "Про службу безпеки України", "Про службу спеціального зв'язку та захисту інформації України". Незважаючи на те, що ці закони переважно були розроблені та впроваджені, технічні можливості нашої держави знаходяться не в найкращому стані. Тому повноцінне функціонування цих же законів, на думку Горбаня Б., подекуди є неможливим. Крім того, необхідно погодитись з його баченням щодо звернення уваги на досвід США та держав-членів ЄС щодо ефективного створення інформаційного законодавства, проте для об'єктивної оцінки фактів варто не забувати, що всі ці країни мають більш ефективну систему технологій.

На сьогодні у США надзвичайно важливе питання − це національна безпека. Ураховуючи особливості сучасного світу, воно включає в себе прогнозування міжнародних відносин; національні доктрини та стратегії національної безпеки; військові стратегії та прогнозування, забезпечення інформаційної безпеки. Усі ці структурні елементи взаємопов'язані. Незважаючи на те, що США мають надзвичайну потужну як юридичну, так і технічну базу, у 2016 році виник скандал (розслідування котрого триває до сьогодні), де очільники Національної розвідки та Міністерства національної безпеки звинуватили Росію у втручанні в перебіг президентських виборів методом злому серверів Демократичної партії США. Країни-члени Європейського союзу ще в 1990-х ухвалили правове підґрунтя забезпечення інформаційної безпеки як у всьому Альянсі, так і в кожній державі окремо. Першочерговими завданнями було визначено: захищати загальні цінності,

основні інтереси та незалежність Союзу; зміцнювати безпеку Союзу та держав-членів усіма способами; розвивати та консолідувати демократію й законність, повагу до прав людини й основних свобод. Ці функції не втратили своєї важливості і сьогодні. Водночас розслідування німецькими спецслужбами дій російських хакерів та ЗМІ продемонструвало, що Москва послідовно провадить інформаційну політику, яка має на меті дестабілізацію політичного клімату в ФРН. Аналогічна ситуація була засвідчена в інших європейських державах. У зв'язку з цим, Європейський союз змушений був осучаснювати своє законодавство щодо інформаційної безпеки. У 2016 році Європейський парламент ухвалив план забезпечення нової Стратегії європейської політики безпеки і оборони. Згідно з цим актом організаторами інформаційних атак Росії на Європу є МЗС Росії та Федеральне агентство "Россотрудничество", які застосовують у своїй злочинній діяльності комплексні заходи, величезний перелік інструментів, включаючи засоби масової інформації, інформаційно-аналітичні центри та спеціальні фонди. За словами європейських експертів, найбільшу загрозу з них для Європейського Союзу становлять російські пропагандистські агентства, зокрема: агентство "Спутник", телеканал "Russia Today" та фонд "Русский мир" [5].

Отже, як бачимо, приклади інформаційної безпеки зазначених країн можуть бути корисними для використання основних елементів у законодавстві нашої країни, тим більше коли до сьогодні Росія активно веде гібридну війну проти України та намагається вплинути на значну кількість інших держав. Тому перед урядом України наразі існує потреба в удосконаленні державної інформаційної політики через державно-правове регулювання науково-технологічної та інформаційної діяльності, що відповідала б реаліям сучасного світу та рівню розвитку інформаційних технологій, нормам міжнародного права, та ефективно захищала власні національні інтереси.

Говорячи про інформаційну безпеку, доцільно було б зупинитися саме на змісті Доктрини інформаційної безпеки України 2009 року. Олійник О.В. зазначає, що ця доктрина не дає повного уявлення про сукупність офіційних поглядів, цільових настанов, керівних принципів, напрямів діяльності, спрямованих на реалізацію державної політики інформаційної безпеки з метою своєчасного виявлення, відвернення і нейтралізації реальних і потенційних загроз. Доктрина не визначає важливі аспекти забезпечення інформаційної безпеки України, а саме: функції щодо реалізації державної політики у цій важливій складовій забезпечення національної безпеки; організаційну структуру державних органів, інших суб'єктів та їх повноваження щодо реалізації державної політики у цій сфері; порядок координації діяльності суб'єктів з питань забезпечення інформаційної безпеки особи, суспільства і держави. Документ не визначає загроз життєво важливим інтересам і напрямам діяльності, спрямованим на підготовку сил і засобів для активних дій у процесі можливих інформаційних протистоянь із супротивниками і конкурентами, попередження інформаційної агресії та застосування проти України інформаційної зброї та інших негативних інформаційних впливів. Доктриною передбачено забезпечення інформаційної безпеки України лише через засади, заходи і засоби власне інформаційної сфери, тобто сфери обігу інформації і діяльності ЗМІ. Засади державної політики в цій важливій сфері слугуватимуть основою для розробки і впровадження стратегій, доктрин, програм, планів забезпечення інформаційної безпеки на відповідних напрямах життєдіяльності особи, суспільства, держави [6, с. 64].

Тому на реалізацію зазначених недоліків Указом Президента України від 25 лютого 2017 року № 47/2017 рішенням Ради національної безпеки і оборони

України була введена в дію нова Доктрина інформаційної безпеки України. Зазначений нормативний акт є помітним кроком вперед у діяльності держави щодо забезпечення інформаційної безпеки держави та протидії, в першу чергу, російській інформаційній агресії.

Порівнюючи зміст нової Доктрини інформаційної безпеки України із попередньою від 2009 року, ми можемо побачити відчутну різницю. Так, Попова Т. визнає, що головним досягненням є спроба визначити та гармонізувати повноваження органів влади, силових структур щодо їхньої діяльності із захисту інтересів суспільства і держави в інформаційній сфері, національного інформаційного простору. Вона зазначає, що заслуговує уваги нормативне визначення низки термінів. Зокрема, фактично розмежована проблематика урядових комунікацій та стратегічних комунікацій. Зазначене дозволить позбутися певного дублювання та сконцентрувати проблематику стратегічних комунікацій переважно в контексті діяльності сектору безпеки та оборони держави. Крім того, в нормативному акті закріплено термін "наратив", який є одним із ключових у діяльності суб'єктів забезпечення інформаційного безпеки [7].

Для того, щоб зазначена доктрина запрацювала і повністю реалізувала свою мету, оскільки вона не є нормативним актом прямої дії, що регулює виключно всі аспекти діяльності щодо забезпечення інформаційної безпеки, потрібно щоб державні структури попрацювати над імплементацією визначених у Доктрині завдань у практичну площину, тобто потрібно буде створити низку нових нормативно-правових актів у зазначеній сфері. Це є важливим моментом, оскільки Доктрина окреслює стратегічні питання, а центральні органи виконавчої влади, структури сектору безпеки та оборони мають деталізувати та конкретизувати її вимоги в інших нормативних документах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 48. Ст. 651.

2. *Войцих Н.* Державна політика в Українському інформаційному просторі: стан та проблеми. Український інформаційний простір: Науковий журнал Інституту журналістики і міжнародних відносин Київського національного університету культури і мистецтв. Число 1. У 2-х ч. Ч. 2. Київ: КНУКІМ, 2013. С. 10–14.

3. *Гнатюк С.* Актуальні проблеми державної інформаційної політики в Україні. URL: http://old.niss.gov.ua/monitor/april08/3.htm (дата звернення 03.07.2017).

4. Офіційний сайт Державного агентства з питань електронного урядування України. URL: http://www.dknii.gov.ua/content/informaciyna-bezpeka (дата звернення 05.07.2017).

5. *Горбань Б.* Інформаційна безпека держави в сучасному світі. URL: Режим доступу https://uain.press/blogs/bogdan-gorban-informatsijna-bezpeka-derzhavy-v-suchasnomu-sviti/ (дата звернення 10.07.2017).

6. *Олійник О.В.* Стан забезпечення інформаційної безпеки в Україні. Юридичний вісник. 2014. № 2(31). С. 59–65.

7. *Попова Т.* Що означає "Доктрина інформаційної безпеки України"? URL: https://www.radiosvoboda.org/a/28337376.html (дата звернення 12.07.2017).

Отримано 07.08.2017

УДК 351.741 : 342.95

О.Г. Циганов,
кандидат технічних наук, доцент,
начальник відділу
ДНДІ МВС України, м. Київ

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ УКРАЇНИ

У статті розглянуто особливості правового забезпечення надання адміністративних послуг правоохоронними органами України. Звертається увага на те, що законодавство у сфері надання адміністративних послуг правоохоронними органами належить до комплексного (міжгалузевого) законодавства, хоча у більшій мірі зазначена сфера й відноситься до галузі адміністративного права. Здійснено критичний аналіз сучасного правового забезпечення надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України й визначено шляхи його удосконалення.

Ключові слова: *правове забезпечення, система законодавства, адміністративні послуги, правоохоронні органи.*

В статье рассмотрены особенности правового обеспечения предоставления административных услуг правоохранительными органами Украины. Обращается внимание на то, что законодательство в сфере предоставления административных услуг правоохранительными органами принадлежит к комплексному (межотраслевому) законодательству, хотя в большей степени указанная сфера и относится к отрасли административного права. Осуществлен критический анализ современного правового обеспечения предоставления административных услуг в сфере правоохранительной деятельности Украины и определены пути его совершенствования.

Ключевые слова: *правовое обеспечение, система законодательства, административные услуги, правоохранительные органы.*

In the paper several features of legal support of rendering administrative services by law enforcement agencies of Ukraine are considered. Attention is drawn to the fact that legislation in the sphere of rendering administrative services by law enforcement agencies belongs to complex (inter-branch) legislation, although this sphere belongs more to the field of administrative law. A critical analysis of the current legal support for the provision of administrative services in the sphere of law enforcement activities of Ukraine was carried out and ways of its improvement were determined.

Keywords: *legal support, system of legislation, administrative services, law enforcement agencies.*

Структура системи законодавства як сукупності певних нормативно-правових актів, їх елементів або груп, у яких правила поведінки (правові норми) нормативно закріплені, може розглядатися в різних аспектах. Водночас галузі законодавства створюють його горизонтальну структуру, а вертикальна структура системи законодавства будується відповідно до юридичної сили нормативно-правових актів,

© Циганов О.Г., 2017

що залежить від місця суб'єкта, який прийняв відповідний нормативний акт, у системі нормотворчих органів.

Законодавство у сфері надання адміністративних послуг правоохоронними органами належить до комплексного (міжгалузевого) законодавства, оскільки містить норми декількох галузей права, які регулюють різні види суспільних відносин, що складають відносно самостійну сферу суспільного життя, яка потребує юридично різнорідних способів впливу, що утворюють цілісний комплексний метод.

Утім, як доречно наголошує професор І.П. Голосніченко, сфера надання адміністративних послуг переважно належить до галузі адміністративного права, оскільки йдеться про суспільні відносини (а саме: адміністративно-правові відносини), що виникають у результаті участі в цих відносинах обов'язкового суб'єкта, що наділений відповідними юридично-владними повноваженнями (орган виконавчої влади, його посадова особа) [1, с. 23].

Водночас оскільки більша частина офіційно визначених адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності є платними і надаються здебільшого на основі добровільного волевиявлення приватних осіб – суб'єктів звернення, остільки йдеться про майнові відносини як суспільні відносини, що виникають у зв'язку з використанням різних майнових благ (речей, робіт, послуг тощо) і засновані на юридичній рівності, вільному волевиявленні, майновій самостійності їх учасників – фізичних та юридичних осіб, держави Україна, Автономної Республіки Крим, територіальних громад та інших суб'єктів публічного права [26, ст. 1, 2]. Такі відносини, звичайно, є предметом регулювання приватного (цивільного) права.

Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI "Про адміністративні послуги" є загальним законодавчим актом у сфері надання адміністративних послуг, визначає правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг. Цей законодавчий акт переважно спрямований на регулювання матеріально-правових та організаційних питань надання адміністративних послуг. Утім у ньому містяться також окремі положення, які регулюють процедурні аспекти надання адміністративних послуг (наприклад, у ст. 9 – щодо порядку подання заяв, витребування документів та інформації, у ст. 10 – щодо строків надання адміністративних послуг) [5];

Окрім законів загальної дії, які поширюються на всіх суб'єктів права незалежно від їх статусу, до законів, що регулюють відносини у сфері адміністративних послуг, необхідно зараховувати також спеціальні (тематичні) законодавчі акти, що визначають найважливіші аспекти надання окремих адміністративних послуг, у тому числі у сфері правоохоронної діяльності, а саме: встановлюють підстави для одержання конкретних адміністративних послуг суб'єктами звернення; визначають суб'єктів надання таких послуг та окремі процедурні питання їх надання тощо. При цьому, в тематичних сферах правового регулювання (зокрема, щодо видачі документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності) законодавчі акти переважно встановлюють правові підстави та особливості процедури надання адміністративних послуг.

Підзаконні нормативно-правові акти також відіграють важливу роль у регулюванні сфери надання адміністративних послуг, деталізуючи положення загального та спеціальних законодавчих актів у цій сфері. Зауважимо, що до прийняття 6 вересня 2012 року Закону України "Про адміністративні послуги" правове регулювання сфери надання адміністративних послуг здійснювалося, як правило, на підзаконному рівні.

Що ж до відомчих актів правоохоронних органів України з цього питання як підзаконних нормативних актів, що видаються в межах компетенції зазначених

державних органів, спеціально створених та уповноважених законами України на виконання правоохоронних функцій, то вони мають як внутрішньовідомче юридичне значення, так і (через статус цих державних органів і делегованих їм прав) набувають загального, міжвідомчого значення. Водночас зазначеними нормативними актами регулюються переважно питання організації надання адміністративних послуг у конкретно визначеній сфері, які віднесені до компетенції того чи іншого правоохоронного органу.

Варто зауважити, що суспільні відносини, які виникали в ході надання адміністративних послуг правоохоронними органами, їх посадовими особами, регулювалися великою кількістю законів та підзаконних нормативно-правових актів, навіть до початку вживання терміну "адміністративні послуги" в українському законодавстві. Так, у Законі України "Про дорожній рух" від 30 червня 1993 р. № 3353-XII, який регулює суспільні відносини у сфері дорожнього руху та його безпеки, визначає права, обов'язки і відповідальність суб'єктів − учасників дорожнього руху, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та об'єднань, у ст. 15 висвітлено основні положення щодо допуску до керування транспортними засобами, у ст. 32 − основні вимоги щодо переобладнання транспортних засобів, у ст. 34 − питання щодо їх реєстрації та обліку тощо [7]. Закон України від 21 січня 1994 р. № 3857-XII "Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України", зокрема, регулює порядок здійснення права громадян України на виїзд з України і в'їзд в Україну, порядок оформлення документів для зарубіжних поїздок, в тому числі для постійного проживання громадян України за кордоном [18]. Використовуючи Закон України "Про звернення громадян" від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР, здійснюється правове регулювання процесуальних (процедурних) відносин органів публічної влади з громадянами, в тому числі "заявні" провадження в ході звернення громадян щодо надання адміністративних послуг [15]. Закон України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" від 1 червня 2000 р. № 1775-III визначав види господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, порядок їх ліцензування, встановлював відповідальність суб'єктів господарювання та органів ліцензування за порушення законодавства у сфері ліцензування [16]. Закон України "Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності" від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV встановлює правові та організаційні засади функціонування дозвільної системи у сфері господарської діяльності а також порядок діяльності дозвільних органів (у тому числі правоохоронних органів України), уповноважених видавати документи дозвільного характеру, та адміністраторів [6]. Положення, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 р. № 576, визначає предмети, матеріали і речовини, підприємства, майстерні й лабораторії, на які поширюється дозвільна система, а також встановлює порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, охорони, перевезення, використання таких предметів, матеріалів і речовин, відкриття підприємств, майстерень і лабораторій [11].

Проаналізувавши нормативно-правові акти, що на сьогодні регламентують діяльність правоохоронних органів України щодо надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам, доходимо висновку, що основний нормативний акт, який регулює зазначені правовідносини − Закон України "Про адміністративні послуги" − є на сьогодні недосконалим. До недоліків цього законодавчого акту слід, зокрема, віднести: некоректність визначення поняття "адміністративна послуга"; неповне визначення кола реальних суб'єктів надання адміністративних послуг, необхідність встановлення законом переліку адміністративних послуг, недосконаліть визначення критерію плати за послугу. Варто також погодитися

із зауваженнями О.О. Попової щодо невизначеності у цьому Законі критеріїв якості надання адміністративних послуг, стандартів надання послуг і, відповідно, системи контролю за забезпеченням цієї якості [4, с. 33–34].

Водночас має рацію О.В. Карпенко, стверджуючи, що Закон України "Про адміністративні послуги" не вирішує безліч ключових проблем, пов'язаних із формуванням та реалізацією публічних послуг. Одними із головних недоліків нормативно-правової бази надання таких послуг учений бачить відсутність механізмів нагляду (контролю) над якістю існуючих сервісів з боку споживачів послуг й нагальну необхідність розробки адміністративних регламентів надання публічних послуг [2, с. 173-174].

На нашу думку, варто звернути увагу ще на такий суперечливий момент. Постановою Кабінету Міністрів України від 4 червня 2007 р. № 795 затверджено, в тому числі, перелік платних адміністративних послуг, які надаються підрозділами Національної поліції України, та розмір плати за їх надання [10]. До цього переліку входять, зокрема, адміністративні послуги, які передбачають видачу дозволів на придбання і перевезення, зберігання і носіння предметів, на які поширюється дозвільна система, а також дозволу на відкриття та функціонування відповідних об'єктів дозвільної системи. Водночас постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 р. № 576 затверджено Положення про дозвільну систему, котре визначає предмети, матеріали і речовини, підприємства, майстерні й лабораторії, на які поширюється дозвільна система, а також встановлює порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, охорони, перевезення, використання таких предметів, матеріалів і речовин, відкриття підприємств, майстерень і лабораторій. Відповідно до п. 2 цього Положення до предметів, матеріалів і речовин, підприємств, майстерень і лабораторій, на які поширюється дозвільна система, зокрема, належать: вогнепальна зброя, бойові припаси до неї, холодна зброя, пневматична зброя калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів за секунду, пристрої вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями метальними снарядами несмертельної дії, та зазначені патрони, вибухові матеріали і речовини, сховища, склади і бази, де вони зберігаються, стрілецькі тири і стрільбища, мисливсько-спортивні стенди, а також підприємства і майстерні з виготовлення і ремонту вогнепальної та холодної зброї, піротехнічні майстерні, пункти вивчення матеріальної частини зброї, спеціальних засобів, правил поводження з ними та їх застосування, магазини, в яких здійснюється продаж зброї та бойових припасів до неї [11].

Але відповідно до ч. 2 ст. 178 Цивільного кодексу України об'єкти цивільних прав, перебування яких у цивільному обороті допускається за спеціальним дозволом, належать до обмежено оборотоздатних об'єктів цивільних прав [26]. Згідно з додатком 2 ("Спеціальний порядок набуття права власності громадянами на окремі види майна") до Постанови Верховної Ради України "Про право власності на окремі види майна" від 17 червня 1992 р. № 2471-XII до видів майна, на які громадяни набувають права власності за спеціальним порядком (з відповідного дозволу), зокрема, належать: вогнепальна гладкоствольна мисливська зброя, вогнепальна мисливська нарізна зброя, газові пістолети, револьвери і патрони до них, заряджені речовинами сльозоточивої та дратівної дії, холодна та пневматична зброя [19].

Водночас п. 13 ч. 2 ст. 2 Закону України "Про адміністративні послуги" вказує, що сфера дії цього Закону не поширюється, зокрема, на відносини щодо набуття прав стосовно об'єктів, обмежених у цивільному обігу [5], а отже, дія

цього законодавчого акту не поширюється на відносини щодо надання органами та підрозділами Національної поліції України адміністративних послуг у сфері обігу зброї. Ці відносини регулюються підзаконними нормативними актами. Складність ситуації щодо відсутності належного нормативно-правового регулювання відносин щодо надання адміністративних послуг у сфері обігу зброї підсилюється також відсутністю загального законодавства в цій сфері. Отже, для усунення зазначеної колізії в законодавстві нині необхідно внести відповідні зміни та доповнення до ст. 2 Закону України "Про адміністративні послуги" або ж прийняти Закон України "Про зброю", який має бути спрямований на врегулювання питання обігу зброї в Україні, в тому числі й процедурних аспектів надання відповідних послуг.

Також слід акцентувати увагу на тому, що ч. 1 ст. 17 Закону України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI "Про центральні органи виконавчої влади" серед основних завдань центральних органів виконавчої влади, що утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики (а саме: служб, агентств та інспекцій), встановлює пріоритетною також діяльність із надання адміністративних послуг [22]. Тобто сервісна діяльність таких правоохоронних органів України, як Національна поліція України, Державна міграційна служба України повністю відповідає положенням цього Закону. Утім на прикладі правоохоронних органів можна спостерігати, що суб'єктами надання адміністративної послуги можуть бути згідно з п. 3 ст. 1 Закону України "Про адміністративні послуги" не лише органи виконавчої влади, а й інші державні органи [5], як, наприклад, Служба безпеки України, яка є державним правоохоронним органом спеціального призначення [20]. Водночас відповідно до положень Закону України "Про центральні органи виконавчої влади", до повноважень міністерств надання будь-яких послуг не належить [22].

Але серед суб'єктів надання адміністративних послуг системи МВС України фігурують територіальні сервісні центри МВС, які відповідно до Положення, затвердженого наказом МВС України від 29 грудня 2015 р. № 1646, є структурними підрозділами територіальних органів з надання сервісних послуг МВС (а саме: Головного та регіональних сервісних центрів МВС) [13]. Останні утворені як юридичні особи публічного права постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 889 [21]. До того ж пп. 22 п. 4 Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878, визначає Головний центр з надання сервісних послуг МВС та територіальні центри з надання сервісних послуг МВС єдиними територіальними органами у структурі Міністерства [12].

Крім того, відповідно до законодавства України, діяльність з надання адміністративних послуг не належить до компетенції підприємств, установ та організацій, що перебувають у сфері управління відповідного державного органу. Адже однією з основних ознак здійснюваної органом публічної влади діяльності щодо надання адміністративної послуги є те, що надається така послуга шляхом реалізації владних повноважень, якими наділений зазначений орган. Тому діяльність у міграційній сфері Державного підприємства "Документ", що надає послуги міграційно-паспортного характеру, не можна вважати законною.

Також слід звернути увагу на те, що положення підзаконних нормативно-правових актів, якими затверджуються переліки платних адміністративних послуг правоохоронних органів і розмір плати за їх надання (зокрема – це стосується постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції

та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання" від 4 червня 2007 р. № 795 [10] і, більше того, наказу Державної фіскальної служби України "Про затвердження інформаційних карток адміністративних послуг" від 13 січня 2015 р. № 7 [9]), вступають у протиріччя із п. 4 ч. 1 ст. 5 Закону України "Про адміністративні послуги", відповідно до якого платність або безоплатність надання адміністративної послуги встановлюються виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг [5].

Серед недоліків відомчого правового регулювання у сфері надання адміністративних послуг слід відмітити те, що ряд нормативно-правових актів МВС України не можуть бути чинними та застосовуватися працівниками підрозділів поліції, оскільки їх положення не відповідають діючій законодавчій базі, в тому числі Закону України "Про Національну поліцію" від 2 липня 2015 р. № 580-VIII [17] та Положенню про Міністерство внутрішніх справ України [12]. Указане, зокрема, стосується наказу МВС України "Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями метальними снарядами несмертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів" від 21.08.1998 № 622 [8] та Інструкції, яку цей наказ затверджує. Так, у цих документах серед суб'єктів надання адміністративних послуг до цього часу фігурують працівники міліції й здійснюється посилання на Закон України "Про міліцію".

Отже, на сьогодні в Україні правова база діяльності з надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності є достатньо розгалуженою та різнорівневою. Втім механізм нормативно-правового регулювання суспільних відносин у зазначеній сфері потребує подальшого вдосконалення, оскільки характеризується наявністю певних проблем, протиріч та невідповідностей, а також не повною мірою відповідає вимогам практики.

Так, нормативно-правове регулювання адміністративних процедур із надання адміністративних послуг правоохоронними органами України у більшості випадків залишається підзаконним, або таким, що міститься в деяких законах, але фрагментарно, суперечливо й спрямоване, в першу чергу, на захист держави та її органів, а не громадянина від свавілля з боку чиновництва. Тому постає необхідність у прийнятті законодавчого акту, який регулюватиме процесуальні (процедурні) відносини органів публічної влади з фізичними та юридичними особами, в тому числі у сфері правоохорони. Такий кодифікований акт мав би здійснювати рамкове регулювання процедурних відносин щодо надання адміністративних послуг, а спеціальні законодавчі акти містили б лише спеціальні процедурні норми.

Також зазначимо, що одним зі способів правового регулювання надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності, який відповідно до положень Концепції адміністративної реформи в Україні, схваленої Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 [14], сприятиме утвердженню нових підходів до організації діяльності органів публічної влади й відповідних посадових осіб, зокрема у взаємодії з приватними особами, принциповій зміні характеру цієї взаємодії та посиленню суспільної довіри до представників держави, є здійснення стандартизації та регламентації надання відповідних послуг.

Проведення стандартизації адміністративних послуг та регламентації процесів їх надання має вирішити низку проблемних питань загальнодержавного характеру, а також дасть можливість уникнути незручностей та проблем, з якими стикаються

споживачі цих послуг. Упорядкування процедурного та організаційного аспектів сприятиме оптимізації витрат на надання таких послуг, а отже, підвищенню ефективності діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг і якісному поліпшенню стосунків держави та суспільства.

Для забезпечення розвитку системи надання адміністративних послуг, в тому числі у сфері правоохоронної діяльності, більшість дослідників, що займається цією проблематикою, окрім зазначених вище процедурних аспектів взаємодії органів публічної влади з приватними особами, пропонує також законодавчо врегулювати питання оплати адміністративних послуг, переліки адміністративних послуг, в тому числі тих, що надаються через центри їх надання, забезпечення системи контролю за порядком та якістю надання адміністративних послуг й питання відповідальності за їх порушення. Крім того, рекомендується особливу увагу приділяти питанням децентралізації базових, найбільш популярних серед споживачів адміністративних послуг, а також упровадженню електронного урядування [3; 24; 25].

Водночас слід погодитися з позицією О.Г. Рогової, яка найбільш важливі напрями подальшого розвитку правової бази надання адміністративних послуг бачить у здійсненні таких заходів: запровадження вимог належної адміністрації, установлення спільних матеріальних та процедурних стандартів якості надання адміністративних послуг, а також впровадження у вітчизняну управлінську практику європейських підходів до оцінювання якості надання таких послуг [23].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф., Золотарьова Н.І.* Адміністративне право України: основні поняття: навчальний посібник; за заг. ред. І.П. Голосніченка. Київ. ГАН, 2005. 232 с.

2. *Карпенко О.В.* Правові колізії надання державних та муніципальних послуг в Україні. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління. 2013. Вип. 2. С. 172–176.

3. *Кисіль Л.Є., Кисіль А.С.* Адміністративні послуги в Україні: стан та перспективи правового регулювання. Держава і право: збірник наукових праць. Серія Юридичні науки. Вип. 68 / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ: Вид-во "Юридична думка", 2015. С. 149–162.

4. *Попова О.О.* Адміністративно-правові засади надання органами внутрішніх справ адміністративних послуг у сфері обігу зброї: монографія; за заг. ред. д.ю.н., проф. М.Г. Вербенського. Київ: "МП Леся", 2014. 224 с.

5. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. Офіційний вісник України. 2012. № 76. Ст. 3067.

6. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 48. Ст. 483.

7. Про дорожній рух: Закон України від 30 червня 1993 р. № 3353-XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 31. Ст. 338.

8. Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями метальними снарядами несмертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів: наказ МВС України від 21 серпня 1998 р. № 622. Офіційний вісник України. 1998. № 42. Ст. 107.

9. Про затвердження інформаційних карток адміністративних послуг: наказ Державної фіскальної служби України від 13 січня 2015 р. № 7 URL: http://qdpro.com.ua/export/document/44936 (дата звернення 27.12.2016).

10. Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання: постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 2007 р. № 795. Офіційний вісник України. 2007. № 42. Ст. 1671.

11. Про затвердження Положення про дозвільну систему: постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 р. № 576 URL: http://zakon4.rada.gov.ua (дата звернення 27.12.2016).

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

13. Про затвердження Положення про територіальний сервісний центр МВС: наказ МВС України від 29 грудня 2015 р. № 1646 (зареєстровано у Міністерстві юстиції України 28 січня 2016 р. за № 156/28286). Офіційний вісник України. 2016. № 12. Ст. 526.

14. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98. Офіційний вісник України. 1999. № 21. С. 32.

15. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 47. Ст. 256.

16. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 1 червня 2000 р. № 1775-III. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 36. Ст. 299 (Закон втратив чинність на підставі Закону № 222-VIII від 02.03.2015).

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

18. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України: Закон України від 21 січня 1994 р. № 3857-XII. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 18. Ст. 101.

19. Про право власності на окремі види майна: Постанова Верховної Ради України від 17 червня 1992 р. № 2471-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 35. Ст. 517.

20. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 р. № 2229-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 27. Ст. 382.

21. Про утворення територіальних органів з надання сервісних послуг Міністерства внутрішніх справ: постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 889. Офіційний вісник України. 2015. № 90. Ст. 3024.

22. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 38. Ст. 385.

23. *Рогова О.Г.* Нормативна основа надання адміністративних послуг. Теорія та практика державного управління. 2014. Вип. 3 (46). С. 36–42.

24. *Тимощук В.П.* Адміністративні послуги: проблеми теорії, законодавства і практики в Україні. Адміністративне право і процес. 2014. № 3 (9). С. 104–121.

25. *Трубчанінова К.А.* Аналіз законодавства України у сфері надання адміністративних послуг. Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля. 2013. № 16. С. 186–193.

26. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. Офіційний вісник України. 2003. № 11. Ст. 461.

Отримано 01.09.2017

УДК 342.951:351.82

Я.Ю. Бєлінська,
аспірант Міжрегіональної Академії управління персоналом, м. Київ

ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВЗАЄМОДІЇ ГОСПОДАРСЬКИХ СУДІВ З ГРОМАДСЬКІСТЮ

На підставі аналізу наукової літератури у статті висвітлені шляхи налагодження взаємовідносин держави з суспільством, які, на нашу думку, будуть сприяти створенню ефективного механізму взаємодії господарських судів України з громадськістю при здійсненні правосуддя. Сформульовано пропозиції, які можуть бути використані при розробці концепції комунікації судових органів, зокрема господарських судів та повинні сприйматися представниками влади як інструкція для ефективної взаємодії з громадськістю.

Ключові слова: *ефективність, взаємовідносини, господарські суди, взаємодія, громадськість.*

На основании анализа научной литературы в статье представлены пути налаживания взаимоотношений государства с обществом, которые, по мнению автора, будут способствовать созданию эффективного механизма общения хозяйственных судов Украины с общественностью при осуществлении правосудия в экономической сфере. Сформулированы предложения, которые могут быть использованы при разработке концепции коммуникации судебных органов, в частности хозяйственных судов, и должны восприниматься представителями власти как инструкция для эффективного взаимодействия с общественностью.

Ключевые слова: *эффективность, взаимоотношения, хозяйственные суды, общение, общественность.*

On the basis of the analysis of scientific literature, the paper highlights the ways of establishing relations between the state and society, which, in our opinion, will help to create an effective mechanism for an interaction of economic courts of Ukraine with the public in the administration of justice. Proposals that can be used in the development of the concept of communication of judicial bodies, in particular commercial courts, are formulated and should be perceived by the authorities as an instruction for an effective interaction with the public.

Keywords: *efficiency, relationship, economic courts, interaction, public.*

Пошук шляхів налагодження взаємодії судової влади з громадськістю ведеться з початку набуття Україною незалежності, що пояснюється роллю суспільства в розбудові демократичної держави.

До вирішення проблем спілкування державних органів, в тому числі і судових з громадськістю вдавалися такі вчені, як О.А. Бажинова, М.Й. Вільгушинський, І.В. Волкова, С.Ф. Демченко, П.І. Каблак, В.А. Капустинський, Ю.М. Криворучко, С.Б. Рибіцький, О.О. Овсяннікова, А.Й. Осетинський, Д.Р. Шпак, О.П. Якубенко та інші.

Цій проблемі присвячено чимало наукових досліджень, метою яких було вироблення методів та засобів зміцнення зв'язків між владою та суспільством. Однак залишаються проблеми, які й досі не вирішенні, що зумовлює наукову

© Белінська Я.Ю., 2017

спільноту продовжувати пошук дієвих методів поліпшення ситуації у спілкуванні держави з громадськістю.

Мета цієї статті полягає в пошуку шляхів вирішення проблем взаємовідносин господарських судів з громадськістю.

У першу чергу, слід прийняти за аксіому, що необхідною умовою для налагодження взаємодії судів з громадськістю є транспарентність судової влади, оскільки це необхідна умова здійснення ефективного громадського контролю [1, с. 236–237]. У контексті транспарентності взаємопов'язані такі самостійні характеристики судової влади, як "відкритість", "прозорість", "гласність", "публічність", "доступність", а відсутність хоча б одного з названих компонентів не дозволяє забезпечувати транспарентність судової влади як інструмент демократії. Транспарентність судової влади – це стан організації судової системи і юридичної діяльності суду в демократичному суспільстві, який задовольняє потреби громадськості в отриманні інформації про механізм функціонування судових інстанцій, про ухвалені судами рішення, структуру, порядок формування та діяльності органів суддівського самоврядування, про підбір та процедуру призначення суддів, їх відповідальність, що відповідає закріпленим у міжнародно-правових актах вимогам. Ключовим у цій дефініції вбачається те, що громадяни повинні отримувати належну інформацію про організацію та функціонування установ судової системи. Інформаційний стан суспільства став визначальним фактором розвитку [2, с. 215–218]. Саме тому першочерговими завданням, що стоїть перед судовою владою України та яке підвищить ефективність взаємодії господарських судів з громадськістю, є забезпечення реалізації права громадян на доступ до правосуддя.

Досягнути виконання такого завдання можна шляхом:

1) підвищення відповідності приміщень суду потребам судової системи для забезпечення своєчасного та ефективного відправлення правосуддя, зокрема, створити належні умови роботи не тільки для суддів й інших працівників суду, а також і належні умови для перебування громадян у приміщеннях судів;

2) забезпечення належного доступу громадськості до судової інформації, включаючи інформацію про судові процедури, функціонування судової системи та порядок захисту своїх прав та охоронюваних законом інтересів, забезпечення доступу сторін у процесі до повної та зрозумілої інформації щодо конкретних справ, а також доступу до судових рішень [3, с. 9], а також інформації про порядок роботи господарського суду, порядок прийому громадян, відомості про дату, час, місце проведення судового засідання у справах, призначених до розгляду; банківські реквізиті для сплати судового збору; про порядок оскарження судових рішень; про порядок присутності на судовому засіданні, заходи, які застосовуються до порушників, порядок пропуску до приміщення суду; умови і порядок отримання інформації про діяльність суду; інші відомості, необхідні для оперативного інформування запитувачів інформації про діяльність суду [4, с. 3]. На практиці громадяни мають можливість отримати необхідну інформацію, але водночас, та сама практика показує, що при звернені громадян щодо отримання необхідної інформації, вони дуже часто стикаються з проявами бюрократизму, невихованістю працівників суду та небажанням йти на контакт. У зв'язку з чим, виникає потреба у проведенні роз'яснювальної роботи з персоналом судів щодо важливості налагодження взаємодії з громадськістю. Крім того, є необхідність у запровадженні для працівників суду курсів з підвищення ділової етики при спілкуванні як у середині органу, де вони працюють, так і з відвідувачами суду.

3) шляхом забезпечення належного доступу до приміщень суду, судової інформації, в тому числі участі в судовому процесі для людей з особливими

потребами [3, с. 9]. А враховуючи стрімкий розвиток інформаційних технологій, виникає потреба в певній стандартизації вимог до викладення правової інформації на офіційних веб-сайтах господарських судів за такими основними групами відомостей, як: місцезнаходження суду, керівництво суду, новини суду, звернення до суду, графік розгляду справ у суді на тиждень, судовий збір, доступ до публічної інформації [4, с. 3];

4) підвищення правової культури суспільства та сприйняття роботи судів, при цьому налагоджувати співпрацю таким чином, щоб запобігати конфлікту інтересів та не перешкоджати здійсненню правосуддя, включаючи належне й ефективне співробітництво з громадськими організаціями, навчальними закладами, зокрема, з метою виховання у дітей та підлітків поваги до судової влади, формування знань про їхні права та їх захист, та про функціонування судової системи загалом [3, с. 11–12]. Й тут незайвим було б у нормативних актах, які стосуються питань забезпечення участі громадськості в розроблені та реалізації державної політики, зробити наголос на тому, що положення громадських організацій поширюються й на органи судової влади, за винятком сфери здійснення правосуддя. Ураховуючи особливості та необхідність забезпечення незалежності судової влади, доречним було б, щоб подібні, насамперед, програмні документи приймалися Верховною Радою України чи Президентом України [5, с. 94];

5) шляхом:

a) законодавчого вдосконалення надання судових послуг, які надаються громадянам судами на підставі законів України “Про звернення громадян”, “Про доступ до публічної інформації” та “Про доступ до судових рішень”. Зокрема, законодавцю необхідно включити юридичних осіб до кола осіб, які мають право подавати звернення до державних органів та органів місцевого самоврядування. Такий крок виведе з-під його дії юридичних осіб приватного права, які згідно з діючим Законом України “Про звернення громадян” також зобов’язані приймати звернення громадян, вести відповідну документацію та давати на них відповіді [6, с. 78–79];

b) приєднання України до Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів. Як зазначила у 2014 році уповноважена Верховної ради України з прав людини В.В. Лутковська: “Приєднання України до цієї Конвенції сприятиме вдосконаленню законодавства в сфері доступу до інформації, запровадить механізм міжнародного моніторингу за дотриманням права на доступ до офіційних документів, сприятиме покращенню ситуації з подоланням корупції завдяки більшій інформаційній відкритості. Адже підписання та ратифікація Конвенції про доступ до офіційних документів засвідчить подальшу відданість України принципам свободи інформації, доступу до публічної інформації та позитивно вплине на її міжнародний імідж” [7];

c) упровадження ефективного механізму реалізації відповідних норм щодо відсутності стороннього впливу на суд (забезпечення неупередженості, безсторонності суду); компетентності суду, в тому числі володіння суддею професійною майстерністю, судовим етикетом та високими моральними якостями; повного та беззастережного дотримання судом загальних засад судочинства, встановлених законодавчо, неухильного слідування вимогам процесуального права; впровадження елементів медіації в національне судочинство [8, с. 115].

6) створення при судах правозахисної громадської організації, що дозволить підвищити рівень ефективності здійснення правосуддя та наблизить суспільство до судової діяльності. Звичайно, така організація не повинна бути інструментом безпосереднього втручання в судову діяльність. Проте її діяльність має носити

спостерігаючий характер за процесом відправлення правосуддя. Це дозволить швидше реагувати на порушення прав і свобод громадян з боку суддів, буде сприяти підвищенню законності судової діяльності, закріпленню принципу гласності й відкритості. За основу можна взяти приклад правозахисної громадської організації на засадах добровільності – Громадської ради, яка була створена при ГУМВС України в Дніпропетровській області з питань дотримання прав людини. Цей консультативно-дорадчий орган надає консультативно-методичну допомогу ГУМВС України в галузі реалізації завдань правоохоронних органів щодо дотримання прав людини, здійснює громадський контроль за дотриманням прав людини та діяльністю органів внутрішніх справ. Створена вона з метою сприяння ГУМВС України з питань забезпечення прав людини, зміцнення законності, підвищення правової культури серед співробітників органів внутрішніх справ України, розуміння ними необхідності дотримання прав людини, укріплення взаємодії з громадськими організаціями, підвищення правової культури та свідомості населення України. (Положення про громадську раду при УМВС України в Дніпропетровській області з питань дотримання прав людини. Наказ УМВС України в Дніпропетровській області № 517 від 06.06.2006 р.) [9, с. 80];

7) розроблення і впровадження національної концепції комунікацій судової влади України, яка включатиме співробітництво зі ЗМІ, створення прес-центру судової влади для забезпечення єдності й одноголосності судової влади, належного реагування як на внутрішні, так і зовнішні інформаційні запити та інформування суспільства про потреби, проблеми і досягнення української судової влади. У свою чергу, для того, щоб уникнути ситуацій, за яких судова влада та ЗМІ знаходяться в конфронтації, варто зосередити увагу й на формах їхньої взаємодії, переорієнтації контактів між ними з протистояння на конструктивне співробітництво, виборі правильних каналів комунікації. Комунікація, як відомо, – це процес обміну інформацією, що, власне, і відрізняє це поняття від інформування, яке є наданням інформації без зворотного компоненту отримання реакції та зворотного зв'язку. При цьому слід зазначити, що будь-який вид комунікації не повен сприйматись як технічний акт, а як стратегічні дії з поширення інформації. Одним з основних каналів комунікації окремого взятого суду на сьогодні є насамперед власний веб-сайт, на якому розміщується текстова, фото-, відеоінформація, новини за принципом щоденника, який постійно оновлюється, зручний у використанні [10, с. 51–52]; розсилання інформації безпосередньо у ЗМІ; проведення інтерв'ю керівництва, публікації суддів, працівників апарату у ЗМІ з питань організаційної діяльності суду, створення інформаційних стендів, кіосків, випуск друкованої продукції та створення офіційного друкованого органу [11, с. 23].

Однак розбудова інформаційних зв'язків між судом та громадськістю не повинна зводитись лише до створення судами веб-сайтів чи, наприклад, видання кольорових брошур для громадян з історією чи складом суду, цей "діалог" є малоефективним. Тим паче під час використання таких каналів комунікації не слід забувати про їхню ефективність, зважаючи на аудиторію, яка матиме до них доступ. Тому потрібно запроваджувати додаткові канали донесення певного повідомлення (інформації) до громадськості, до яких залежно від цільової аудиторії можна віднести такі: прес-конференції, прес-брифінги, прес-тури, круглі столи, конференції, семінари, презентації [10, с. 51–52], спеціальні навчальні заходи, тематичні семінари, проведення опитування громадської думки щодо діяльності суду [11, с. 23] тощо. Проте є й недоліки таких заходів, вони, як правило, завчасно плануються й мають певний сценарій, а увага аудиторії зосереджується винятково на тому об'єкті, який буде запропонований судом. Як наслідок, інтерв'ю, повідом-

лення, стаття стануть доступними у спеціалізованому (юридичному) виданні лише для юридичної спільноти, а переважна більшість громадян повідомлення не отримає. Хоча не можна применшувати й роль самого суду як джерела інформації [10, с. 51–52].

8) створення відділів зв'язків з громадськістю, комітетів взаємодії зі ЗМІ, прес-служб, популяризація веб-сайтів судів, безпосередня взаємодія з цільовою аудиторією суду, особливо молоддю, за допомогою просвітницьких тематичних зустрічей суддів зі школярами, студентами тощо. Також важливо розробити стратегії комунікації для доведення до громадськості дійсних умов функціонування судів, передбачивши в бюджетах судів кошти на їх реалізацію [2, с. 217; 12, с. 122];

9) належного законодавчого оформлення здійснення господарського правосуддя через інститут присяжних, який є новим для цього виду судового провадження;

10) визначенням та фіксуванням на законодавчому рівні принципів, на яких ґрунтуються такі відносини, оскільки лише завдяки принципам можна повністю усвідомити, що становлять собою взаємовідносини та на чому вони будуються. Зокрема, слід також внести у Закон України "Про судоустрій та статус суддів" норму, яка б не просто визначала принципи взаємодії, але й чітко встановлювала механізм побудови взаємовідносин судів з громадськістю, наприклад, виділити окремий розділ "Відносини з громадськістю".

11) запровадження зарубіжного досвіду реалізації принципу відкритості господарських судів та надання громадськості інформації, яка становить суспільний інтерес, зокрема через забезпечення широкого доступу до офіційних документів на основі рівноправності та відповідно до чітких правил, що дозволить громадянам України виробити адекватне бачення та сформувати критичні погляди щодо ефективності правосуддя, а також буде сприяти більшій дієвості та ефективності судових органів, усуваючи ризик корупції та підтверджуючи легітимність судів як органів, що захищають права свободи громадян та інших суб'єктів права, зокрема юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців.

Зазначені в цій статті пропозиції, на нашу думку, можуть бути використані при розробці концепції комунікації судових органів, зокрема господарських судів, та повинні сприйматися представниками влади як інструкція для ефективної взаємодії з громадськістю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Овсяннікова О.О.* Транспарентність судової влади: поняття та зміст. Вісник академії правових наук України. 2008. № 4 (55). С. 228–237.

2. *Каблак П.І.* Судова влада та громадськість: проблеми вироблення взаємодії. Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. 2013. Вип. 11. С. 215–218.

3. Стратегічний план розвитку судової влади України на 2013–2015 роки, підготовлений Радою суддів України та Державною судовою адміністрацією за підтримки американського народу, наданої через Агентство США з міжнародного розвитку в рамках проекту "справедливе правосуддя". Київ, 2013. 13 с.

4. Організація роботи та адміністрування в господарських судах України: рекомендації науково-практичної конференції (ухвалено у м. Харкові 24 квітня 2013 р.); Вищий господарський суд України, Харківський апеляційний господарський суд України. 2013. 12 с. URL: http://www.arbitr.gov.ua/files/pages/%D1%80%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%97.pdf (дата звернення 03.07.2017).

5. *Вільгушинський М.Й.* Участь громадськості у здійсненні правосуддя судами загальної юрисдикції. Юридична Україна. 2013. № 7. С. 92–97.

6. *Вільгушинський М.Й.* Зміст та форми взаємодії судів загальної юрисдикції з громадськістю. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2013. № 8 (142). С. 73–84.

7. *Лутковська В.В.* Підписання та ратифікація Конвенції про доступ до офіційних документів сприятиме покращенню ситуації з подоланням корупції завдяки більшій інформаційній

відкритості. Офіційний веб-сайт Уповноваженого Верховної Рад з прав людини. URL: http://www.ombudsman.gov.ua/ua/all-news/pr/27115-fz-pidpisannya-ta-ratifikatsiya-konventsiii-pro-dostup-do-ofitsijnix-doku/ (дата звернення 05.07.2017).

8. *Демченко С.Ф.* Довіра судовій владі. Вісник господарського судочинства. 2014. № 6. С. 104–119.

9. *Рибіцький С.Б.* Громадські правозахисні організації як суб'єкти захисту прав і свобод громадян. Право і суспільство. 2013. № 3. С. 78–82.

10. *Каблак П.І.* Засоби масової інформації у взаємодії судової влади та громадськості. Юридичний вісник. 2014. № 6. С. 47–54.

11. *Осетинський А.Й.* Організація роботи та адміністрування – запорука якісного відправлення правосуддя. Вісник господарського судочинства. 2013. № 3. С. 19–26.

12. *Шпак Д.Р.* Міжнародний саміт "Суди та суспільство: працюємо разом заради підвищення довіри суспільства до судів" як квінтесенція співпраці проекту "Україна: верховенство права" та Вищої ради юстиції у сфері реформування судової системи України. Вісник Вищої ради юстиції. № 2. 2010. С. 117–125.

Отримано 04.09.2017

УДК 342.951

Н.Ф. Ващук,
старший науковий співробітник
ДНДІ МВС України, м. Київ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ВПЛИВ ДЕРЖАВИ НА РОЗВИТОК ЛЕГКОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ УКРАЇНИ[1]

У статті розглянуто дослідження загальнотеоретичних питань щодо характеристики та сутності і змісту адміністративно-правового впливу держави на сферу легкої промисловості України. Взято до уваги погляди вітчизняних та зарубіжних вчених-теоретиків адміністративного права. Проаналізовано досвід адміністративного впливу держави минулих років в цій царині. Обґрунтовано необхідність удосконалення системи державного впливу на підставі аналізу особливостей існуючого в сучасних умовах державного контролю в галузі легкої промисловості України.

Ключові слова: *адміністративно-правовий вплив держави у сфері легкої промисловості, суспільні відносини, легка промисловість, адміністративно-правове регулювання.*

В статье рассмотрены исследования общетеоретических вопросов характеристики, сущности и содержания административно-правового воздействия государства на сферу легкой промышленности Украины. Принимая во внимание взгляды отечественных и зарубежных ученых-теоретиков административного права, проанализирован опыт административного воздействия государства прошлых лет в этой области. Обоснована необходимость совершенствования системы государственного влияния на основании анализа особенностей существующего в современных условиях государственного контроля в отрасли легкой промышленности Украины.

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

Paper deals with the study of general questions about characteristics, the nature and content of administrative and legal impact on the field of light industry. Taken into account the views of local and foreign academics administrative law, the experience of administrative influence of the state of previous years in this area has been analyzed. The necessity of improving the system of state influence on the analysis of the existing features in modern conditions of state control in the light industry of Ukraine is proved.

Keywords: *administrative and legal impact in the field of light industry, public relations, light industry, administrative and legal regulation.*

Розвинена промисловість є важливим елементом будь-якої демократичної держави. Розбудова потужної економіки в Україні зумовлює існування дієвого механізму державного впливу на розвиток та управління діяльністю промисловості

[1] Продовження в наступному номері.

© Ващук Н.Ф., 2017

взагалі та сфери легкої промисловості зокрема. У науковій літературі понад десять років аналізується така категорія, як "адміністративно-правовий вплив".

Сучасні євроінтеграційні процеси, які останнім часом відбуваються в українській державі, потребують переходу від репресивно-фіскального, примусового інструментів держави до поглядів на вплив як спосіб забезпечення правопорядку у всіх необхідних сферах суспільного життя. Проблематика адміністративно-правового впливу та його заходів була предметом дослідження вітчизняних та зарубіжних науковців. Велике теоретичне та методологічне значення мають роботи таких відомих представників юридичної науки права, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, Є.В. Додін, Ю.М. Дьомін, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, А.Т. Комзюк, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков.

Тому проаналізуємо досвід радянського періоду та зауважимо, що легка промисловість того часу начебто існувала і процвітала, доказ тому − наявність фабрик-гігантів, будівлі яких збереглися до нашого часу, але продукти виробництва радянські люди не використовували. Хоча партія і уряд постійно намагалися ефективно координувати діяльність галузей виробництва і розподілу, одяг, взуття та інші вироби легкої промисловості, асортимент продукції в радянських магазинах не могли задовольнити попит протягом усього радянського періоду. Біля семидесяти відсотків фасонів одягу та обрані модельєрами стильові рішення щодо одягу та взуття були застарілими. Нерідко навіть не вистачало багатьох предметів першої необхідності, не рятували ситуацію ательє індивідуального пошиття, панував дефіцит.

На той час працівники Держплану намагалися прорахувати потреби населення, вирішуючи проблеми підвищеної складності, опрацьовуючи план виробництва одягу та взуття. Зазначимо, що матеріальні потреби радянських людей, як правило, мали тенденцію до постійного росту. Спираючись на результати досліджень, намагались визначити реальну потребу споживання одягу і взуття для різних категорій населення. На основі методів обробки даних радянські учені на той час прийшли до висновку, що рівень витрат на одяг збільшується до кінцевих результатів чи рівня стабільності. Після досягнення цього стабільного рівня очікувалося раціональне використання одягу, яке притаманне потребам членів комуністичного суспільства, свідомим, розумним, культурним та здоровим. При цьому, всі соціально-економічні суперечності зникали. Всі радянські громадяни в містах і селах повинні були використовувати практично однакову кількість одягу і взуття до повного зносу. І відповідно, до цього кількісного ідеалу системи виробництва і прийшов СРСР [1].

Слід зазначити, що іншими регламентованими методами того часу були постанови, укази, накази, розпорядження та інструкції партії і уряду, пов'язані з виробництвом тканин, одягу і взуття тощо. Це була епоха тотального державного впливу на промисловість і не тільки та, зокрема, на всі галузі виробництва легкої промисловості.

Аналіз тенденцій розвитку легкої промисловості показав, що із середини 90-х років стан галузі послідовно оцінювався як критичний, незважаючи на те, що в кінці 80-х та на початку 90-х років, держава інвестувала кошти в технічне переоснащення підприємств. На початку перебудови легка промисловість, залишившись поза сферою уваги, підтримки та впливу влади і держави, почала знижувати обсяги виробництва, темпи розвитку нових передових технологій та ступінь оновлення продуктів виробництва, перепродавати доступне і привезене в країну технологічне обладнання до Туреччини і Китаю, де, у свою чергу, почався бум

розвитку легкої промисловості. Це був початок формування непрозорого, неконкурентного та нецивілізованого ринку човників та карго перевезень. Виживати в таких умовах підприємствам галузі було дуже важко, після чого почались хвилі масового банкрутства і ліквідації підприємств.

Зокрема після кризи 1998 року, протягом двох років галузь легкої промисловості демонструвала зростання виробництва через ефект заміщення імпорту та грошової девальвації, а в наступні роки через об'єктивні та суб'єктивні причини вона не змогла закріпити позитивні тенденції. Таким чином, темп зростання виробництва всіх видів тканин знизився, і найбільше зниження відбулося галузей легкої промисловості, які забезпечують умови життя, необхідні для людини, а саме швейної, трикотажної та взуттєвої галузей. І тільки з другої половини 2005 року промисловість змінила тенденцію до падіння обсягів виробництва і досягла хороших результатів. Але у 2007 року тенденція зростання обсягів виробництва порівняно з попередніми роками не тільки сповільнилася, але на окремий асортимент знову наближалась до критичної. Нестабільний та зигзагоподібний розвиток легкої промисловості не тільки за роками, а і за видами продукції зумовлено різними коньюктурними факторами і, в першу чергу, модними тенденціями [1].

На нашу думку, сьогодні рівень інвестування у сферу легкої промисловості України залишається незначним. Тому недостатньо збільшується масштаб виробництва та замало засвоюються ефективні досягнення галузевої науки. Це є бар'єром у побудові сучасної технологічної бази легкої промисловості, яку необхідно мати для стабілізації розвитку та фінансової стабільності підприємств, як це було в часи Радянського союзу. Якщо не змінювати ситуацію, вона може привести до деградації наукоємних виробництв, подальшого падіння об'єму виробництва, і як результат, до підсилення товарної та стратегічної залежностей держави від зарубіжних країн та, можливо, що найгірше, повного згортання галузі, яка залишиться тільки як сировинний додаток до легкої промисловості зарубіжних країн. Держава має регулювати сферу легкої промисловості, уводячи в дію нові закони, правові акти, створюючи так званий державний важіль, який буде тримати рівновагу. Отже, так наша держава впливатиме на економічну, промислову та соціальну політику з метою комплексного та збалансованого забезпечення інтересів усіх верств населення, і це, у свою чергу, повинно стимулювати ринкову економіку, забезпечувати ефективність її функціонування з одночасним обмеженням і попередженням негативних наслідків влади власників, особливо монополістів; гарантувати захист національних інтересів і внутрішнього ринку від зовнішньої економічної та політичної експансії.

Правові основи діяльності сучасної державної політики у сфері легкої промисловості закріплені у відповідних правових документах у прогнозах, програмах, законодавчих актах. Цілі і завдання, що ставить держава, забезпечують комплексне вирішення подвійного завдання: поєднання в правовому житті ринкових засад господарювання та соціальної спрямованості економіки. При цьому держава вже сьогодні застосовує правову стратегію та тактику в таких документах: Указ Президента України "Про Стратегію розвитку "Україна-2020" від 12 січня 2015 року 35/2015; Закон України "Про Національну поліцію"; Концепція науково-технологічного та інноваційного розвитку України, затверджена постановою Верховної Ради України від 13 липня 1999 р. № 916-XIV; постанова Верховної Ради України від 30 вересня 2015 р. № 823 "Про одностій поліцейських"; Концепція Державної цільової програми реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу на період до 2020 року, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 січня 2016 року №19-р; Концепція Загальнодержавної цільової економічної

програми розвитку промисловості на період до 2020 року від 17 липня 2013 року № 603-р.

Досліджуючи питання функціонування правового впливу в суспільних відносинах, А. М. Денисова пропонує його визначати як один із проявів дії права на широке коло суспільних відносин, свідомість та поведінку суб'єктів за допомогою системи об'єктивних (правових) та суб'єктивних (психологічних, ідеологічних, моральних тощо) елементів, які становлять механізм правового впливу та забезпечують його дієвість [2].

Такий вплив може виявлятись у різних формах. Одним із різновидів слід вважати адміністративно-правовий вплив, що характеризується як загальними ознаками правового впливу, так і специфічними, притаманними лише йому властивостями, які зумовлені специфікою адміністративно-правових відносин. Співвідношення між поняттями "правовий вплив" та "адміністративно-правовий вплив" слід розглядати як відношення загального та частки. Це зумовлено колом суспільних відносин, на які поширюється вплив цих двох проявів права, оскільки адміністративно-правовий вплив стосується відносин адміністративно-правового характеру. У підручнику "Адміністративне право України" за редакцією професора В.Б. Авер'янова такими відносинами визначаються "ті, що виникають:

– у ході державного управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами, а також реалізації повноважень виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та деяким іншим недержавним інституціям;

– у ході діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо забезпечення реалізації та захисту в адміністративному порядку прав і свобод громадян, надання їм, а також юридичним особам різноманітних адміністративних (управлінських) послуг;

– у процесі внутрішньої організації та діяльності апаратів усіх державних органів, адміністрацій державних підприємств, установ та організацій, а також у зв'язку з проходженням державної служби або служби в органах місцевого самоврядування;

– у зв'язку з реалізацією юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права;

– у ході застосування заходів адміністративного примусу, включаючи адміністративну відповідальність щодо фізичних і юридичних осіб" [3].

Таким чином, адміністративно-правовий вплив є наслідком дії права на особливі суспільні відносини, що мають адміністративно-правовий характер.

Крім того, адміністративно-правовий вплив характеризується особливим колом суб'єктів, на свідомість та поведінку яких він впливає. Це коло окреслено рамками суб'єктів адміністративного права. Як доречно зазначає Ю.М. Фролов, адміністративне право України характеризується великою кількістю суб'єктів, які мають різні повноваження та свої специфічні особливості [4].

До таких суб'єктів слід віднести фізичних осіб, юридичних осіб, колективних суб'єктів, які не мають ознак юридичної особи, суб'єктів владних повноважень, в тому числі органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Це означає, що вплив може бути здійснений широким колом суб'єктів у межах їхньої компетенції щодо об'єктів, до яких він застосовується, як імперативним так і диспозитивним шляхом.

Водночас звернемось до сфери підприємництва легпрому в різних організаційних формах, визначених законами України, на вибір підприємця це зазначено у Законі Верховної Ради "Про підприємництво" від 07.02.1991 № 698-XII, у ст. 6

окреслені організаційні форми підприємництва. (Частина перша статті 6 зі змінами, внесеними згідно із Законом № 1987-III (1987-14) від 21.09.2000) [5]. Відповідними законодавчими актами України визначається порядок створення, діяльності, реорганізації та ліквідації окремих організаційних форм підприємництва, у разі, коли цей порядок спеціальним законодавством не встановлено, підприємець керується цим Законом і своїм статутом.

Слід зазначити, що Господарський кодекс України містить основні положення щодо державного регулювання господарської діяльності, зокрема підприємництва. Так, глава 2 ГК України визначає основні напрями та форми участі держави і місцевого самоврядування у сфері господарювання. Окремими сферами державного регулювання підприємництва є: банківська діяльність; біржова діяльність; зовнішньоекономічна діяльність; інвестиційна діяльність; інноваційна діяльність; конкуренція; реклама; ринок цінних паперів; страхова діяльність; якість продукції, робіт та послуг; інші сфери [6].

На нашу думку, практично всю сферу легкої промисловості охоплює підприємництво як один із основних об'єктів державного управління. Під час визначення поняття "підприємництво" прийнято виходити саме з його теоретичного юридичного підґрунтя, яке пояснює його сутність та призначення. Таким чином, сучасне державне управління підприємництвом у сфері легкої промисловості в широкому розумінні поєднує економічну основу, правлячу політику, рівень техніки й технології, морально-психологічний стан суспільства, його цінності зі станом юриспруденції в Україні.

Особливості регулювання окремих видів підприємництва встановлюються законодавством України. Перелік видів діяльності, підприємництво в яких не застосовується у зв'язку з підвищеними вимогами до безпеки робіт та необхідністю централізації функцій управління, встановлюється Верховною Радою України. (Частина третя статті 3 зі змінами, внесеними згідно із Законом "Про підприємництво" № 304/95-ВР від 13.07.95 VIII [5], "Про ліцензування видів господарської діяльності" від 02.03.2015 № 222-VIII [7].

Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 № 280/97-ВР [8] встановлює, що відносини органів місцевого самоврядування з промисловими підприємствами, які перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності органам місцевого самоврядування. Останні виконують усі функції власника таких підприємств, тобто розпоряджаються їх майном, призначають на посаду та звільняють з посади керівників підприємств, визначають стратегічний напрям розвитку та діяльності підприємств та ін. Відносини з промисловими підприємствами, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на договірній основі та на засадах підконтрольності в межах повноважень, наданих органам місцевого самоврядування законом. З питань здійснення делегованих їм органами виконавчої влади повноважень органи місцевого самоврядування можуть виступати з ініціативою щодо перевірок, а також організовувати проведення перевірок на таких промислових підприємствах, передусім, з питань додержання земельного, екологічного законодавства та ін. [8].

Конституція України гарантує право кожного на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом (ст. 42). Підприємницька діяльність суб'єктів господарювання в Україні регулюється нормами цивільного, господарського права та рядом нормативно-правових актів інших правових галузей. Законодавство

закріплює економіко-правові основи підприємництва, зокрема статус суб'єктів підприємницької діяльності, принципи, гарантії тощо[9].

Основними засобами регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання є: державне замовлення; ліцензування, патентування і квотування; сертифікація та стандартизація; застосування нормативів та лімітів; регулювання цін і тарифів; надання інвестиційних, податкових та інших пільг; надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій.

Національна економіка потребує глибоких перетворень, зокрема в легкій промисловості. В Україні продовжує відбуватися поступова втрата вітчизняними виробниками багатьох сегментів внутрішнього ринку товарів, що пов'язано не лише із воєнними діями, а і зі значними структурними деформаціями в національній економіці та низькою конкурентоспроможністю підприємств в умовах відкритості економіки та вступу до СОТ. Це призводить до зниження конкурентоспроможності продукції вітчизняних підприємств та споживчого попиту на неї [10].

Таким чином, в цій частині статті проведено дослідження загальнотеоретичних питань щодо характеристики та сутності адміністративно-правового впливу держави на сферу легкої промисловості України. Взято до уваги погляди вітчизняних та зарубіжних вчених-теоретиків адмінправа, а також проаналізовано досвід адміністративного впливу держави минулих років у цій сфері. У наступній частині статті буде зазначено про необхідність удосконалення системи державного впливу на підставі аналізу особливостей існуючого в сучасних умовах державного контролю в галузі легкої промисловості України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Погодин А.А.* Административно-правовое регулирование деятельности промышленных хозяйствующих субъектов в современных условиях: дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14. Москва, 2003. 446 с.

2. *Денисова А.М.* Правовий вплив: природа та функціональне призначення. Вісник Львівського університету. 2012. № 55. С. 3–10. (Серія: Юридична).

3. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2-х т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ: Видавництво "Юридична думка", 2004. Т. 1. 584 с.

4. *Фролов Ю.М.* Суб'єкти адміністративного права: сутність та підстави класифікації. Актуальні проблеми права: теорія і практика. 2012. № 25. С. 549–557.

5. Про підприємництво: Закон України від 05.04.2015 № 698-12. База даних. Законодавство України. ВР України. URL: zakon3.rada.gov.ua/laws/show/698-12 (дата звернення 21.07.2017).

6. Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 року № 436-IV. URL: urist-ua.net/кодекси/господарський кодекс України (дата звернення 21.07.2017).

7. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII (редакція станом на 28.09.2017). База даних. Законодавство України ВР України. URL: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/222-19 (дата звернення 12.10.2017).

8 Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: http: zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр (дата звернення 21.07.2017).

9. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254. База даних. Законодавство України. ВР України. URL: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D (дата звернення 21.07.2017).

10. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів. Закон України від 23.12.1997 № 771/97-ВР. База даних. Законодавство України ВР України. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/771/97-вр. (дата звернення 21.07.2017).

Отримано 20.10.2017

УДК 342.92

Л.І. Рогач,
аспірант Міжрегіональної Академії управління персоналом, м. Київ

ПОНЯТТЯ ГОСПОДАРСЬКИХ ПРАВОВІДНОСИН ЯК ОБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ

У статті проаналізовано внутрішню структуру, виділені ознаки та надане поняття господарських правовідносин як об'єкта адміністративно-правової охорони. Охарактеризовано основні риси господарських відносин, які виникають між суб'єктом господарювання та іншим учасником (учасниками) відносин у сфері господарювання. Наведені ознаки суб'єктів господарювання, а саме: 1) здійснення господарської діяльності, 2) реалізація господарської компетенції; 3) володіння відокремленим майном; 4) відповідальність за зобов'язаннями в межах цього майна; 5) легітимність.

Ключові слова: *господарські правовідносини, адміністративно-правова охорона, структура господарських правовідносин, ознаки господарських правовідносин, поняття господарських правовідносин.*

В статье проанализирована внутренняя структура, выделены признаки и сформировано понятие хозяйственных правоотношений как объекта административно-правовой охраны. Охарактеризованы основные черты хозяйственных отношений, которые возникают между субъектом хозяйствования и другим участником (участниками) отношений в сфере хозяйствования. Приведенные признаки субъектов хозяйствования, а именно: 1) осуществление хозяйственной деятельности, 2) реализация хозяйственной компетенции; 3) обладание обособленным имуществом; 4) ответственность по обязательствам в пределах этого имущества; 5) легитимность.

Ключевые слова: *хозяйственные правоотношения, административно-правовая охрана, структура хозяйственных правоотношений, признаки хозяйственных правоотношений, понятие хозяйственных правоотношений.*

Paper analyzes the internal structure, identifies the signs and forms of the concept of economic legal relations as an object of administrative and legal protection. The main features of economic relations that arise between the business entity and another participant (participants) of relations in the sphere of management are characterized. The above mentioned characteristics of business entities, namely: 1) the implementation of economic activities; 2) the implementation of economic competence; 3) possession of detached property; 4) responsibility for obligations within this property; 5) legitimacy.

Keywords: *economic legal relations, administrative and legal protection, structure of economic legal relations, signs of economic legal relations, concept of economic legal relations.*

Для визначення форм, методів, удосконалення правового регулювання адміністративно-правової охорони у сфері господарювання, в тому числі для вдосконалення Кодексу України про адміністративні правопорушення, необхідним є виділення ознак та формування поняття господарських відносин. Без цього подальша кодифікація законодавства, розробка шляхів вирішення проблем

© Рогач Л.І., 2017

правового регулювання адміністративно-правової охорони господарських відносин буде безсистемною, науково необґрунтованою.

Проблемою структури правовідносин та їх ознак займається ряд науковців-представників теорії права, серед яких С.С. Алексєєв, С.Л. Лисенков, А.М. Колодій, В.В. Копєйчиков та інші. Ознаки та структура господарських правовідносин досліджена такими науковцями, як В.М. Гайворонський, О.В. Гарагонич, В.П. Жушман, Є.О. Коротич, М.В. Остап'юк, В.І. Теремецький, В.М. Федосов та ін.

Ряд наукових праць присвячено визначенню поняття, ознак, аналізу структури господарських правовідносин. Однак здебільшого – це напрацювання в царині господарського права. Щодо вивчення зазначених відносин як об'єкта адміністративно-правової охорони, то таке дослідження не проводилось і необхідність у ньому існує.

Метою цієї статті є аналіз структури поняття господарських правовідносин як об'єкта адміністративно-правової охорони.

З точки зору теорії права, господарські відносини як об'єкт адміністративно-правової охорони можна охарактеризувати через їх структуру. С.С. Алексєєв вважає, що структуру правовідносин слід характеризувати через а) суб'єкти права, тобто учасників правовідносин; б) об'єкти правовідносин; в) зміст правовідносини – причому окремо розрізняють матеріальний зміст, тобто поведінку суб'єктів (включаючи "санкції" в охоронних правовідносинах), і юридичний зміст, тобто суб'єктивні юридичні права і обов'язки. Матеріальний зміст правовідносин складається з дозволеної поведінки уповноваженого і належної поведінки правозобов'язаного [1, с. 265, 301].

Аналіз ст. 3 Господарського кодексу України від 16.01.2003 № 436-IV [2] дає підстави стверджувати, що до суб'єктів господарських відносин належать суб'єкти господарювання у сфері суспільного виробництва. Суб'єктами господарювання є господарські організації – створені і зареєстровані у визначеному законодавством порядку юридичні особи (державні, комунальні та інші підприємства) та фізичні (громадяни України, іноземці та особи без громадянства), які здійснюють господарську діяльність. Згідно зі ст. 55 цього ж кодексу під суб'єктами господарювання слід розуміти учасників господарських відносин, які здійснюють господарську діяльність, реалізуючи господарську компетенцію (сукупність господарських прав та обов'язків), мають відокремлене майно і несуть відповідальність за своїми зобов'язаннями в межах цього майна, крім випадків, передбачених законодавством.

Аналіз наведених вище статей дозволяє виділити ознаки таких суб'єктів господарських відносин, як суб'єкти господарювання: 1) здійснення господарської діяльності, 2) реалізація господарської компетенції; 3) володіння відокремленим майном; 4) відповідальність за зобов'язаннями в межах цього майна.

Отже, для характеристики суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва ключове значення має категорія господарської діяльності. Згідно зі ст. 3 Господарського кодексу України від 16.01.2003 № 436-IV [2] господарською є діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність. Одразу наголошуємо на тому, що особливою є "сфера здійснення господарської діяльності – сфера суспільного виробництва (виробництво продукції, виконання робіт і надання послуг здійснюються не для задоволення власних потреб виробника, а для задоволення потреб інших осіб)" [3, с. 7–8]. Отже, господарською діяльністю є зв'язки у сфері виробництва суб'єктів господарювання між собою, з суб'єктами організа-

ційно-господарських повноважень, між структурними підрозділами суб'єкта господарювання задля виробництва та реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг з метою задоволення потреб інших осіб на платній основі у вигляді товарів.

Щодо діяльності негосподарюючих суб'єктів, спрямованої на створення і підтримання необхідних матеріально-технічних умов їх функціонування, що здійснюється за участі або без участі суб'єктів господарювання, то така діяльність згідно з ч. 3 ст. 3 Господарського кодексу України [2] вважається є господарчим забезпеченням діяльності негосподарюючих суб'єктів.

За критерієм цілепокладання здійснення господарської діяльності суб'єктами господарювання виділяємо підприємництво (здійснюється для досягнення економічних і соціальних результатів та з метою одержання прибутку) та некомерційну господарську діяльність (без мети одержання прибутку). Не можна заперечувати, що господарювання означає здійснення економічно значущої діяльності, метою якої є здобуття господарської вигоди: не тільки одержання прибутку, а й задоволення суспільних потреб [4, с. 3].

Щодо господарської компетенції як однієї з ознак таких суб'єктів господарських відносин як суб'єкти господарювання, то як зазначає О.В. Горагонович, "для участі у сфері господарювання особа повинна бути наділена необхідними для цього правами та обов'язками. Без цього особа не зможе ні досягнути визначеної мети, ні виконати поставлених перед нею завдань, ні набути статусу суб'єкта господарського права, ні взагалі стати учасником господарських відносин. Сукупність необхідних для всього цього прав та обов'язків розкривається в господарсько-правовій доктрині через поняття господарської компетенції" [5, с. 93].

Здавалося б визначення на законодавчому рівні (у ст. 55 Господарського кодексу України від 16.01.2003 № 436-IV [2]) поняття господарської компетенції як сукупності господарських прав та обов'язків учасників господарських відносин повинно бути рішенням дискусій щодо змісту вказаної категорії. Однак, як доцільно зауважує О.В. Гарагонич, "у ст. 2 та ч. 2 ст. 176 ГК термін "господарська компетенція" законодавець використовує в іншому значенні. Відповідно до цих норм господарською компетенцію наділяються державні органи та органи місцевого самоврядування щодо відповідних суб'єктів господарювання. У зв'язку з цим, окремі науковці пропонують термін "господарська компетенція" тлумачити так, що він позначає те ж явище, яке називається терміном *"організаційно-господарські повноваження"*, і, крім того, до змісту поняття господарської компетенції включати ті повноваження, які державні органи, органи місцевого самоврядування мають стосовно господарських товариств, створених (у тому числі одноособово) державою чи територіальною громадою... І, нарешті, у ст. 207 ГК України поняття господарської компетенції вже ототожнюється з терміном "спеціальна правосуб'єктність" [5, с. 93].

Таким чином, маємо на законодавчому рівні неоднозначність у трактуванні категорії "господарська компетенція". Всупереч вимозі формування категоріально-понятійного апарату таким чином, щоб при обранні термінів та розкритті відповідних понять уникати двозначності. У описаній вище ситуації з тлумаченням поняття "господарська компетенція" вважаємо за доцільне виходити з положень ст. 55 Господарського кодексу України від 16.01.2003 № 436-IV [2], в якій прямо закріплене тлумачення поняття "господарська компетенція". Що і робить ряд науковців, які досліджують відповідні питання. Наприклад, М.В. Остап'юк дотримується позиції, що компетенція – це сукупність наявних у суб'єкта прав і обов'язків, постійно закріплених за ним законом, і якщо йдеться про компетенцію

з вирішення господарських питань, то доцільно вести мову про господарську компетенцію [6, с. 115].

Майно як ознака суб'єкта господарювання − це сукупність речей та інших цінностей (включаючи нематеріальні активи), які мають вартісне визначення, виробляються чи використовуються в діяльності суб'єктів господарювання та відображаються в їх балансі або враховуються в інших передбачених законом формах обліку майна цих суб'єктів (ч. 1 ст. 139 Господарського кодексу України від 16.01.2003 № 436-IV [2]). Відповідно до законодавства, яке регламентує діяльність суб'єктів господарювання будь-якої галузі, вони відповідають за зобов'язаннями в межах належного їм майна. Однак залежно від інституту засновників і обраної організаційно-правової форми вони мають різний ступінь майнової відповідальності. Наприклад, за зобов'язаннями повну необмежену майнову відповідальність несуть приватні підприємства і підприємці; повну − державні комерційні підприємства і господарські товариства; обмежену майнову відповідальність − казенні підприємства, товариства з обмеженою чи додатковою відповідальністю. Державні (комунальні) організації та установи несуть майнову відповідальність у межах грошових коштів без її перекладання на рухоме і нерухоме майно засновників (вищі органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування); об'єднання громадян та інші громадські організації − повну майнову відповідальність без її перекладання на засновників (членів організації) [7, с. 324].

Окрім названих чотирьох виділених нами вище ознак суб'єктів господарювання, Є.О.Коротич вважає, що до таких ознак слід віднести легітимність суб'єкта господарювання як визнання державою законності перебування суб'єкта господарювання в господарському обороті [8, с. 124]. Цю позицію вважаємо доцільно підтримати. Тоді суб'єкти господарювання як суб'єкти господарських правовідносин відрізняються такими ознаками: 1) здійснення господарської діяльності, 2) реалізація господарської компетенції; 3) володіння відокремленим майном; 4) відповідальність за зобов'язаннями в межах цього майна; 5) легітимність.

Окрім суб'єктів господарювання, учасниками господарських правовідносин визначені "споживачі, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, наділені господарською компетенцією, а також громадяни, громадські та інші організації, які виступають засновниками суб'єктів господарювання чи здійснюють щодо них організаційно-господарські повноваження на основі відносин власності" [9, с. 37]. І це цілком відповідає змісту ст. 1 Господарського кодексу України від 16.01.2003 № 436-IV [2]. Згідно з положеннями зазначеної статті господарські відносини "виникають у процесі організації та здійснення господарської діяльності між суб'єктами господарювання, а також між цими суб'єктами та іншими учасниками відносин у сфері господарювання".

Наступною складовою структури господарських правовідносин, яку ми будемо характеризувати, є їх об'єкт. Поширеною як у науці теорії держави та права, так і серед представників інших галузей права є позиція визначення об'єкта правовідносин як блага, з приводу якого виникають, змінюються, припиняються правовідносини [10, с. 178]. Об'єкт правовідносин − це матеріальні, духовні та інші соціальні блага, що служать задоволенню інтересів і потреб громадян та їх організацій, з приводу яких суб'єкти вступають у правовідносини і здійснюють свої суб'єктивні права та юридичні обов'язки. Коло можливих об'єктів правовідносин визначається законом. Об'єктами правовідносин можуть бути: засоби виробництва; предмети споживання (продукти харчування, одяг і т. ін.); продукти духовної творчості (твори літератури, образотворчого мистецтва, наукові твори);

особисті немайнові блага людини (здоров'я, життя, честь, гідність); поведінка певних суб'єктів (розгляд поведінки на предмет визначення в ній складу правопорушення); результати поведінки суб'єктів (ремонт побутової техніки, будівництво будинку); гроші та цінні папери (облігації, заставні розписки); стан природних об'єктів (заповідники, екологічна чистота водосховищ) [11, с. 193].

Об'єкти господарських правовідносин – це сукупність речей та інших цінностей (включаючи нематеріальні активи), які мають вартісне визначення, виробляються чи використовуються в діяльності суб'єктів господарювання та відображаються в їх балансі або в інших передбачених законом обліках майна цих суб'єктів. Правове регулювання питання щодо об'єктів господарських правовідносин здійснюється через загальні положення про об'єкти відповідно до цивільного законодавства України. Так, об'єктами є ті матеріальні й духовні цінності, з приводу яких особи та соціально-публічні утворення вступають у господарські правовідносини. Законодавство не містить вичерпного переліку таких об'єктів. Зокрема, до основних із них належать: речі (це предмети матеріального світу, щодо яких можуть виникати права та обов'язки суб'єктів господарських правовідносин), інше майно, майнові права, результати робіт (матеріальні або духовні цінності, які створюються на замовлення учасника цивільних відносин зусиллями іншого учасника таких відносин), послуги (робота, яка виконується одним учасником господарських відносин для задоволення матеріальних або духовних потреб іншого учасника таких відносин), результати інтелектуальної, творчої діяльності, інші блага [12, с. 61].

Наступний елемент господарських правовідносин, на якому ми зупинимося – це їх зміст. Виходячи з того, що правовідносини – це поєднання фактичних суспільних відносин і юридичних норм, розрізняють їх юридичний і фактичний зміст. Юридичний зміст правовідносин – це зафіксовані в нормах права суб'єктивні права та юридичні обов'язки їх учасників. Суб'єктивне право розуміється як міра можливої поведінки, що належить уповноваженій особі для задоволення її інтересів та потреб і яка забезпечується відповідними юридичними обов'язками інших (зобов'язаних) осіб. Юридичний обов'язок – це покладена на зобов'язану особу і забезпечена можливістю застосування засобів державного примусу міра необхідної поведінки, яку вона повинна здійснювати в інтересах уповноваженої особи. Фактичний зміст правовідносин – це реально здійснювані учасниками правовідносин дії, спрямовані на реалізацію їх суб'єктивних прав та юридичних обов'язків [11, с. 190–191]. Зміст господарських правовідносин пов'язується зі змістом господарської діяльності: виготовлення та реалізація продукції, виконання робіт чи на дання послуг вартісного характеру (результати господарської діяльності реалізуються за плату і функціонують як товар); виготовлення та реалізація продукції, виконання робіт чи надання послуг повинні мати цінову визначеність [3, с. 8]. Змістом може бути охоплено такі дії, як транспортування, зберігання, експорт, імпорт, культивування тощо.

На підставі викладеного вище можна зробити висновок, що господарські правовідносини можна розглядати як зв'язки між суб'єктами господарювання та споживачами, органами державної влади та місцевого самоврядування, наділеними господарською компетенцією, громадянами, громадськими та іншими організаціями, які є засновниками суб'єктів господарювання чи здійснюють щодо них організаційно-господарські повноваження на основі відносин власності, з приводу виробництва товарів, надання послуг, виконання робіт, які мають вартісне визначення і виробляються, розподіляються чи реалізуються (виконуються, надаються) суб'єктом господарювання для задоволення потреб інших учасників

правовідносин чи використовуються в діяльності суб'єктів господарювання. Особливою рисою господарських відносин є їх виникнення між суб'єктом господарювання та іншим учасником (учасниками) відносин у сфері господарювання. До ознак суб'єктів господарювання віднесені: 1) здійснення господарської діяльності, 2) реалізація господарської компетенції; 3) володіння відокремленим майном; 4) відповідальність за зобов'язаннями в межах цього майна; 5) легітимність.

Спрощено визначення господарських відносин можна надати через поняття господарської діяльності – відносини, пов'язані з процесом здійснення господарської діяльності чи управління її здійсненням. Господарською діяльністю є зв'язки у сфері виробництва суб'єктів господарювання між собою, з суб'єктами організаційно-господарських повноважень, між структурними підрозділами суб'єкта господарювання задля виробництва та реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг з метою задоволення потреб інших осіб на платній основі у вигляді товарів.

Господарські правовідносин як об'єкт адміністративно-правової охорони – це видовий об'єкт такого родового об'єкта адміністративно-правової охорони, як економічна діяльність. Залежно від обраного критерію поділу можна виділити різні групи господарських відносин, об'єднані спільними рисами. Цю класифікацію можна взяти за основу при кодифікації законодавства у сфері адміністративно-правової охорони господарських відносин. Наприклад, залежно від виду господарських відносин можна виділити адміністративно-правову охорону господарсько-виробничих, організаційно-господарських, внутрішньогосподарських відносин. Або ж залежно від цілепокладання здійснення господарської діяльності можна виділити адміністративно-правову охорону підприємництва, некомер-ційної господарської діяльності, та господарчого забезпечення діяльності негосподарюючих суб'єктів. Можна критерієм поділу обрати сфери здійснення господарської діяльності та управлення такою діяльності, як то виробництво певних груп товарів (наприклад, виробництво лікарських засобів, енергії та теплової енергії, лісового насіння і садівного матеріалу, риби та інших водних живих ресурсів, небезпечних хімічних речовин тощо), торгівля (наприклад, реалізація лікарських засобів), надання окремих послуг чи їх груп (наприклад, з перевезення пасажирів, вантажів, багажу та пошти автомобільним, залізничним та іншими видами транспорту; проведення дезінфекційних робіт; послуг поштового зв'язку; турагентська та туроператорська діяльність, освітні послуги та ін.), виконання робіт (наприклад, проектування, будівельні роботи) тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Алексеев С.С.* Проблемы теории права: Основные вопросы общей теории социалистического права. Курс лекций в 2-х томах. Том 1. Науч. ред.: Русинов Р.К.; отв. за вып.: Семенов В.М. Свердловск: Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1972. 396 с.

2. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 436-IV. Відомості. Верховної Ради України. 2003 р. № 18. Стаття 144.

3. Господарське право України: підручник: у 2 ч.; Андрєєва О.Б., Жорнокуй Ю.М., Гетманець О.П. та ін. Харків: Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2014.

4. Господарське право України: підруч. / за ред. В.М. Гайворонського, В.П. Жушмана. Харків: Право, 2005. 382 с.

5. *Гарагонич О.В.* Поняття та ознаки господарської компетенції / О.В. Гарагонич. Порівняльно-аналітичне право. 2016. № 3. С. 93–96.

6. *Остап'юк М.В.* Господарська компетенція замовників у сфері державних закупівель лікарських засобів і медичних виробів. М.В. Остап'юк. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. 2015. № 32 (2). С. 114–118.

7. Теорія фінансів: підручник; Юхименко П.І., Федосов В.М., Лазебник Л.Л. та ін.; за заг. ред. В.М. Федосова, С.І. Юрія. Київ: Центр учбової літератури, 2010. 576 с.

8. *Коротич Є.О.* Особливості правового статусу суб'єктів господарювання, що виробляють та здійснюють торгівлю медичними виробами. Право і суспільство. 2013. № 6.2. С. 122–126.

9. Правознавство: підручник [для студентів вищих навчальних закладів]; Берлач А.І., Бичкова С.С., Карпенко Д.О., Колодій А.М., Олійник А.Ю. та ін.; М-во освіти і науки України, Київський нац. ун-т внутр. справ. 2-ге вид., доп. Київ: В.А.В. "Правова єдність", 2009. 792 с.

10. *Теремецький В.І.* Загальна характеристика елементів структури податкових правовідносин. Вісник вищої ради юстиції. 2012. 1(9). С. 175–188.

11. *Колодій А.М., Копєйчиков В.В., Лисенков С.Л.* та ін. Загальна теорія держави і права: навчальний посібник; за ред. В.В. Копєйчикова. Київ: Юрінформ, 1999. 320 с.

12. *Андрєєва О.Б., Жорнокуй Ю.М., Гетманець О.П.* та ін. Господарське право України. Частина 1: навчальний посібник. Харків: Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2014. 340 с.

Отримано 07.08.2017

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО І КРИМІНОЛОГІЯ

УДК 343.97

О.Г. Кулик,
доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,
завідувач лабораторії ДНДІ МВС України, м. Київ
І.В. Наумова,
начальник відділу ДНДІ МВС України, м. Київ

ЗАСУДЖЕННЯ ТА ПОКАРАННЯ ОСІБ, ЩО ВЧИНИЛИ ЗЛОЧИНИ В УКРАЇНІ: СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ

У статті аналізуються сучасні тенденції практики засудження осіб, які вчинили злочини, в Україні. Визначається обсяг діяльності судів щодо розгляду кримінальних проваджень, засудження та незасудження осіб, провадження щодо яких розглядаються. Проаналізовано динаміку чисельності засуджених за вчинення злочинів, визначені фактори, які на неї впливають. Розглянуто структуру засуджених до відбування покарання осіб за видом призначеного їм основного покарання, визначені суттєві зміни, які відбулися в ній останніми роками. Охарактеризовано практику призначення судами України позбавлення волі, встановлено, на які строки цей вид покарання призначається частіше. Визначені тенденції практики звільнення засуджених осіб від відбування покарання з випробуванням як основного виду звільнення від відбування покарання.

Ключові слова: *карна політика, засудження, кримінальне судочинство, кримінальне провадження, кримінальне покарання, вид кримінального покарання, звільнення від відбування покарання з випробуванням.*

В статье анализируются современные тенденции практики осуждения лиц, совершивших преступления в Украине. Определяется объем деятельности судов по рассмотрению уголовных производств, осуждения и неосуждения лиц, производство по которым рассматривается. Проанализирована динамика числен-ности осужденных за совершение преступлений, определены факторы, которые на нее влияют. Рассмотрена структура осужденных к отбыванию наказания лиц по видам назначенного им основного наказания, указаны существенные изменения, которые произошли в ней в последние годы. Охарактеризована практика назначения судами Украины лишения свободы, установлено, на какие сроки этот вид наказания назначается чаще. Определены тенденции освобождения осужденных от отбывания наказания с испытанием как основного вида освобождения от отбывания наказания.

Ключевые слова: *карательная политика, осуждение, уголовное судопроизводство, уголовное производство, вид уголовного наказания, освобождение от отбывания наказания с испытанием.*

Paper analyzes current tendencies in the practice of convicting persons who committed crimes in Ukraine. The scope of the activities of the courts for the consideration of criminal proceedings, condemnation and non-condemnation of persons, whose proceedings are considered, is determined. The dynamics of the number of convicts for committing crimes has been analyzed, and the factors that influence it have been determined. The structure of prisoners sentenced to serve their sentence according to the

© Кулик О.Г., Наумова І.В., 2017

types of the main punishment that they have been appointed is considered, and significant changes that have occurred in it in recent years are indicated. The practice of appointing the Ukrainian courts of deprivation of liberty is described, it is established, for what terms this type of punishment is appointed more often. Tendencies in the release of convicts from serving their sentences with testing as the main type of release from serving their sentences have been determined.

Keywords: *punitive policy, conviction, criminal proceedings, type of criminal punishment, release from serving punishment with trial.*

Одним із вагомих факторів впливу на кримінальну ситуацію в країні є реакція держави на вчинення злочинів, яка проявляється у практиці засудження та покарання судами осіб, що їх вчинили. У кримінології є загальновизнаним, що практика призначення кримінальних покарань, ступінь їх невідворотності, адекватність заходів покарання суспільній небезпечності вчинених посягань здійснює стримуючий вплив як на поведінку осіб, що вже вчинили злочин, так і на поведінку решти населення. Результати ряду досліджень свідчать про те, що низький рівень злочинності спостерігається у країнах, у яких здійснюється дієвий соціально-правовий контроль за злочинністю, зокрема, здійснюється оптимальна, тобто адекватна кримінальній ситуації каральна політика судів [1, с. 145–154].

У ряді публікацій ми вже аналізували особливості каральної політики судів України за останні десятиліття [2, с. 161–202; 3, с. 261–290]. За останні роки ситуація із застосуванням кримінальних покарань зазнала певних змін, як і осмислення та визначення їх впливу на стан злочинності в країні. У статті розглядаються основні тенденції каральної політики держави, визначені на основі аналізу статистичних звітів про кількість осіб, засуджених, виправданих, справи щодо яких закрито, неосудних, до яких застосовано примусові заходи медичного характеру, та види кримінального покарання (нині – форма № 6) в Україні за 2004–2016 рр.

Обсяг діяльності судів щодо розгляду кримінальних проваджень характеризує такий показник як кількість осіб, вироки (постанови) щодо яких набрали законної сили. У 2004 р. було зафіксовано 231003 таких осіб. Упродовж наступних років їхня кількість переважно скорочувалася, особливо суттєво у 2013 р. (–20,5 %) та 2016 р. (–17,7 %), унаслідок чого у 2016 р. цей показник становив 93955. Тобто обсяг діяльності судів щодо розгляду кримінальних проваджень зменшився за ці роки у 2,5 рази. Ці дані свідчать про значне зменшення інтенсивності діяльності системи кримінального судочинства у країні.

Сукупність осіб, вироки (постанови) щодо яких набрали законної сили, у свою чергу, поділяється на дві групи: осіб, які в результаті судового розгляду були засуджені, і осіб, яких в результаті судового розгляду засуджено не було. Перший показник по суті й характеризує масштаб первинного карального впливу держави на злочинців у вигляді їх засудження судом. Особи, які не були засуджені, поділяються на групи осіб, провадження стосовно яких було закрито; неосудних осіб, до яких застосовано примусові заходи медичного характеру, та осіб, яких було виправдано.

Відсоткове співвідношення представників зазначених 4 груп від усіх осіб, вироки (постанови) щодо яких набрали законної сили, протягом аналізованого періоду зазнало змін (рис. 1).

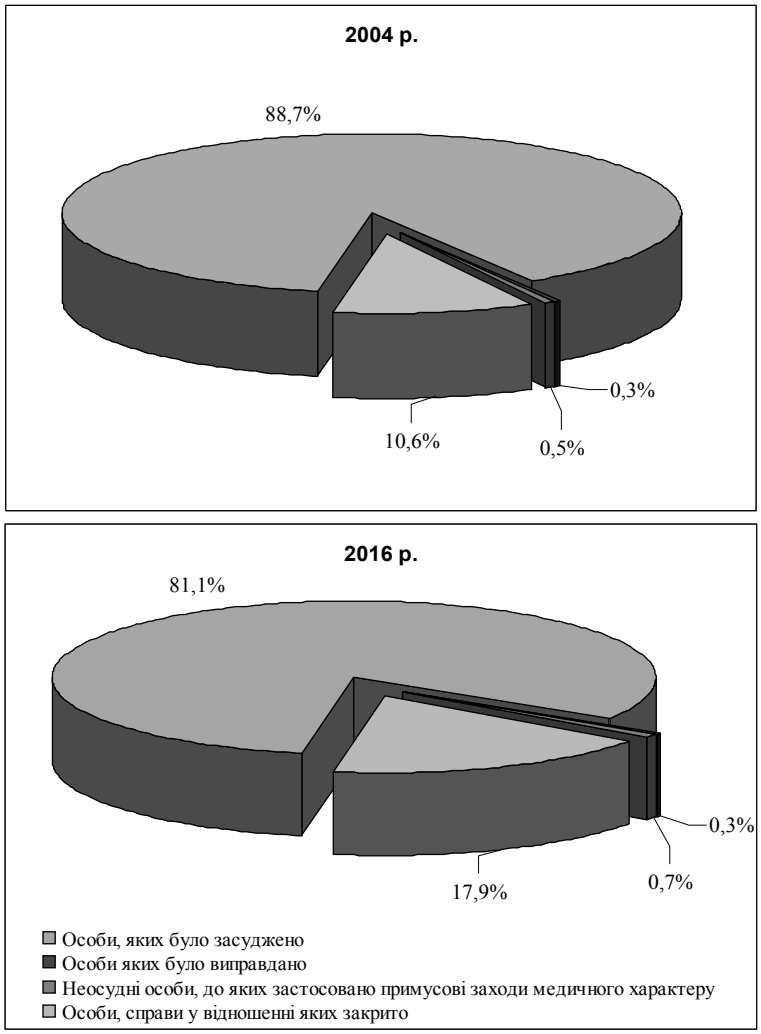

Рис 1. Розподіл осіб, вироки (постанови) щодо яких набрали законної сили у 2004 та 2016 рр. (у %)

Засуджені особи становили абсолютну більшість осіб, вироки (постанови) щодо яких набрали законної сили, але їх частка серед всіх таких осіб дещо зменшилася. У 2004 р. вона становила 88,7%, надалі коливалася в межах від 81,2% у 2007 р. до 88,1% у 2012 р., а упродовж останніх 4 років переважно скорочувалася й у 2016 р. дорівнювала 81,1%.

Натомість зріс відсоток осіб, кримінальні провадження щодо яких було закрито: 2004 р. – 10,6%, 2016 р. – 17,9%. Абсолютна кількість таких осіб протягом 2005–2013 рр. помітно змінювалася (від 21900 у 2009 р. до 33957 у 2007 р.), головним чином, через коливання кількості амністованих, а упродовж останніх трьох років розглядуваного періоду постійно зменшувалася (2016 р. – 16791).

Відсоткові показники неосудних осіб, до яких застосовано примусові заходи медичного характеру, та осіб, яких було виправдано, були незначними і стабільними – у середньому 0,6% та 0,3% відповідно.

Для динаміки чисельності осіб, засуджених за вчинення злочинів, зберігалася характерна тенденція до зменшення (рис. 2).

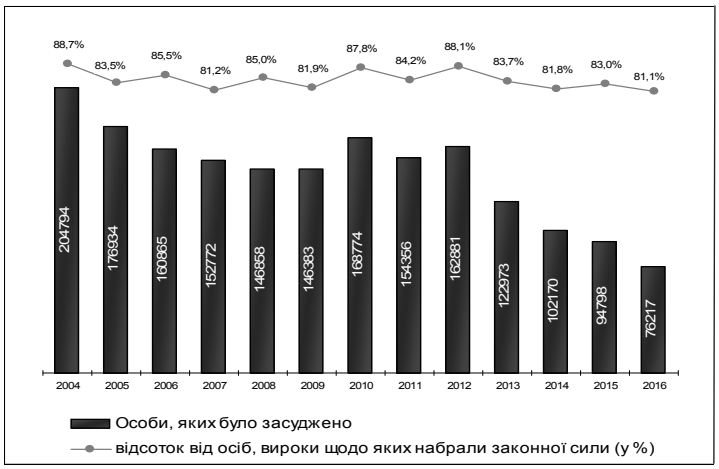

Рис. 2. Динаміка кількості осіб, яких було засуджено в Україні у 2004–2016 рр.

У 2004 р. кількість засуджених дорівнювала 204794. Протягом 2005–2009 рр. цей показник помітно зменшився і становив 146383, що менше ніж у 2004 р. на 28,5 %. Упродовж наступних 3 років аналізованого періоду мали місце коливання цього показника то в бік зростання, то зменшення. У 2010 р. було зафіксовано збільшення числа засуджених до 168774 (+15,3 %), імовірно, пов'язане із суттєвим зростанням кількості зареєстрованих злочинів та виявлених осіб, що їх вчинили у 2009–2010 рр. За наступні два роки коливання їх чисельності були відносно незначними (2011 р.: –8,5 %; 2012 р.: +5,5 %), а у 2013–2016 рр. відбулося зменшення кількості засуджених осіб до 76217, що у 2,1 раза нижче за рівень 2012 р.

Відповідно до такої динаміки числа засуджених коефіцієнт судимості у розрахунку на 100 тис. всього населення в Україні істотно змінювався. У 2004 р. він становив 433, у 2005–2009 рр. – постійно зменшувався і у 2009 р. дорівнював 317, за наступні 3 роки – помітно коливався (2010 р. – 369, 2011 р. – 338, 2012 р. – 358), а упродовж останніх років знизився до 179, що є найнижчим показником за аналізований період. Загалом коефіцієнт судимості в Україні скоротився протягом аналізованого періоду у 2,4 раза.

Доцільно зіставити динаміку чисельності засуджених з динамікою кількості виявлених правоохоронними органами, перш за все поліцією (міліцією), осіб, які вчинили злочини (рис. 3).

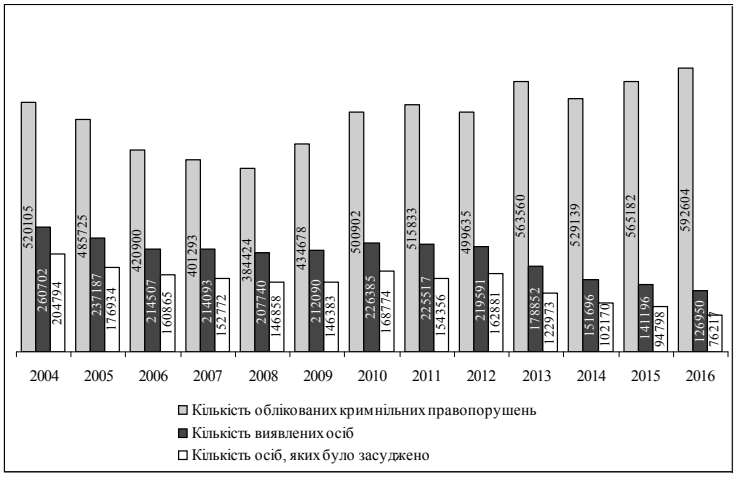

Рис. 3. Зіставлення кількості облікованих злочинів, виявлених осіб, які вчинили злочини, та осіб, вироки (постанови) щодо яких набрали законної сили, в Україні у 2004–2016 рр.

З рисунку видно, що збільшення або зменшення числа виявлених злочинців призводить до відповідного збільшення або зменшення кількості засуджених.

Зниження протягом більшої частини аналізованого періоду рівня діяльності органів поліції (міліції) щодо розкриття та розслідування злочинів мало наслідком суттєве зменшення чисельності виявлених злочинців (у 2,1 раза) та, відповідно, і осіб, засуджених за вчинення злочинів. На зменшення результативності діяльності судів вплинули також такі фактори як неготовність системи кримінального судочинства, зокрема органів досудового слідства та оперативно-розшукових підрозділів, працювати за нормами нового КПК України, недоліки в нормативно-правовому регулюванні та організації роботи судів.

Слід зауважити, що починаючи з 2013 р. графік числа облікованих злочинів кардинально відрізняється від двох перших графіків. За останні 4 роки кількість облікованих злочинів помітно зростала на фоні постійного зменшення чисельності виявлених та засуджених злочинців. Ці дані свідчать про те, що правоохоронна та судова системи перестали ефективно впливати на злочинність, рівень караності злочинів істотно зменшився.

Особи, засуджені за вчинення злочинів, також розділяються на дві великі групи: засуджені до відбування покарання і засуджені зі звільненням від відбування покарання. Протягом розглядуваного періоду відсоткове співвідношення двох зазначених груп серед всіх засуджених суттєво змінювалося. На початку аналізованого періоду серед суддів переважала тенденція до гуманізації каральної практики, яка вилилася у значне зменшення відсотку перших і зростання відсотку останніх (рис. 4).

Частка осіб, засуджених до відбування покарання, становила у 2004 р. 38,1 % (78075 осіб), тоді як показник кількості звільнених від відбування покарання дорівнював 61,9 % (126719). Така гуманізація була, на наш погляд, надмірною і ставила під сумнів ефективність діяльності системи кримінального судочинства. З 2005 р. цей перекіс поступово виправлявся, тобто розпочалося збільшення частки засуджених до покарання і зменшення частки тих, хто був від нього звільнений. Як наслідок, у 2009 р. відсотковий показник засуджених до покарання перевищив 50 % (74165), у 2013 р. становив 60,4 % (74334), а у 2016 р. – зменшився до 57,8 % (44025). Відповідно, частка засуджених, звільнених від покарання, у 2009 р. дорівнювала 49,3 % (72218), у 2013 р. – 39,6 % (48639), а у 2016 р. – 42,2 % (32192). Як бачимо, при значному зниженні за останні 4 роки загального числа засуджених, істотно зменшилися обидва зазначені показники.

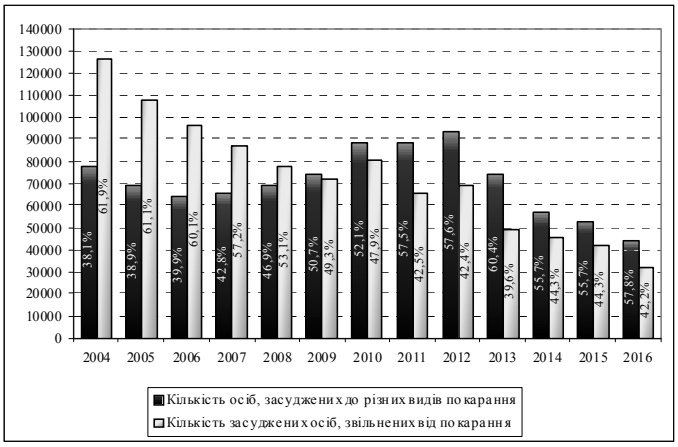

Рис. 4. Зіставлення часток осіб, засуджених до різних видів покарання, та осіб, звільнених від покарання, в Україні у 2004–2016 рр.

За ці роки суттєво змінилася структура осіб, засуджених до відбування покарання, за видами призначеного основного покарання (рис. 5).

У 2004 р. суди застосовували позбавлення волі відносно 54234, що менше від показника попереднього року на 14,5 %. Цього року цей вид покарання призначався найчастіше (69,5 % від усіх осіб, яким було призначене покарання). Упродовж наступних років тенденція до скорочення частки осіб, засуджених до позбавлення волі, при відхиленнях в окремі роки, продовжилася. У 2016 р. число осіб, позбавлених волі, дорівнювало 16167, що склало 36,7 % всіх засуджених до відбування покарання. Слід відзначити, що цього року вперше в історії України позбавлення волі стало другим за частотою призначення видом покарання. Тобто за розглядуваний період частка осіб, засуджених до позбавлення волі, зменшилася у 1,9 рази.

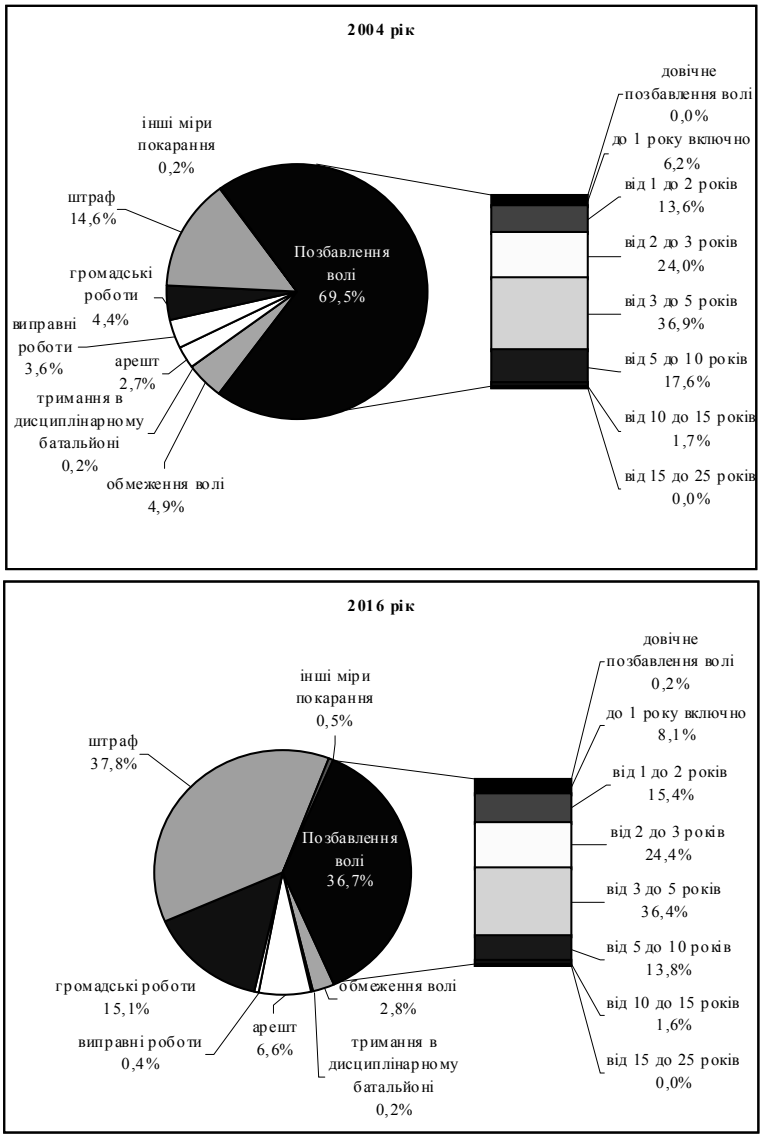

Рис. 5. Структура осіб, засуджених до відбування покарань, за видами призначеного основного покарання в Україні у 2004 та 2016 рр.

Для кількості осіб, засуджених до штрафу, була характерною зворотна тенденція. Їх кількість переважно зростала, і дедалі збільшувалася частка оштрафованих з-поміж усіх засуджених до відбування покарання. Якщо у 2004 р. до

штрафу було засуджено 11393 особи (14,6 %), то у 2016 р. – 16637 (37,8 %). За ці роки відсоток оштрафованих збільшився у 2,6 рази, і цей вид покарання став найбільш поширеним.

Також слід відзначити помітне зростання часток осіб, засуджених до громадських робіт (з 4,4 % до 15,1 %) та арешту (з 2,7 % до 6,6 %).

Обмеження волі призначалося судами протягом розглядуваного періоду нечасто (2002 р. – 4,9 %, 2016 р. – 2,8 %), а засуджувати до виправних робіт суди практично припинили (3,6 % та 0,4 %).

Сила карального впливу на засуджених до позбавлення волі визначається строком, на який воно призначається. На рисунку 5 справа наведено розподіл засуджених до позбавлення волі за цією ознакою[7], який протягом цих років був відносно стабільним. Найчастіше позбавлення волі призначалося на строк від 3 до 5 років (2004 р. – 36,9 % , 2016 р. – 36,4 %). Далі йдуть особи, засуджені на строк від 2 до 3 років (24,0 % та 24,4 %), від 1 до 2 років (13,6 % та 15,4 %), від 5 до 10 років (17,6 % та 13,8 %), до 1 року включно (6,2 % та 8,1 %).

Довічне позбавлення волі призначалося нечасто. Протягом розглядуваного періоду кількість осіб, які були засуджені до цього покарання, суттєво коливалася. У 2004 р. таких осіб було 22, у 2007 р. – 115, у 2013 р. – 53 й у 2016 р. – 27. Загалом простежується прагнення судів застосовувати цей вид покарання якомога рідше.

Серед засуджених осіб, звільнених від відбування покарання, абсолютну більшість, у середньому 97,0 %, складали особи, звільнені від відбування покарання з випробуванням (рис. 6). Чисельність таких осіб у 2004 р. дорівнювала 122864, а в наступні роки переважно скорочувалася й у 2016 р. становила 31491, що майже у 4 рази менше, ніж на початку розглядуваного періоду.

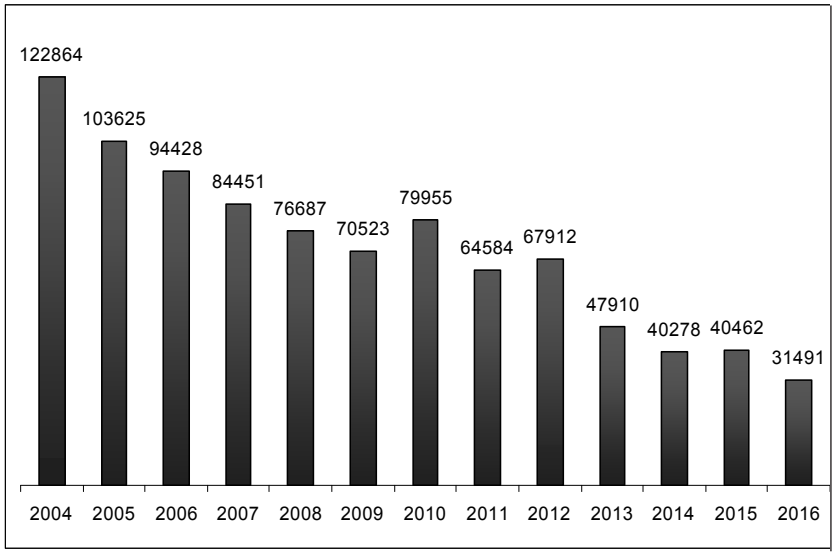

Рис. 6. Динаміка кількості осіб, яких було засуджено, але звільнено від відбування покарання з випробуванням в Україні у 2004–2016 рр.

Необхідно зазначити, що протягом аналізованого періоду від відбування покарання з випробуванням звільнялося у середньому 50 % осіб, яких було засуджено. У 2004–2006 рр. частка таких осіб серед всіх засуджених становила

[1] За 100% в цьому випадку береться загальна кількість осіб, засуджених до позбавлення волі.

близько 60 %, у наступні роки вона постійно зменшувалася й у 2016 р. складала 41,3 % всіх засуджених. Тим не менш чисельність осіб, звільнених від відбування покарання з випробуванням у цьому році, майже удвічі перевищувала кількість осіб, засуджених до позбавлення волі.

На основі наведених даних можна зробити низку висновків:

судами Україні упродовж останніх років здійснюється політика гуманізації практики призначення кримінальних покарань, яка проявляється у зменшенні чисельності осіб, кримінальні провадження щодо яких розглядаються судами, пом'якшенні покарань, що призначаються, збільшенні випадків звільнення від відбування покарання з випробуванням. У 2004 р. показники застосування кримінальної репресії в державі були настільки низькими, що ставилася під сумнів ефективність функціонування системи кримінального судочинства. З 2005 р. суди почали виправляти надмірний перекіс в бік гуманізації, але стану оптимального впливу системи кримінального судочинства на злочинність, на нашу думку, ще не досягнуто;

у якості додаткових факторів, які обумовили послаблення рівня кримінальної репресії в Україні слід вказати на суттєве зниження рівня діяльності органів попереднього слідства та оперативно-розшукових підрозділів, труднощі їх адаптації до здійснення діяльності відповідно до норм нового КПК України;

не слід поспішати з негативною оцінкою тенденції до послаблення кримінальної репресії в Україні, оскільки аналогічні процеси відбуваються в системах кримінального судочинства багатьох країн світу. Очевидною є необхідність подальшого моніторингу практики застосування кримінальних покарань в країні, більш глибокого дослідження її впливу на кримінальну ситуацію.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Лунеев В.В.* Социально-правовой контроль и предупреждение преступности. Проблемы социальной и криминологической профилактики преступлений в современной России. Москва, 2002. С. 145–164.

2. *Кулик О.Г.* Злочинність в Україні: тенденції, закономірності, методи пізнання : монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 288 с.

3. *Кулик О.Г., Наумова І.В., Бова А.А.* Злочинність в Україні: фактори, тенденції, протидія (2002–2014 рр.): монографія. Київ: ДНДІ МВС України, 2015. 364 с.

Отримано 09.10.2017

УДК 343.9

І.Л. Близнюк,
кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
головний науковий співробітник ДНДІ МВС України, м. Київ

"ТІНЬОВИЙ" ОБІГ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ В УКРАЇНІ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Вже тривалий час проблеми формування ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні залишаються на рівні дискусій та вкрай заполітизованими. Саме це і є основним підґрунтям створення та подальшого розвитку тіньового ринку земель цільового призначення.

Стаття присвячена розгляду чинників, що детермінують злочинну діяльність у сфері земельних правовідносин. У статі обґрунтовується доцільність подальшого продовження мораторію на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення.

Ключові слова: *мораторій на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення, земельні ресурси, земельний кадастр, оцінка земель, оренда землі, земельна частка (пай), землевпорядна документація, землеустрій, зміна цільового призначення земельних ділянок, відчуження земельних ділянок, "тіньовий" обіг земель сільськогосподарського призначення, земельна реформа, агрохолдинг, договори оренди.*

Уже длительное время проблемы формирования рынка земель сельскохозяйственного назначения в Украине остаются на уровне дискуссий и крайне политизированными. Именно это и является основным базисом создания и дальнейшего развития теневого рынка земель целевого назначения.

Статья посвящена рассмотрению факторов, детерминирующих преступную деятельность в сфере земельных правоотношений. В статье обосновывается целесообразность дальнейшего продления моратория на куплю-продажу земель сельскохозяйственного назначения.

Ключевые слова: *мораторий на куплю-продажу земель сельскохозяйственного назначения, земельные ресурсы, земельный кадастр, оценка земель, аренда земли, земельная доля (пай), землеустроительная документация, землеустройство, изменение целевого назначения земельных участков, отчуждение земельных участков, "теневой" оборот земель сельскохозяйственного назначения, земельная реформа, агрохолдинг, договоры аренды.*

For a long time, the problems of forming the agricultural land market in Ukraine have remained at the level of discussions and extremely politicized. This is exactly what is the main basis for the creation and further development of the shadow market of special purpose lands.

Paper is devoted to the consideration of factors determining the commission of crimes in the sphere of land relations. The expediency of further extension of the moratorium on purchase and sale of agricultural land is justified.

Keywords: *moratorium on purchase and sale of agricultural land, land resources, land cadastre, land valuation, land leasing, land share, land management documentation,*

© Близнюк І.Л., 2017

land management, changing the purpose of land, alienation of land, "shadow" turnover of agricultural land, land reform, agroholding, lease agreements.

Закордонні інвестори помітили, що дія мораторію на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення негативним чином вплинула на перспективи впровадження цивілізованого ринку земель в Україні, зокрема, призвела до формування "тіньового" обігу земельних ресурсів у державі. Уведений як тимчасовий захід у 2001 році, мораторій продовжувався 7 разів та на цей час діє до набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення. Численні законопроекти із зазначеної проблематики неодноразово розглядалися протягом останніх десяти років, але жоден із них так і не був прийнятий Верховною Радою. Зазначений законодавчий акт, у разі його прийняття, має не тільки стати основним правовим документом регулювання правовідносин щодо гарантування прав власності на землю, він також мав би сприяти розвитку ринку земель сільськогосподарського призначення.

Взагалі формування ринку земель сільськогосподарського призначення є одним із найбільш дискусійних та заполітизованих питань аграрної політики в Україні [1, с. 824], адже протягом 15 років власники земель позбавлені права вільно розпоряджатися своїм майном, що суперечить Конституції України, яка охороняє право власності на землю. Протягом останніх років тема скасування мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення безліч разів піднімалася експертами та політиками, проте досі не розроблені дієві шляхи вирішення цього питання.

Мораторій на продаж сільськогосподарських земель як найпроблемніше питання земельної реформи – це заборона для 6,9 млн пайовиків розпоряджатися своєю землею [3; 4; 6]. Мораторій паралізує ринок у 96 % сільськогосподарських земель [3]. Із 6,9 млн пайовиків 1,6 млн власників земельних паїв (23 % усіх власників) – старше 70 років [4], які не мають змоги самотужки обробляти землю, живуть у бідності через неможливість вигідно здати в оренду, продати чи надати в заставу власний пай. При цьому вже померло до 1 млн власників паїв [4]. Ще 10 % земель належать зареєстрованим безробітним. Померлі не встигли скористатися своєю власністю – землею: не залишили спадкоємців або спадкоємці не оформили право власності через значну вартість процедури успадкування.

На сьогодні аграрний сектор став основною галуззю економіки України, яка генерує приблизно 32 % ВВП [2]. В агросекторі працює кожен п'ятий громадянин України. 40 % валютної виручки, яка надходить до бюджету, формується саме в аграрному секторі [2]. Продаж сільськогосподарської продукції за кордон вже випереджає експорт продукції вітчизняної металургії в країні, колишнього локомотива економіки.

Незважаючи на головне місце аграрного сектора в економіці України, державне регулювання обігу земельних ресурсів залишається суперечливим та має значні прогалини. На сьогодні можна виділити такі законодавчі документи, які регулюють ринок сільськогосподарських земель в Україні: Земельний кодекс, який був прийнятий 25 жовтня 2001 р., а чинний з 1 січня 2002 р., закони України "Про Державний земельний кадастр" (від 07.07.2011 № 3613-VI), "Про оцінку земель" (від 11.12.2003 № 1378-IV), "Про оренду землі" (від 06.10.1998 № 161-XIV), "Про землеустрій" (від 22.05.2003 № 858-IV), "Про державну експертизу землевпорядної документації" (від 17.06.2004 № 1808-IV), "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності" (від 06.09.2012 № 5245-VI), "Про внесення змін до

деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення процедури відведення земельних ділянок та зміни їх цільового призначення" (від 02.10.2012 № 5395-VI).

Як стверджують експерти, на сьогодні існує недосконала, складна та тривала процедура оцінювання землі, зумовлена значною кількістю методик оцінки, переважна більшість з яких вже втратили свою актуальність. Незважаючи на затвердження 16.11.2016 р. Постановою Кабінету Міністрів України Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення, досі є чинним Національний стандарт №1 "Загальні засади оцінки майна і майнових прав", затверджений Постановою Кабінету Міністрів України ще у вересні 2003 р.

Певним чином процедури використання земель в Україні допомагали регулювати листи Міністерства юстиції (які, слід визнати, не є нормативно-правовими актами), зокрема, від 29.12.2007 № 31-32/449 "Щодо заборони купівлі-продажу або іншим способом відчуження земельних ділянок та земельних часток (паїв)", від 04.03.2013 № 13.1-32/120 "Щодо переходу права власності або права користування на земельну ділянку, на якій розміщене нерухоме майно".

Проте зазначених вище нормативно-правових актів зовсім недостатньо для ефективного регулювання процесів всебічного функціонування цивілізованого ринку земель сільськогосподарського призначення.

Тому існуючий на сьогодні правовий вакуум створює сприятливі умови для вчинення зловживань, пов'язаних із відчуженням та зміною цільового призначення земель сільськогосподарського призначення.

У результаті впровадження земельної реформи в Україні з'явилися лише власники землі, але ніяк не повноцінний ринок сільськогосподарських земель. Сьогодні оренда, дарування, обмін, успадкування або передача у спадок сільськогосподарських земель є єдиними законодавчими регуляторами на українському ринку земель сільськогосподарського призначення. Купівля та продаж сільськогосподарських земельних ділянок заборонені Перехідними положеннями Земельного кодексу України, проте незважаючи на це, вже тривалий час активно здійснюються незаконні операції з купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення.

Отже, негативними наслідками дії мораторію на продаж землі сільськогосподарського призначення стали:

1) виникнення "тіньового" обігу земель сільськогосподарського призначення;

2) стримування розвитку сільськогосподарського землеволодіння та землекористування внаслідок безсистемного розпаювання земель, нерівномірної площі паїв земельних ділянок, виділених селянам, черезсмужжя, вкраплення дрібних ділянок інших власників у масиви земель великих господарств тощо; в результаті чого порушилась цілісність земельних масивів, була зруйнована інфраструктура товарних господарств, знищені та розграбовані наявні в них матеріально-технічні засоби тощо;

3) концентрація переважно більшої частини земель сільськогосподарського призначення у власності найменш економічно активної частини сільського населення (пенсіонерів та осіб передпенсійного віку), що не має фінансових та фізичних можливостей займатися землеробством.

4) отримання земельних ділянок сільськогосподарського призначення у спадщину особами, що проживають у містах або інших країнах та не мають наміру займатися сільськогосподарським виробництвом, управляти земельними активами, що призводить до невикористання земель сільськогосподарського призначення;

5) блокування процесів створення великотоварних господарств ринкового типу;

6) зниження інвестиційної привабливості аграрного сектору української економіки внаслідок неможливості іпотечного кредитування сільського господарства під заставу земельних ділянок;

7) укладання агрохолдингами короткострокових договорів оренди земель сільськогосподарського призначення. Як наслідок, на місцях оренди земельних ділянок у більшості агрохолдингів дуже низька соціальна відповідальність.

Водночас є й позитивні наслідки дії мораторію:

1) основна кількість розпайованих земель сільськогосподарського призначення все ще залишається у власності селян;

2) мораторій став поштовхом до розвитку орендних відносин в Україні.

Так, в Україні на достатньо високому рівні розвинуті орендні відносини, які стосуються земель сільськогосподарського призначення. Понад 70 % громадян, які отримали право власності на земельну частку (пай), здають свої земельні ділянки в оренду.

Отже, на сучасному етапі реально функціонуючим сегментом ринку земель сільськогосподарського призначення є тільки оренда земель. Основні орендодавці – це власники земельних паїв.

Необхідно зазначити, що орендні відносини також не до кінця врегульовані: зокрема, відсутній механізм розірвання договорів оренди в разі не виплати орендарем орендної плати у встановлені договором строки.

Домінування в аграрному секторі укладання короткострокових договорів з оренди землі сільськогосподарського призначення сприяло створенню ситуації, при якій землевласник не забезпечує розширеного відтворення земельних ресурсів, а орендар нераціонально використовує землю, що негативно позначилось на родючості ґрунтів, оскільки орендар за короткостроковий період бажає досягти максимального прибутку, не піклуючись про виснаження землі.

Площа земель, переданих в оренду за договорами на початок 2016 р., складала 15,8 млн га, що становить понад 57 % розпайованих сільськогосподарських угідь [6]. Загальна сума виплат за оренду земельних паїв згідно з укладеними договорами станом на 01.01.2016 р. фактично становила 12,9 млрд грн, або, іншими словами, середня орендна плата була дуже низькою і складала усього 862 грн за 1 гектар на рік [6].

Тому необхідність стримування повноцінного включення земель сільськогосподарського призначення в економічний оборот на ринкових засадах можна обґрунтувати потенційною небезпекою виникнення низки негативних явищ суспільно-економічного характеру, зокрема:

1) скуповування значних площ земель сільськогосподарського призначення фінансово-промисловими групами, що матиме своїм наслідком "обезземелення" селян та утворення "латифундій" латиноамериканського типу з найманими працівниками;

2) відчуження селянами земельних ділянок сільськогосподарського призначення за ціною, що є істотно нижчою за економічно обґрунтовану;

3) виникнення явища "спекуляції" земельними ділянками, коли значні площі земель сільськогосподарського призначення скуповуватимуться фінансовими спекулянтами з метою подальшого їх перепродажу за більш високою ціною, що призведе до зростання вартості аграрної продукції і спричинить додатковий рівень інфляції;

4) відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення іноземцям через підставні компанії резидентів;

5) неконтрольована зміна цільового призначення та урбанізація сільськогосподарських земель.

Протягом 2005–2010 рр. в Україні проявилися тенденції щодо укрупнення земельного банку вітчизняними агрохолдингами. За цей час земельний банк агрохолдингів збільшився приблизно вчетверо, досягнувши позначки в 4 млн га [7]. Середній річний приріст землі під контролем вертикально інтегрованих структур сягав понад 30 % на рік [7].

Період 2011–2016 рр. можна охарактеризувати поступовим уповільненням тенденції накопичення та зменшенням землі, а також консолідацією земельних угідь у власності агрохолдингів. У сукупності земельний банк агрохолдингів сягнув 5,6 млн га.

Станом на середину 2017 р. експерти попереджають про можливу другу хвилю монополізації земельного ринку. Зокрема, з початку 2017 р. компанія "Kernel" значно розширила свої угіддя, ставши найбільшим латифундистом країни із земельним банком понад 700 тис. га [7].

На сьогодні 18 найбільших агрохолдингів України фактично самі обробляють шосту частину земель сільгосппризначення. 62 % розпайованих земель орендується агровиробниками [8].

Незважаючи на господарювання на орендованій землі, власники великих вертикально інтегрованих компаній – агрохолдингів – стають новою впливовою силою нашої держави. При цьому в Україні досить багато прикладів, коли великі компанії отримували право на користування земельними ділянками на підставі маніпуляцій та неправомірних дій.

"Kernel" та "UkrLandFarming" є лідерами українського аграрного ринку як за земельним банком (який сформований на основі укладання орендних договорів з селянами-власниками земельних паїв), так і за обсягом виторгу аграрної продукції. Третім за успішністю бізнес-операцій в аграрному секторі вважається "Миронівський Хлібопродукт" (МХП). Також в Україні в галузі земельних відносин за обсягом залучених земель сільськогосподарського призначення, які орендуються, виділяється американська транснаціональна група "New Century Holding" (NCH Capital).

Конкуренція між малими сільськогосподарськими підприємствами та агрохолдингами є нерівною, у першу чергу, у зв'язку з різним доступом до фінансових ресурсів. Зокрема, у придбанні нових активів не спостерігається значна активність з боку малих та середніх сільськогосподарських виробників, оскільки вони переважно не можуть конкурувати з "гігантами агробізнесу". Так, в Україні існує досить невелика кількість земель, що обробляються самими власниками, оскільки власникам бракує доступу до капіталу, а також здатності обробляти землю (у переважній більшості власники – зазвичай, особи похилого віку) або вони працюють в інших секторах економіки [5]. Водночас близько 60 % сільськогос-подарської землі, що в користуванні, обробляється орендаторами, що орендують землю в індивідуальних власників [5].

Сьогодні в Україні середній дохід агрокомпаній складає 1300 дол з одного гектара землі при мінімальному рівні витрат на оренду землі [5]. В Україні вартість оренди землі – одна з найнижчих серед країн Європи – 37 дол/га [5].

Розподіл землі має такий вигляд: 60 % – орендовано у власників паїв, 29 % – обробляється самими власниками та 11 % – орендовано в держави [5].

Якщо в нинішніх умовах існування ринку земель сільськогосподарського призначення "запустити" операції з купівлі-продажу земельних угідь, то переважна більшість усіх земельних ресурсів держави опиниться в руках незначної кількості осіб, тобто в 20 найбільш багатих людей та агрохолдингів України. Селяни ризикують залишитися ні з чим. При цьому не весь великий агробізнес одразу почне купувати землі. Їм вигідніше сплачувати 700-800 грн орендної плати за 1 га на рік. Отже, на цей час ціна на українську землю не є ринковою та не досягла європейської. При цьому, не слід забувати і про способи нелегального продажу землі, які, безумовно, будуть застосовуватись для уникнення сплати податків.

У 2016 році найдорожче землю оцінювали на Мальті. Тут один гектар землі коштує 181 282 долари, найдешевша земля в Росії – 1 140 доларів [9]. У Німеччині – 14 593 дол, Бельгії – 27 890 дол, Італії – 27 019 дол, Польщі –10 266 дол, Естонії – 5 000 дол, Литві – 1 354 дол за 1 га [9].

Станом на 3 березня 2016 р., за даними статистичного щорічника "Моніторинг земельних відносин в Україні", нормативна грошова оцінка 1 га сільськогосподарських угідь в Україні становила 25 773,14 грн. (приблизно 991 дол).

З 2011 по 2013 рр. відбувалось підвищення вартості оренди сільськогосподарських земель завдяки підвищенню нормативної оцінки та збільшенню попиту на землю, але з 2013 г. спостерігається падіння вартості землі у зв'язку із девальвацією гривні.

Оскільки немає повноцінного законодавства щодо функціонування ринку землі, останнім часом виникають нові тіньові оборудки із землею. Тому так важливо, щоб цей ринок був прозорим і справедливим, конкурентним та ефективним.

Незважаючи на те, що мораторій був встановлений з метою консолідації земель сільськогосподарського призначення в руках її господарів та забезпечення використання цієї категорії земель виключно за цільовим призначенням, дефакто це сприяло поширенню різних схем обходу мораторію, а саме "тінізації" ринку земель.

У результаті найбільш поширеними в Україні стали такі незаконні операції з відчуження земель сільськогосподарського призначення та їх переведення в інші категорії земель: обмін (бартер) нерівнозначних земельних ділянок; видача власником землі сільськогосподарського призначення довіреності на ім'я іншої особи з правом викупу землі після скасування мораторію на її продаж; укладення попередніх договорів про відчуження земель сільськогосподарського призначення на майбутнє; зміна цільового призначення земельної ділянки шляхом видачі селянину-пайовику нового державного акта на право власності на земельну ділянку (пай) з цільовим призначенням "для ведення особистого селянського господарства" в обмін на державний акт, в якому земля призначалась "для товарного виробництва"; оренда земельної ділянки з подальшим викупом; укладання договору емфітевзису, за яким власник земельної ділянки на довгостроковій основі (до 50 років) передає своє право користування земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб іншій особі; створення "фіктивного" боргу в людини, за який через суд у неї забирають земельний пай; продаж земельної ділянки частинами.

Таким чином, у результаті реалізації земельної реформи в Україні з'явилися лише власники землі, але ніяк не повноцінний цивілізований ринок сільськогосподарських земель. Сьогодні укладення попередніх договорів про відчуження земель сільськогосподарського призначення на майбутнє, оренда земельної ділянки з подальшим викупом, укладання договору емфітевзису, продаж земельної ділянки частинами тощо є не єдино можливими, проте формально правомірними трансакціями на українському ринку земель сільськогосподарського

призначення, які на практиці сприяють подальшій "тінізації" земельних відносин в Україні.

Тому значна частина великих аграріїв не визнає доцільним скасування мораторію на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення, оскільки земля не є товаром у прямому сенсі, адже землю не можна відтворити як товар.

Земля – це не лише середовище нашого фізичного існування, а й місце формування національної ідентичності, з яким нерозривно пов'язане поняття Вітчизни, за яку віддають життя співвітчизники в умовах воєнного часу для її захисту від ворогів. Який ще товар у світі має такі властивості та вартісні характеристики?

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Сальникова Т.В., Колєснік Є.О., Сіліна І.С.* Ринок землі: чи готова Україна до нього та які наслідки несе зняття мораторію. Молодий вчений. 2017. № 3 (43). С. 824–829.

2. *Івченко В.* Чому зараз не можна знімати мораторій на продаж землі. URL: http://nv.ua/ukr/opinion/ivchenko/chomu-zaraz-ne-mozhna-znimati-moratorij-na-prodazh-zemli-219378.html (дата звернення 12.07.2017).

3. Мораторій на продаж землі паралізує ринок у 96 % с/г земель – дослідження. URL: https://agropolit.com/news/1647-moratoriy-na-prodaj-zemli-paralizuye-rinok-u-96-s-g-zemel–doslidjennya (дата звернення 17.07.2017).

4. Декілька фактів про мораторій на продаж землі с/г призначення. URL: http://cost.ua/news/432-moratorium-on-land (дата звернення 24.07.2017).

5. Економічна віддача землі сільськогосподарського призначення в Україні та її розподіл. URL: http://cost.ua/news/385-Economic-return-to-farmland (дата звернення 10.07.2017).

6. Проект Постанови Верховної Ради України про Рекомендації парламентських слухань на тему: "Регулювання обігу земель сільськогосподарського призначення: пошук української моделі" від 27.03.2017. URL: http://komagropolit.rada.gov.ua/documents/ParlamSluh/73053.html (дата звернення 10.07.2017).

7. Найбільші українські агрохолдинги розширюють свої земельні банки. URL: https://frontnews.eu/news/ua/1791/ (дата звернення 17.07.2017).

8. Ukrlandfarming Олега Бахматюка – у ТОП-3 агрохолдингів за розміром земельного банку. URL: http://truth-about-bakhmatuk.com.ua/ukrlandfarming-olega-baxmatyuka-u-top-3-agroxoldingiv-za-rozmirom-zemelnogo-banku/ (дата звернення 24.07.2017).

9. Скільки коштує земля у Європі. URL: http://dyvys.info/2016/09/30/skilky-koshtuye-zemlya-u/ (дата звернення 10.07.2017).

Отримано 23.08.2017

УДК 343.85–057.874

І.Г. Лубенець,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник
ДНДІ МВС України, м. Київ

ЗАГАЛЬНОСОЦІАЛЬНІ ЗАХОДИ ЗАПОБІГАННЯ НАСИЛЬСТВУ СЕРЕД УЧНІВ СЕРЕДНІХ ШКІЛ

У статті розглянуті загальносоціальні заходи запобігання насильству серед учнів загальноосвітніх навчальних закладів як узгоджену систему заходів економічного, соціального, правового, управлінського, виховного характеру у сферах середньої освіти та сім'ї, реалізація яких сприяє зменшенню, нівелюванню, нейтралізації дії детермінант такого насильства. Наголошується, що належний рівень виховання дітей, виконуючи ряд завдань, ще й сприяє попередженню злочинності.

Ключові слова: *заходи запобігання, насильство серед учнів, загальноосвітній навчальний заклад, виховання, дисципліна.*

В статье рассмотрены общесоциальные меры предупреждения насилия среди учеников общеобразовательных учебных заведений как согласованную систему мер экономического, социального, правового, управленческого, воспитательного характера в сферах среднего образования и семьи, реализация которых способствует уменьшению, нивелированию, нейтрализации действия детерминант такого насилия. Отмечается, что надлежащий уровень воспитания детей, выполняя ряд задач, еще и способствует предупреждению преступности.

Ключевые слова*: меры предупреждения, насилие среди учеников, общеобразовательное учебное заведение, воспитание, дисциплина.*

Paper deals with general social prevention of violence among pupils of Secondary Schools as an agreed system of measures of economic, social, legal, managerial and educational nature in the spheres of secondary education and family, the implementation of which contributes to the reduction, elimination, neutralization of the determinants of such violence. It is noted that the proper level of education of children, fulfilling a number of tasks, also contributes to the prevention of crime.

Keywords: *prevention measures, violence among pupils, general education school, upbringing, discipline.*

Думка про пріоритетність запобігання злочинності перед покаранням висловлювалась ще античними філософами. У XVIII–XIX ст. просвітителі-гуманісти обґрунтовували положення, що гарний законодавець повинен піклуватися не стільки про покарання за злочини, скільки про те, щоб їх попередити, і перш за все шляхом поліпшення моралі (Монтеск'є, Беккаріа), а також наголошували на тому, що попередження злочину повинно бути істинним змістом юстиції цивілізованого суспільства (Вольтер) [1, с. 264–265].

Вітчизняні кримінологічні дослідження попередження злочинності почали активно розвиватися з часу відродження кримінології в СРСР, тобто з початку 60-х років XX століття. Найбільш суттєвий внесок у розвиток теорії попередження злочинності зробили такі кримінологи, як П.П. Михайленко, О.А. Герцензон,

© Лубенець І.Г., 2017

В.К. Звірбуль, Г.М. Миньковський, А.С. Шляпочников, А.Е. Жалінський, А.П. Закалюк, В.В. Голіни, О.М. Бандурка, О.М. Джужа, Ю.М. Антонян, Т.Л. Кальченко та ін.

Розглядаючи загальносоціальні заходи запобігання насильству серед учнів загальноосвітніх навчальних закладів, вважаємо за доцільне зосередити увагу не на позитивних процесах, які відбуваються в суспільстві в цілому (розвиток економіки, підвищення рівня матеріального забезпечення населення тощо), а на процесах більш низького рівня, які відбуваються у сферах життєдіяльності суспільства, що визначають умови життя та формування дітей.

За результатами проведеного дослідження пропонується така система загальносоціальних заходів запобігання насильству серед учнів загальноосвітніх навчальних закладів.

1. *Підвищення рівня підготовки педагогічних кадрів загальноосвітніх навчальних закладів.* Державною національною програмою "Освіта" ("Україна XXI століття") визнано пріоритетну роль загальної середньої освіти та проголошено, що "Педагогічні працівники мають стати основною рушійною силою відродження та створення якісно нової національної системи освіти. У зв'язку з цим, головна увага має бути зосереджена на підготовці нового покоління педагогічних працівників, підвищенні загальної культури, професійної кваліфікації та соціального статусу педагога до рівня, що відповідає його ролі у суспільстві" [2].

Але на сьогодні кадрова ситуація в галузі освіти, зокрема, щодо педагогічного складу загальноосвітніх навчальних закладів, дуже непроста. Як зазначає Міністр освіти і науки України Лілія Гриневич, за результатами ЗНО 2016 р.: "На педагогічні спеціальності вступають діти з найнижчим рівнем знань". Прохідний бал на вчителя математики в цьому році складав від 146 до 100 балів. Для порівняння, на економіку найнижчий прохідний бал – 160, а найвищим був 179 [3]. На сьогодні бути педагогом непрестижно. Тому часто студентами педінституту стають ті абітурієнти, хто не вступив до інших вишів. Тому очевидно: доки не будуть задіяні мотиваційні механізми, щоб зацікавити найкращих абітурієнтів, реформа в галузі освіти не буде повноцінною.

Також, на наш погляд, було б доцільним *уведення професійного стандарту педагога загальноосвітнього навчального закладу*, який би слугував засобом відбору педагогічних кадрів; вимірювачем кваліфікації педагога (в широкому сенсі цього слова); засобом підвищення якості освіти та способом реалізації стратегії освіти у світі; засобом визначення необхідності професійної перепідготовки та атестації; засобом підвищення поваги до професії педагога в суспільстві взагалі та серед учнів зокрема.

Політика стандартизації у сфері освіти почала втілюватися у 80–90 рр. XX століття не лише в розвинених країнах (США, Великобританія, Франція, Германія, Австралія, Нова Зеландія та ін.), а й у країнах, що розвиваються (Пакистан, Індія, Філіппіни тощо) [4, с. 3]. Зрозуміло, що масштабність, інтенсивність, швидкість та якість стандартизації в перелічених країнах відрізняються.

2. *Запровадження сучасних форм виховної роботи у загальноосвітніх навчальних закладах, підвищення її ефективності.* Як зазначає П.П. Михайленко, "робота з попередження злочинів органічно пов'язана з усе більшою роботою з виховання" [5, с. 575].

Соціопедагогіка розглядає школу як соціальний осередок виховання, де центральним носієм суспільних цінностей, досвіду, моделей поведінки є вчитель (педагогічний склад).

Але процес ефективного виховання школярів потребує від педагогічного складу (особливо класного керівника та шкільного психолога) багато часу. У

зв'язку з великою кількістю школярів, ні класний керівник, ні, тим більш, шкільний психолог просто не в змозі забезпечити адекватну увагу до кожного учня. Так, за нормативами чисельності психологів, на 700 учнів розрахована лише одна одиниця практичного психолога в загальноосвітньому навчальному закладі [6]. Тобто якісно й ефективно провести діагностику, корекцію, реабілітацію, профілактику, прогнозування просто неможливо при такому навантаженні. Тому доцільно вирішити питання щодо оптимізації навантаження на перераховані посади педагогічного складу.

Для проведення ефективної виховної роботи необхідне використання сучасних методів соціально-педагогічної та психологічної роботи (такий захід можна одночасно віднести як до загальносоціальних, так і спеціально-кримінологічних заходів загальної профілактики) особливо з урахуванням віку учнів. Відповідно до Наказу Міністерства освіти і науки України від 01.02.2010 № 59 "Про вжиття заходів щодо запобігання насильства над дітьми" з метою забезпечення прав неповнолітніх у закладі на Український науково-методичний центр практичної психології і соціальної роботи покладено обов'язок вивчити та поширити досвід впровадження в навчально-виховний процес "Шкільної медіації" як одного зі способів розв'язання конфліктних ситуацій (п. 3.1) [7]. Адже доцільно обирати такі способи, які спонукають учнів до вияву активності, ініціативи й самостійності, у підготовці та проведенні яких вони брали б активну участь. Таким варіантом і є впровадження шкільної медіації.

3. *Доповнення системи оцінювання роботи загальноосвітніх навчальних закладів показниками, які характеризують рівень виховної роботи, та встановлення переліку заохочень за успіхи у цій діяльності.* На наш погляд, таке заохочення в навчальних закладах стимулювало би розвиток ініціатив у межах школи з питань удосконалення виховного процесу, активізації роботи з іншими органами та організаціями з метою всебічного розвитку дитини.

На сьогодні з метою введення елементів здорової конкуренції та мотивації тих, хто краще працює та має більше досягнень у сфері освіти, столична влада затвердила цільову програму "Освіта Києва. 2016–2018 роки". Відповідно до цієї Програми передбачається система грантів для навчальних закладів за такими номінаціями: "Здорова дитина", "Чуйне серце" (розвиток інклюзивної освіти), "Заклад з ідеєю" та "Перспектива освіти". Вони надаватимуться за реалізацію цікавих та ефективних проектів як колективам, так і окремим педагогам [8].

Запровадження грантів Київського міського голови є одним із можливих дієвих механізмів стимулювання та заохочення суб'єктів освітньої діяльності до використання інноваційних підходів розвитку освіти в місті Києві. Грант Київського міського голови "Заклад з ідеєю", наприклад, спрямований на підтримку творчої активності педагогічних колективів комунальних дошкільних, загальноосвітніх, позашкільних та професійно-технічних навчальних закладів міста Києва щодо розробки та впровадження цілісної інноваційної концепції розвитку навчального закладу. Грант Київського міського голови "Перспектива освіти" стимулюватиме професійне зростання педагогічних працівників. Вчителі та вихователі, що здобудуть фінансову підтримку, матимуть можливість реалізувати власний творчий професійний потенціал та втілити свої професійні задуми. Моральне та матеріальне стимулювання педагогів грантами Київського міського голови сприятиме самореалізації та самоствердженню педагогів-новаторів, формуватиме установку педагогічних працівників на безперервну освіту, самовдосконалення та підвищення освітнього загальнокультурного рівня, заохочуватиме до самостійності та ініціативи, участі у професійних конкурсах, змаганнях, проектах з інноваційної педагогічної діяльності.

На наш погляд, необхідно розвивати грантову політику в сфері освіти та залучати як спонсорів установи, підприємства, організації усіх форм власності з метою збільшення обсягів фінансування.

4. *Формування дієвого механізму дотримання дисципліни в загальноосвітньому навчальному закладі*. Відповідно до п. 70 Положення про загальноосвітній навчальний заклад "дисципліна в закладах дотримується на основі взаємоповаги усіх учасників навчально-виховного процесу, дотримання правил внутрішнього розпорядку та статуту навчального закладу" [9].

У п. 75 цього ж статуту перелічені обов'язки учнів:

– дотримуватися вимог законодавства, моральних, етичних норм, поважати честь і гідність інших учнів та працівників;

– виконувати вимоги педагогічних та інших працівників закладу відповідно до статуту та правил внутрішнього розпорядку закладу;

– дбайливо ставитися до державного, громадського і особистого майна, майна інших учасників навчально-виховного процесу;

– дотримуватися вимог статуту, правил внутрішнього розпорядку закладу.

Відповідно до п. 3.4. "Примірного статуту загальноосвітнього навчального закладу" [10], учні зобов'язані:

– оволодівати знаннями, вміннями, практичними навичками, підвищувати загальнокультурний рівень;

– дотримуватися вимог статуту, правил внутрішнього розпорядку;

– бережливо ставитись до державного, громадського і особистого майна;

– дотримуватися законодавства, моральних, етичних норм;

– брати посильну участь у різних видах трудової діяльності, що не заборонені чинним законодавством;

– дотримуватися правил особистої гігієни та ін.

Зважаючи на викладене, слід зазначити, що перелічені положення мають лише загальний, декларативний характер. На наш погляд, цього недостатньо для чіткого забезпечення дотримання дисципліни в загальноосвітньому навчальному закладі. Необхідно розробити додаткові положення, де б чітко було сформульовано перелік заборон та відповідно до них у разі їх порушення – систему дій виховного характеру з обов'язковим переліком дисциплінарних стягнень. Тим паче, що для розроблення такого механізму є всі передумови. У п. 77 "Положення про загальноосвітній навчальний заклад" сказано, що "*за невиконання учасниками навчально-виховного процесу своїх обов'язків, за порушення статуту, правил внутрішнього розпорядку на них можуть накладатися стягнення відповідно до закону*". А в п. 76 цього ж Положення передбачено, що "*учні закладу залучаються за їх згодою та згодою батьків або осіб, які їх замінюють, до самообслуговування, різних видів суспільно корисної праці відповідно до статуту і правил внутрішнього розпорядку з урахуванням віку, статі, фізичних можливостей*". А перелік таких стягнень (наприклад, прибирання території школи) є можливість внести у статут загальноосвітнього навчального закладу (з дотриманням вимоги несуперечності законодавству України).

Наступним кроком у реалізації викладеного вище механізму є винесення конкретного рішення по факту порушення дисципліни учнем (учнями). Нині для організації роботи з попередження бездоглядності та правопорушень учнів у загальноосвітньому навчальному закладі створюється та затверджується наказом директора загальноосвітнього навчального закладу та діє Рада профілактики. Засади її функціонування передбачені в Орієнтовному Положенні про Раду

профілактики загальноосвітнього навального закладу, затвердженому наказом Управління освіти № 173 від 30.03.2010 р.

На наш погляд, якщо б існував чіткий перелік дисциплінарних стягнень та дій, за які вони накладаються, то Раді профілактики було б набагато простіше працювати за напрямом загальної та спеціальної превенції правопорушень серед учнів. Така діяльність була б позбавлена формалізму, внаслідок чого учні б розуміли, що за будь-яке порушення дисципліни настає реальна відповідальність.

5. *Запровадження у всіх загальноосвітніх навчальних закладах шкільної служби порозуміння (ШСП) або шкільної служби розв'язання конфліктів.* Рішення про створення такої служби приймає адміністрація школи, тому ініціативна група повинна звернутися до неї. Але якщо б створення такої служби було обов'язковим, то на наш погляд, це позитивно вплинуло б на ситуацію у будь-якій школі.

6. *Розвиток системи позашкільного виховання шляхом відродження безкоштовних гуртків, секцій та ін.* На сьогодні майже відсутні безкоштовні гуртки для дітей. А якщо такі і існують, то для їх відвідування все одно необхідне наявність спеціальної форми для занять або видаткового матеріалу, що для дитини, яка опинилась у складних життєвих обставинах, є перешкодою. Тобто необхідно розвивати позашкільне виховання, засноване на принципі соціальної справедливості та вседоступності в рамках розроблення відповідних річних державних програм, щоб у кожної дитини була можливість реалізувати себе в тій чи іншій сфері. Є необхідність у веденні Державною службою статистики статистичного обліку позашкільних навчальних закладів з метою пропорційного розвитку таких закладів у кожному районі.

Така зайнятість дітей в позашкільний час сприятиме:

а) запобіганню безнаглядності дітей; б) загальному розвитку дитини; в) зниженню рівня насильства серед учнів шляхом сублімації агресивної поведінки в конкретну діяльність (або спортивну, або творчу); г) подальшій соціалізації дитини тощо.

7. *Формування у дітей установки на ведення здорового способу життя (як в школі, так і в сім'ї).* З метою стимулювання школярів до здорового способу життя у виховній діяльності як в школі, так і в сім'ї, необхідно:

1) формувати свідоме ставлення до свого здоров'я шляхом пропаганди здорового способу життя з боку дорослих, щоб у дітей сформувалось переконання в тому, що вести здоровий спосіб життя – це "круто", говорячи мовою молоді;

2) сприяти обізнаності молоді про негативні наслідки тютюнопаління, вживання алкоголю, наркотиків тощо. Переконати підлітків, що шкідливі звички – це характерний атрибут лише слабких духом людей. Нині занепокоєння викликають результати опитування 10–14-річних підлітків. Про популяризацію куріння у підлітковому середовищі свідчить те, що 40 % представників цієї вікової групи вже спробували курити. Половина з них викурили першу цигарку у віці до 10 років (серед хлопців цей показник становить 70 %, дівчат – 39 %). У віці 11–13 років про свою спробу куріння зазначила кожна третя опитана дитина (34 %), і дівчата у цьому випадку майже вдвічі переважають хлопців (відповідно 55 і 25 %) [11, с. 70];

3) розширити проведення фізкультурно-оздоровчих заходів серед школярів та вдосконалити або змінити організацію проведення уроків фізкультури.

На наш погляд, слід звернути увагу на зарубіжний досвід щодо цього питання. Наприклад, щорічно близько 18 мільйонів дітей і підлітків США беруть участь у програмі "Тестування і нагородження", яку ініціює координаційна рада з фізкультури при Президентові країни. Медаль Президента за відповідальне ставлення до

свого здоров'я отримують близько 700 тисяч школярів, які виконали відповідні нормативи після тривалих занять фізичними вправами [11, с. 117]. На наш погляд, це мотивувало б школярів вести здоровий спосіб життя.

Щодо вдосконалення проведення уроків фізкультури, то досвід США, ми вважаємо, був би доцільним у нашій країні. У середній школі США (Middle School) навчаються з 6 по 8 клас, де заняття з фізкультури вже переходять на рівень спортивних команд, учні мають можливість обирати якийсь один вид спорту: футбол, баскетбол, плавання, легку атлетику тощо [12].

8. Підвищення рівня взаємодії сім'ї та школи. Така взаємодія повинна мати на меті спільне виховання та навчання дітей, тому що школа та сім'я – два суспільних інститути, на яких покладено обов'язок виховувати особистість [11].

На сьогодні ситуація складається так, що кожен із них перекладає відповідальність за недоліки виховання та навчання один на одного: вчителі на батьків, батьки – на вчителів. Ставлення батьків до проблем виховання дітей не є однозначним. Близько 70 % батьків визнають всю відповідальність за навчання і виховання своїх дітей, 25 % вважають, що виховувати дитину повинна сім'я, школа і суспільство, тому й відповідальність необхідно ділити порівну. І понад 5 % батьків взагалі знімають із себе відповідальність за виховання своїх дітей [13].

Треба зрозуміти, що лише спільні зусилля можуть дати позитивні результати: своєчасно діагностувати потенційно агресивних або навпаки закомплексованих дітей та допомогти таким дітям не стати агресорами або жертвами, забезпечити дітям соціальну адаптацію, що є попередженням насильства серед них. При цьому має бути збережена пріоритетна роль сім'ї у вихованні та розвитку дитини, тому що фундамент соціалізації та моральних якостей закладається саме в сім'ї.

З метою підвищення рівня педагогічної підготовки батьків, на нашу думку, є сенс у розробленні на базі сайту кожної школи сторінки для батьків, де вони можуть дистанційно навчатися психології виховання дітей, звернутися з питаннями до психолога, обговорити проблемні питання на форумі для батьків та ін.

Підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що загальносоціальні заходи запобігання насильству серед учнів становлять сукупність економічних, виховних, ідеологічних, організаційно-управлінських, правових, технічних заходів, у більшості випадків, довготривалого характеру, які забезпечують належне функціонування існуючої системи суспільних відносин у сфері виховання дитини та опосередковано впливають на запобігання злочинності серед них. Слід відзначити, що у своїй роботі ми розглядали систему загальносоціальних заходів на рівні загальноосвітніх навчальних закладів та сім'ї, тому що вважаємо, що саме сім'я і школа є домінантами, на які покладена функція з виховання дитини.

Зазначимо, що належний рівень виховання, виконуючи ряд завдань, ще й сприяє попередженню злочинності. Тобто зв'язок педагогіки та кримінології незаперечний. Як наголошує Г.А. Аванесов, виховання та профілактику не можна відривати одне від одного. Вихованню притаманна профілактична функція, а профілактиці – функція виховання [14, с. 405].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Криминология: учебник / под ред. В.Н. Кудрявцева и В.Е. Эминова. 3-е изд., перераб. и доп. Москва: Юристъ, 2006. 734 с.

2. Про Державну національну програму "Освіта" ("Україна XXI Століття"): Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.1993 № 896. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/896-93-%D0%BF/print1469533349200850 (дата звернення 03.07.2017).

3. Вчитися в педагогічних ВНЗ йдуть діти за низькими балами ЗНО. URL: https://bdzhola.com/news/vchitisja-v-pedagogichni-vnz-jdut-diti-za-nizkimi-balami-zno (дата звернення 06.07.2017).

4. *Мирошникова О.Х.* Профессиональный стандарт педагога: международный опыт и региональные компоненты. Интернет-журнал "Науковедение". 2015. Т. 7. № 3. URL: http://naukovedenie.ru/PDF/53PVN315.pdf (дата звернення 10.07.2017).

5. *Михайленко П.П.* Кримінальне право, кримінальний процес та кримінологія України (статті, доповіді, рецензії): у 3 т. Київ: Генеза, 1999. 944 с.

6. Про затвердження Положення про психологічну службу системи освіти України: Наказ Міносвіти України від 03.05.1999 № 127. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0922-99 (дата звернення 11.07.2017).

7. Про вжиття заходів щодо запобігання насильству над дітьми: Наказ Міністерства освіти і науки України від 01.02.2010 № 59. URL: http://old.mon.gov.ua/ua/about-ministry/normative/257- (дата звернення 17.07.2017).

8. Про затвердження міської комплексної цільової програми "Освіта Києва. 2016–2018 роки": Рішення Київської міської Ради від 03.03.2016 № 125/125. URL: http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/l_docki2.nsf/alldocWWW/F3C03C3335C151BFC2257F8700687553?OpenDocument (дата звернення 03.07.2017).

9. Про затвердження Положення про загальноосвітній навчальний заклад: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.08.2010 № 778. URL: http://golovbukh.ua/regulations/8451/467649/ (дата звернення 05.07.2017).

10. Про затвердження Примірного статуту загальноосвітнього навчального закладу: Наказ Міністерства освіти і науки України від 29.04.2002 № 284. URL: http://www.uazakon.com/document/spart13/inx13846.htm (дата звернення 10.07.2017).

11. *Яременко О.О., Балакірєва О.М.* та ін. Формування здорового способу життя молоді: проблеми і перспективи. Київ: Український ін-т соціальних досліджень, 2000. 168 с. URL: http://www.health.gov.ua/health.nsf/7cd1e76cd2c16dd6c12565fb002be32d/79a9a308803a86dfc22569fb0031c486?OpenDocument (дата звернення 17.07.2017).

12. *Рыбакова Г.* Что особенного в американской школьной системе? 2011. URL: https://www.proza.ru/2011/04/19/894 (дата звернення 24.07.2017).

13. *Дякова О.С.* Шляхи оптимізації взаємодії школи і сім'ї у розвитку особистості молодшого школяра. Творча майстерня вчителя. URL: http://dorobok.edu.vn.ua/article/view/597 (дата звернення 03.07.2017).

14. *Аванесов Г.А.* Криминология и социальная профілактика. – Москва: Изд-во Акад. МВД СССР, 1980. 526 с.

Отримано 04.08.2017

УДК 343.9

О.Б. Сахарова,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник,
начальник відділу ДНДІ МВС України, м. Київ

"ТІНЬОВИЙ" РИНОК ЗЕМЛІ: ОСНОВНІ МЕХАНІЗМИ ВЧИНЕННЯ НЕЗАКОННОГО ВІДЧУЖЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК

У статті визначаються умови формування тіньового ринку землі в Україні та розглядаються найбільш розповсюджені види злочинів та фонових явищ у сфері земельних відносин. Зокрема, висвітлюються механізми вчинення незаконного відчуження та зміни цільового призначення земельних угідь сільськогосподарського призначення, розкривається структура вчинених злочинів у сфері земельного ринку. У статті також надана стисла характеристика сучасного стану вітчизняного аграрного сектору економіки, наведені експертні оцінки обсягу тіньового ринку землі в Україні.

Ключові слова: *земельні ресурси, земельні угіддя, землі сільськогосподарського призначення, самовільне зайняття (захоплення) земельної ділянки, незаконне відчуження землі, зміна цільового призначення земельних ділянок, злочини, тіньовий ринок землі, земельний фонд.*

В статье определяются условия формирования теневого рынка земли в Украине и рассматриваются наиболее распространенные виды преступлений и фоновых явлений в сфере земельных отношений. В частности, освещаются механизмы совершения незаконного отчуждения и изменения целевого назначения земельных угодий сельскохозяйственного назначения, раскрывается структура совершенных преступлений в сфере земельного рынка. В статье также предоставлена краткая характеристика современного состояния отечественного аграрного сектора экономики, приведены экспертные оценки объема теневого рынка земли в Украине.

Ключевые слова: *земельные ресурсы, земельные угодья, земли сельскохозяйственного назначения, самовольное занятие (захват) земельного участка, незаконное отчуждение земли, изменение целевого назначения земельных участков, преступления, теневой рынок земли, земельный фонд.*

Paper defines the conditions for the formation of the shadow land market in Ukraine and considers the most common types of crimes and background phenomena in the sphere of land relations. In particular, the mechanisms of committing illegal alienation and changing the purpose of agricultural land are discussed, the structure of committed crimes in the sphere of the land market is revealed . Paper also provides a brief description of the current state of the domestic agrarian sector of the economy, as well as expert estimates of the volume of the shadow land market in Ukraine.

Keywords: *land resources, land, agricultural land, unauthorized occupation (seizure) of a land plot, illegal alienation of land, changing the purpose of land, crime, shadow market of land, land fund.*

© Сахарова О.Б., 2017

В умовах недосконалого правового регулювання обігу земельних ресурсів, неналежного контролю за операціями із земельними угіддями в Україні земля є об'єктом злочинних посягань, незаконного відчуження та самовільного захоплення.

Незважаючи на заклики світового співтовариства щодо необхідності зняття мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення, в Україні досі немає повноцінного законодавства щодо функціонування ринку землі. Низку вимог до української влади, серед яких була й доцільність відкриття ринку землі в Україні, висував й Міжнародний валютний фонд.

Загальновідомо, що Україна має великий аграрний потенціал завдяки найбільшим запасам чорноземів, тому формування цивілізованого ринку землі є однією з головних проблем сьогоднішньої економіки держави [9, с. 824]. Україна – друга держава у світі (!) за часткою орних земель [2]. Станом на 1 січня 2017 р. земельний фонд України становить 60,3 млн гектарів або близько 6 % території Європи [3]. Зокрема, сільськогосподарські угіддя становлять 19 % загальноєвропейських, у тому числі рілля – близько 27 % [3]. Показник площі сільськогосподарських угідь у розрахунку на одну особу є найвищим серед європейських країн і дорівнює 0,9 гектара, у тому числі 0,7 гектара ріллі (середній показник європейських країн – 0,44 і 0,25 гектара відповідно) [3].

У цілому площа сільськогосподарських земель становить 42,7 млн гектарів, або 70 % площі усієї території країни, а площа ріллі – 32,5 млн гектарів, або 78,4 % усіх сільськогосподарських угідь [3].

Аграрний сектор – основна галузь економіки України, яка створює робочі місця для мільйонів українців (близько 17 % зайнятого населення країни) [1].

Практично 7 мільйонів селян отримали сертифікати прав власності на земельну частку [4]. У результаті станом на 1 січня 2016 р. у приватній власності (у власності селян-пайовиків) перебуває 31 млн га сільськогосподарських угідь, або 74,8 % їх площі, частка державної власності становить 10,4 млн га (25,1 %), у комунальній власності – 0,1 %, із них – рілля: у приватній власності – 84,3 % земель, у державній – 15,6 % та в комунальній – 0,1 % [5; 3]. Створено і функціонує близько 45 тисяч аграрних формувань ринкового типу, з яких 71 % – фермерські господарства, 17 % – господарські товариства, 8 % – приватні підприємства, 1 % – виробничі кооперативи, 3 % – підприємства інших форм господарювання [5].

Таким чином, основна частина сільськогосподарських земель знаходиться у володінні громадян.

Згідно з чинним законодавством України власникам земельних паїв дозволяється здавати паї в оренду, обмінювати на іншу земельну ділянку, залишати пай у спадок. Однак їм забороняється продавати ділянки, змінювати їх цільове призначення, вносити права на земельну частку до статутних капіталів господарських товариств та віддавати у заставу.

Незавершеність нормативно-правової бази земельних відносин, непрозорість процесів відведення земельних ділянок державної та комунальної власності в оренду і постійне користування, недосконала методологія оцінки земель і заборона на продаж земель сільськогосподарського призначення призвели до формування тіньового ринку землі [10, с. 21]. За експертними оцінками, обсяг тіньового ринку землі в Україні становить понад 800 млрд грн [6, с. 33; 11, с. 8].

За різними оцінками, щорічний "тіньовий" обіг земель сільськогосподарського призначення дорівнює близько 250–300 млн грн, приблизно чверть цих грошей осідає в кишенях посередників [7, с. 12]. Земля у нашій країні вже багато років є товаром, але її ринок знаходиться в "тіні".

У структурі вчинених злочинів у сфері земельного ринку виявлено найбільшу розповсюдженість службових зловживань посадових осіб Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастру) (раніше – Державний комітет України із земельних ресурсів (Держкомзем)), органів місцевого самоврядування при оформленні, відведенні земельних ділянок, зміні їх цільового призначення; шахрайських дій під час здійснення ринкових операцій із земельними ділянками; злочинів, пов'язаних із самовільним зайняттям (захопленням) земельної ділянки, незаконним відчуженням земель державної або комунальної власності (незаконним вилученням земельних ділянок із власності територіальних громад), та злочинів, пов'язаних із незаконним переведенням земель сільськогосподарського призначення в інші категорії. Крім того, досить розповсюдженим видом злочинів у сфері земельних відносин є незаконне заволодіння землями водного фонду в особливо великих розмірах, використання земель не за цільовим призначенням.

Так, через нечіткість правового регулювання вчиняються правопорушення відносно земель прибережних захисних смуг, що проявляються у використанні їх не за цільовим призначенням. Це стало можливим через невизначеність меж цих смуг та незабезпечення дієвого контролю з боку компетентних органів за цільовим призначенням таких земель. За таких умов землі, на які поширюється правовий режим земель водного фонду, нерідко незаконно належали до інших категорій земель, що призводило до неправомірного їх надання окремим комерційним структурам та громадянам, які використовували їх під забудову промисловими або житловими будівлями.

Незаконне відчуження землі було в різних місцевостях країни, але найчастіше спостерігалось біля великих міст та в курортних зонах.

У результаті застосування на практиці різноманітних протиправних схем з підробки проектно-кошторисної документації, рішень владних структур, "втрати" технічної документації, що сприяють зміні цільового призначення та права власності на земельну ділянку, тощо незаконно вилучаються землі історико-культурної спадщини, природно-заповідного фонду, надаються під забудову прибережні захисні смуги тощо.

Нерідко з метою придбання або відведення земельної ділянки, наприклад, під забудову, спостерігаються факти надання-одержання неправомірної вигоди.

При цьому у структурі земель, що перебувають у незаконному обігу, значна частка (більше 60 %) припадає на земельні ділянки сільськогосподарського призначення.

Слід зазначити, що за десять останніх років в Україні 5 млн га незаконно змінили своє призначення з сільськогосподарського на землі загального користування [8]. Як наслідок, площа земель, наданих селянам-пайовикам для сільськогосподарського виробництва, щорічно скорочується на тисячі гектарів.

Основна частина вчинених злочинів та інших правопорушень у сфері земельних відносин охоплюється низкою статей Кримінального кодексу України, які передбачають відповідальність за злочини проти власності, у сфері господарської та службової діяльності.

Зокрема, найбільш розповсюдженими способами вчинення злочинів службовими особами Держгеокадастру та органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин є такі: незаконне вилучення органом місцевого самоврядування земельної ділянки із земель, які перебувають у розпорядженні іншого державного органу, з подальшою передачею їх третій особі; незаконна передача земельної ділянки шляхом підроблення технічної документації на земельну ділянку; видача посадовою особою органу місцевого самоврядування завідомо

неправдивого свідоцтва на право власності на земельну ділянку без прийняття відповідного рішення виконавчим комітетом зазначеного органу; безпідставна зміна цільового призначення земельної ділянки; подання документів із землеустрою, які виносяться на розгляд сесії органу місцевого самоврядування, без зазначення обмежень стосовно використання та надання у власність земельних ділянок; заниження або завищення оціночної вартості земельної ділянки; умисне внесення або виправлення даних в електронному реєстрі земельних ділянок тощо [12].

Довготривалість існування мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення поглиблює проблеми, пов'язані зі зростанням способів учинення злочинів у сфері земельних відносин та виникненням нових напрямів їх вчинення.

Виконавцями злочинів у сфері земельних відносин нерідко є голови відповідних місцевих рад (органів місцевого самоврядування), які безпосередньо беруть участь у розподілі землі; землевпорядники, що в багатьох випадках також мають до цього відношення; посадові особи, які працюють в органах виконавчої влади, що здійснюють контроль за використанням земельних відносин (Держгеокадастру).

Повноваження обласних, районних, районних у містах, сільських, селищних, міських рад у галузі земельних відносин регулюються у статтях 8–12 Земельного кодексу України. Ці місцеві ради розпоряджаються землею територіальної громади в межах своєї компетенції, зокрема передають землі у власність або надають у користування та вилучають їх, беруть участь в організації землеустрою, затверджують землевпорядні проекти, викупають земельні ділянки для суспільних потреб, приймають рішення щодо звільнення самовільно зайнятих земельних ділянок, здійснюють контроль за використанням і охороною земель комунальної власності, додержанням земельного та екологічного законодавства, обмежують, тимчасово забороняють (зупиняють) чи припиняють використання земельної ділянки громадянами та юридичними особами в разі порушення ними вимог земельного законодавства тощо. Однак, як свідчить досвід роботи цих рад, вони не завжди дотримуються законодавства при розподілі земель або їх відчуженні.

При цьому посадові особи державних органів виконавчої влади, що організовують і здійснюють державний нагляд (контроль) у частині дотримання земельного законодавства, використання, відтворення й охорони земель, та органів місцевого самоврядування завуальовують свої злочинні дії під суспільно корисні, приймаючи рішення колегіально, надаючи у власність земельні ділянки без дотримання відповідної процедури, незаконно змінюючи їх цільове призначення без належних на те підстав, пояснюючи такі дії службовою необхідністю.

Укриття злочинів у сфері земельних відносин може полягати у знищенні посадовими особами органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, які були співучасниками вчинення злочину чи отримали неправомірну вигоду, документів, що можуть використовуватися в процесі доказування (протоколи засідань сесій відповідних місцевих рад, у яких зафіксовано рішення про безкоштовну передачу певній особі земельної ділянки в приватну власність, грошова чи експертна оцінка землі), або в унесенні змін до цих документів тощо [12].

Постійне непродумане реформування державних органів виконавчої влади, що організовують і здійснюють державний нагляд (контроль) у частині дотримання земельного законодавства, використання й охорони земель, спонукає до вчинення злочинів у цій сфері, а також зумовлює неефективну роботу цих органів.

Необхідно також наголосити, що злочинам, що вчиняються у сфері земельних відносин, властивий високий рівень латентності.

Нерідко на практиці спостерігаються певні фонові явища, які можуть бути умовами вчинення в подальшому перерахованих вище злочинів у сфері земельних ресурсів, пов'язаних із відчуженням земель сільськогосподарського призначення та зміною цільового призначення земельних ділянок:

1) Обмін, вилучення (викуп) земель сільськогосподарського призначення для суспільних потреб. Закріплюючи заборону купівлі-продажу або за допомогою іншого способу "відчуження земельних ділянок і зміни цільового призначення (використання) земельних ділянок", у Земельному кодексі України передбачено право передавати такі землі у спадок, обмінювати одну земельну ділянку на іншу (договір міни) і здійснювати вилучення (викуп) земельних ділянок для суспільних потреб.

У цьому випадку найбільш поширеним способом відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення стало укладення сторонами договору міни (бартеру), згідно з яким кожна зі сторін зобов'язується передати другій стороні у власність один товар в обмін на інший. Кожна зі сторін договору міни є продавцем товару, який вона передає в обмін, і покупцем товару, який вона одержує взамін. Фактично договір міни є способом відчуження земель сільськогосподарського призначення, оскільки законом не встановлено обов'язкової вимоги обмінюватися рівнозначними земельними ділянками.

2) Довіреність. З 2004 р. в Україні стали досить розповсюдженими випадки відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення шляхом укладення їх власниками довіреностей на ім'я інших осіб. У результаті представник (уповноважена особа) за дорученням має право представляти інтереси довірителя перед третіми особами, а також здійснювати операції від його імені, у тому числі представник має право відчужувати такі земельні ділянки після скасування мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення.

3) Укладення так званих попередніх договорів про відчуження земель сільськогосподарського призначення на майбутнє, за умовами яких власник земельної ділянки зобов'язується укласти основний договір купівлі-продажу землі після припинення дії мораторію.

4) Продаж землі сільськогосподарського призначення шляхом зміни цільового призначення земельної ділянки, здійснений через видачу нового державного акта на право власності на земельну ділянку з цільовим призначенням "для ведення особистого селянського господарства" в обмін на державний акт, в якому земля призначалась "для товарного виробництва", або зміна цільового призначення та продаж землі після її "передачі" за винагороду на користь держави або місцевої громади.

У Земельному кодексі України встановлений мораторій на продаж земель, призначених лише для ведення селянського (фермерського) господарства та іншого товарного сільськогосподарського виробництва. Проте при цьому чинним законодавством дозволений продаж земельних угідь для ведення особистого селянського господарства. У результаті недобросовісні учасники земельного ринку користуються цією законодавчою прогалиною на практиці. Як наслідок, селяни-пайовики незаконно одержують новий державний акт на право власності на земельну ділянку (пай) з цільовим призначенням "для ведення особистого селянського господарства" в обмін на державний акт, в якому земля призначалась "для товарного виробництва". Отримавши такий державний акт, можна вільно продати земельну ділянку, оскільки на продаж земель для ведення особистого селянського господарства мораторій не розповсюджується.

5) Оренда земельної ділянки з подальшим викупом. Цей спосіб завуальованого відчуження землі сільськогосподарського призначення менш розповсюджений, ніж такі способи відчуження земельних угідь, як продаж шляхом видачі довіреності на управління земельною ділянкою, продаж шляхом укладення попередньої угоди на майбутнє, продаж шляхом зміни цільового призначення земельної ділянки, обмін нерівнозначних земельних угідь, однак також застосовується на практиці. Такий механізм фактичного відчуження земельної ділянки сільськогосподарського призначення передбачає заключення з її власником договору оренди з обов'язковим пунктом щодо беззаперечного першочергового (пріоритетного) продажу цієї землі орендарю після завершення дії мораторію.

6) Договір емфітевзису, за яким власник земельної ділянки на довгостроковій основі (до 50 років) передає своє право користування земельною ділянкою сільськогосподарського призначення іншій особі. Таке право може відчужуватися і передаватися у порядку успадкування (за винятком внесення земельної ділянки до статутного фонду та передачі у заставу). Однак слід наголосити, що законодавством України не урегульовані дії щодо зазначених земельних ділянок після закінчення терміну дії договору емфітевзису.

7) Створення "фіктивного" боргу в селянина − власника земельної ділянки сільськогосподарського призначення або земельної частки (паю), за який через суд шляхом подання позову про примусове стягнення зазначеного "боргу" в нього забирають земельний пай, в результаті чого відбувається фактичне відчуження землі сільськогосподарського призначення.

8) Продаж земельної ділянки сільськогосподарського призначення частинами. Згідно з чинним законодавством відчуження частини земельної ділянки з виділенням її в окрему земельну ділянку здійснюється після отримання її власником державного акту, що посвідчує право власності на сформовану нову земельну ділянку. У результаті виникає нова земельна ділянка, яка, наприклад, реєструється як земля під забудову. Таким чином, остання може бути відчужена вже на законних підставах.

9) Продаж корпоративних прав підприємств, які раніше уклали договори оренди на 49 років.

10) Продаж земельної ділянки після зміни цільового призначення землі державної чи комунальної власності через надання неправомірної вигоди посадовим особам Держгеокадастру та органів місцевого самоврядування.

11) Передача земельного паю за договором довічного утримання.

Отже, можна констатувати, що формальна заборона продажу земель сільськогосподарського призначення не означає неможливості їх відчуження, використовуючи прогалини та суперечності чинного законодавства щодо регулювання земельних відносин. Фрагментарне правове регулювання земельного ринку, недієвість державних механізмів контролю за операціями із земельними ресурсами та масові службові зловживання створюють умови для подальшої "тінізації" та криміналізації ринку земель в Україні.

Тіньові земельні відносини, які відбуваються поза легальною економікою, негативно впливають на ефективність важелів їх державного регулювання. Створення регуляторного середовища, яке унеможливлює тіньові схеми або робить їх економічно невиправданими, є передумовою формування цивілізованого ринку землі в Україні [10, с. 21].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Вадим Івченко: Без трансформації аграрного устрою продаж землі неможливий. URL: https://ba.org.ua/vadim-ivchenko-bez-transformaci%D1%97-agrarnogo-ustroyu-prodazh-zemli-nemozhlivij/ (дата звернення 23.10.2017).

2. Мільярди доларів з українського села: дивовижні цифри і маловідомі "герої". URL: http://www.expres.ua/main/2015/06/15/139585-milyardy-dolariv-ukrayinskogo-sela-dyvovyzhni-cyfry-malovidomi-geroyi (дата звернення 24.10.2017).

3. Стратегія удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 07.06.2017 № 413.

4. Мораторій на відчуження землі як результат чотирнадцяти років земельної реформи в Україні? URL: http://www.land-ukraine.com/news/novyny_zemelnogo_rynku/moratoriy-na-vidchuzhennya-zem/ (дата звернення 25.10.2017).

5. Проект Постанови Верховної Ради України про Рекомендації парламентських слухань на тему: "Регулювання обігу земель сільськогосподарського призначення: пошук української моделі" від 27.03.2017. URL: http://komagropolit.rada.gov.ua/documents/ParlamSluh/73053.html (дата звернення 24.10.2017).

6. Тіньова економіка в Україні: масштаби та напрями подолання: аналіт. доп. / Т.А. Тищук, Ю.М. Харазішвілі, О.В. Іванов; за заг. ред. Я.А. Жаліла. Київ: НІСД, 2011. 96 с.

7. *Червен І.І., Кареба М.І.* Щодо розвитку ринку сільськогосподарських угідь в Україні. Вісник аграрної науки Причорномор'я. 2014. Вип. 1. С. 11–18.

8. *Мартин О.М., Москва М.Г.* Функціонування ринку сільськогосподарських земель і мораторій на їх купівлю-продаж. Науковий вісник НЛТУ України. 2011. Вип. 21.13. С. 254–261.

9. *Сальникова Т.В., Колєснік Є.О., Сіліна І.С.* Ринок землі: чи готова Україна до нього та які наслідки несе зняття мораторію. Молодий вчений. 2017. № 3 (43). С. 824–829.

10. Тіньова економіка в Україні: масштаби та напрямки подолання: аналіт. доповідь. Київ: НІСД, 2011. 31 с.

11. Державна земельна політика в Україні: стан і стратегія розвитку. Національна безпека і оборона. 2009. № 3. С. 8.

12. *Тарасенко О.С.* Способи вчинення корупційних діянь у сфері земельних відносин. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2012. № 1 (27). С. 143–151.

Отримано 26.10.2017.

УДК 343.132.1

М.О. Свірін,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник,
головний науковий співробітник
ДНДІ МВС України, м. Київ

ПРОТИДІЯ ТА ЗАПОБІГАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ НЕЗАКОННИМ ЗАВОЛОДІННЯМ ТРАНСПОРТНИМИ ЗАСОБАМИ
(правові та кримінологічні аспекти)

У статті розглянуті правові засади, завдання та стан протидії і запобігання незаконним заволодінням транспортними засобами Національною поліцією України. Зазначено, що ці злочини мають підвищену суспільну небезпеку внаслідок протиправної експлуатації джерела підвищеної небезпеки, яким є транспортний засіб, кількість таких посягань, а також відсоток нерозкритих з них залишаються досить високими. Запропоновано шляхи та напрями вдосконалення запобігання цьому виду злочинів.

***Ключові слова**: протидія та запобігання злочинам, незаконне заволодіння транспортним засобом.*

В статье рассмотрены правовые основы, задачи и состояние противодействия и предупреждения незаконных посягательств на транспортные средства Национальной полицией Украины. Отмечено, что такие преступления имеют повышенную общественную опасность вследствие незаконной эксплуатации источника повышенной опасности, которым является транспортное средство, количество таких посягательств а также процент нераскрытых из них остаются достаточно высокими. Предложены пути и направления совершенствования предупреждения этого вида преступлений.

***Ключевые слова**: противодействие и предупреждение преступлений, незаконные посягательства на транспортные средства.*

In the paper legal bases, tasks and condition of counteraction and prevention of illegal possessions upon vehicles are considered. The National Policy of Ukraine noted that such crimes have heightened public danger, owing to illegal exploitation of source of heightened danger, which vehicle is, the number of such possessions and percent of them remain enough high. Ways and directions of the improvement of prevention of this type of crimes are suggested.

***Keywords:** combating and prevention of crimes, illegal possession upon vehicles.*

Постановка проблеми. Право на власність – одне із найважливіших соціальних цінностей особистості та держави. Конституція України проголошує рівність усіх суб'єктів права власності перед законом і забезпечення захисту їх прав державою. Згідно зі статтею 41 Основного Закону ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності, воно є непорушним. Відповідно до ст. 1 Кримінального кодексу України (далі – КК України) охорона власності та запобігання

© Свірін М.О., 2017

злочинам прямо передбачені у завданні кодексу (ст. 1). Як злочин КК України визначає і незаконне заволодіння транспортним засобом (ст. 289).

На законодавчому рівні також визначені суб'єкти, до повноважень яких входить виявлення, припинення та розслідування тих чи інших злочинів. Так, відповідно до ст. 216 Кримінального процесуального кодексу (далі – КПК) України досудове розслідування кримінальних правопорушень щодо незаконного заволодіння транспортним засобом, передбачених ст. 289 КК України, здійснюють слідчі органів Національної поліції.

Як свідчать статистичні дані Генеральної прокуратури України, на сьогодні в державі постійно зростає кількість зареєстрованих кримінальних правопорушень. Одночасно щорічно зменшується кількість злочинів, попереджених на стадії готування чи замаху. Так, у 2014 році було попереджено 3 220 злочинів; у 2015 – 2 718; у 2016 – 2 527 [1]. Зазначене повною мірою стосується і незаконних заволодінь транспортними засобами, стан розкриття яких суттєво погіршився останніми роками. Така ситуація призводить до дезорганізації суспільного та економічного життя країни, негативно впливає на добробут громадян, викликає у населення відчуття незахищеності від злочинних проявів і, відповідно – недовіри до правоохоронних органів, які мають забезпечити такий захист.

Саме тому проведення наукових досліджень, спрямованих на з'ясування причин і умов злочинів вказаної категорії, вдосконалення діяльності Національної поліції щодо протидії та запобігання незаконним заволодінням транспортними засобами є врай актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У розробку загальнотеоретичних та організаційно-тактичних основ протидії та запобігання незаконним заволодінням транспортними засобами істотний внесок зробили Г.А. Аванесов, М.М. Геловані, В.К. Грищук, О.М. Джужа, А.П. Закалюк, В.П. Ємельянов, В.В. Ємельяненко, В.А. Звіряка, Ю.Ф. Іванов, Ф.С. Іванов, І.П. Козаченко, М.Й. Коржанський, П.С. Матишевський, В.А. Мисливий, В.Д. Сущенко та інші вітчизняні й зарубіжні вчені. Серед останніх ґрунтовних кримінологічних досліджень проблем незаконного заволодіння транспортними засобами є дисертація Д.В. Горшкова (2016 р.). Однак автором не визначено суб'єктів протидії та запобігання таким злочинам [2].

Водночас досліджень, присвячених вивченню проблем протидії та запобігання незаконному заволодінню транспортними засобами Національною поліцією, практично не проводилось і в науковій літературі цим проблемам, на наш погляд, приділяється недостатньо уваги.

Формування цілей. Мета цієї статті – аналіз криміногенної ситуації в Україні щодо злочинних посягань на транспортні засоби, дослідження та пошук шляхів удосконалення заходів щодо протидії та запобігання цим злочинам, а також визначення завдань у цій діяльності підрозділів Національної поліції.

Виклад основного матеріалу. Протидія та запобігання злочинам є одним із найважливіших завдань правоохоронних органів і, в першу чергу, Національної поліції.

Так, Законом України "Про Національну поліцію" від 2 липня 2015 року до завдань поліції віднесено надання поліцейських послуг у сферах: забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності (ст. 2). Відповідно до покладених на неї завдань поліція здійснює превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень; виявляє причини та умови, що сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, вживає заходів для їх усунення та з метою виявлення кримінальних правопорушень; припиняє виявлені кримінальні

та адміністративні правопорушення; вживає заходів для запобігання та припинення насильства в сім'ї, а також здійснює охорону: об'єктів права державної власності та на договірних засадах – фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності тощо (ст. 23) [3].

Отже, законодавець безпосередньо відніс до обов'язків Національної поліції протидію та запобігання злочинам та надав їй відповідні повноваження.

Слід зазначити, що на законодавчому рівні відсутні визначення понять *протидія* та *запобігання* злочинам (злочинності). У законодавстві та юридичній літературі ці терміни нерідко застосовуються поряд, але вони не є ідентичними. Зазвичай, відносно злочинності у широкому розумінні вживається термін "протидія", який, як справедливо зазначають вчені, охоплює й запобігання злочинності [4, с. 86–87; 5, с. 323].

Таким чином, під запобіганням злочинності слід розуміти складову протидії злочинності (поряд із загальною організацією такої діяльності та правоохоронною діяльністю), яка полягає в перешкоджанні дії причин та умов злочинності через обмеження, нейтралізацію, а за можливістю й усунення їхньої дії.

Залежно від ієрархії причин та умов у структурі запобігання злочинності у кримінології виділяють загально-соціальний, спеціально-кримінологічний та індивідуальний рівні профілактики злочинів. Між тим, як справедливо зазначається в літературі, провести жорстку розмежувальну лінію між рівнями, формами та методами профілактики злочинів практично неможливо. На практиці всі вони реалізуються в тісному взаємозв'язку між собою [6].

Систему заходів запобігання незаконним заволодінням транспортними засобами на:

– загально-соціальному рівні становлять заходи, спрямовані на розвиток економіки, забезпечення законності, прав, свобод і законних інтересів громадян, рівня культури і моральності в суспільстві, соціального захисту населення тощо;

– спеціально-кримінологічному – заходи кримінально-правового характеру, а також заходи впливу на фактори, що детермінують вчинення таких злочинів;

– індивідуальному рівні – заходи виховного характеру стосовно конкретних осіб, поведінка яких вступає в конфлікт з нормами права.

Базовим у кримінології вважають саме загально-соціальний рівень, основна мета якого полягає у подоланні чи обмеженні криміногенно небезпечних протиріч у суспільстві, поступове викорінення негативних явищ, створюваних політичними, економічними, психологічними, ідеологічними, міжнаціональними та іншими чинниками виникнення криміногенного потенціалу в суспільстві (економічні й політичні кризи, небезпечне майнове розшарування населення, необґрунтоване (злочинне) збагачення певних кіл громадян, безробіття, затримка заробітної плати, існування на межі виживання переважної частини населення, занепад моралі, проституція, наркоманія, алкоголізм, безпритульність тощо). Ефективність загально-соціального запобігання злочинності може бути забезпечена розумною та цілеспрямованою соціально-економічною політикою держави [7, с. 39].

Соціально-економічні, соціально-політичні та соціально-психологічні чинники здійснюють безпосередній вплив на характеристики як злочинів, так і осіб, які їх вчиняють. Слід погодитися з авторами, які зазначають, що головну роль у поширенні негативних тенденцій у скоєнні злочинів проти власності відграють саме соціально-економічні чинники [8; 9].

До загальної організації протидії злочинам слід віднести організаційні, управлінські, контрольні й інші дії та заходи Національної поліції та інших орга-

нів і установ, які взаємодіють між собою для досягнення спільних результатів у протидії таким злочинним посяганням.

Здійснюючи повноваження, що надані їй законом, Національна поліція реалізує свої правоохоронні та правозастосовчі функції щодо протидії злочинам (у т.ч. і незаконним посяганням на транспортні засоби), що полягають у виявленні та припиненні таких кримінальних правопорушень, кримінальному переслідуванні осіб, які їх вчинили, охороні майна тощо.

Запобігання Національною поліцією незаконним заволодінням транспортними засобами – це здійснення органами та підрозділами поліції передбачених законом заходів для перешкоджання дії детермінантів таких злочинних проявів, передусім причин і умов останніх через обмеження, нейтралізацію та усунення їхньої дії.

Ефективність реалізації законодавчих повноважень Національної поліції потребує прийняття низки нормативних документів, а також створення відповідної методології запобіжної діяльності.

Аналіз відомчої нормативно-правової бази МВС України та Національної поліції, що регламентує діяльність поліції щодо запобігання злочинам, свідчить про те, що цим проблемам ще не приділяється необхідної уваги, а механізм реалізації законодавчих норм потребує серйозного опрацювання.

Так, серед наказів МВС та Національної поліції лише в Інструкції з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами Національної поліції України в запобіганні кримінальним правопорушенням, їх виявленні та розслідуванні, затвердженої наказом МВС України від 07.07.2017 № 575, згадується про необхідність вжиття членами слідчо-оперативної групи заходів для переслідування транспортних засобів, якими заволоділи особи, що вчинили кримінальне правопорушення, або тих, що використовувалися при його вчиненні.

Фактична відсутність нормативно закріплених положень щодо організації протидії та запобігання злочинам цього виду свідчить про те, що така діяльність стосовно аналізованих кримінальних правопорушень здійснюється в межах загальної протидії злочинам. Між тим, безперечно, запобігання цим злочинам носить специфічний характер, що пов'язане, у першу чергу з предметом незаконного посягання, а також належності цього злочинного "промислу" до різновиду організованої злочинності, про що справедливо зазначається науковцями [2].

Такий стан речей не міг не вплинути на зниження показників протидії незаконним заволодінням транспортними засобами.

Незважаючи на те, що за поширеністю незаконне заволодіння транспортним засобом значно менше ніж крадіжки, грабежі, розбої і шахрайства (наприклад, лише близько 4 % від крадіжок), вони мають підвищену суспільну небезпеку. Остання зумовлюється низкою факторів, зокрема тим, що: у результаті вчинення цих злочинів завдається суттєва шкода відносинам власності, безпеці руху та експлуатації джерела підвищеної небезпеки, яким є транспортний засіб, а також життю та здоров'ю громадян; кількість таких посягань та відсоток нерозкритих з них залишаються досить високими [10, с. 9].

Так, за останні роки в Україні щорічно реєструється в середньому 11,5–12,5 тис. таких злочинів, зокрема: у 2014 році – 12 644 (близько 2,5 % від загальної кількості кримінальних правопорушень); у 2015 – 11 463 (2,0 %); у 2016 – 12 205 (2,1 %) [1]. Для порівняння – у 2001 році питома вага таких злочинів складала 1,67 % [2]. Одночасно звертає на себе увагу невелика кількість виявлених осіб, які вчинили незаконні посягання на транспортні засоби. Так, відсоток розкриття

цих злочинів за вказаний період не перевищував 27, зокрема: у 2014 році підозра була оголошена у 3 367 таких провадженнях (26,6 %), а до суду їх направлено лише 2 816; у 2015 – 3 130 (27 %), до суду – 2 699; у 2016 – 2 832 (23,2 %) [1]. Про погіршення стану розкриття таких злочинів свідчить і статистика минулих років. Так, у 2003 році було зареєстровано 9 741 незаконне заволодіння транспортним засобом і виявлено 4 617 осіб, які вчинили такий злочин [2].

Наведені дані свідчать про зростання злочинів цієї категорії, як в абсолютних числах, так і їх питомої ваги в структурі усієї злочинності, а також про низьку ефективність діяльності Національної поліції щодо протидії цьому виду кримінальних правопорушень, що призводить здебільшого до безкарності правопорушників, підвищення їх "кримінальної майстерності". Варто лише зазначити, що щорічно близько 10 тис. кримінальних справ цієї категорії потрапляють в залишок проваджень, рішення за якими не прийнято [1].

Вбачається, що для вироблення ефективних заходів щодо протидії та запобігання незаконним заволодінням транспортними засобами необхідно проаналізувати певні ознаки об'єктивної сторони цих злочинів. Перш за все, на нашу думку, особливої уваги заслуговує об'єкт цих злочинних посягань.

На сьогодні у КК України транспортні засоби визначені як спеціальний предмет злочинних посягань. Кримінальна відповідальність за незаконне заволодіння транспортним засобом, як зазначалося вище, передбачена ст. 289 КК, яка розташована у розділі XI "Злочини проти безпеки руху та експлуатації транспорту" Особливої частини КК. Відповідно, родовим об'єктом незаконного заволодіння транспортним засобом є суспільні відносини, які забезпечують безпеку руху та експлуатації всіх видів транспорту.

Щодо такого розміщення вказаної статті, родового та безпосереднього об'єктів незаконного заволодіння транспортним засобом неодноразово точилася дискусія на шпальтах юридичних видань.

Так, зокрема, одні автори зазначають, що безпосереднім об'єктом цього злочину є право власності на транспортні засоби і безпека їх руху, що має гарантувати безпеку життя і здоров'я пішоходів [11, с. 645].

Існує думка, що основним безпосереднім об'єктом злочину є контрольоване використання транспортних засобів, перелічених у примітці до ст. 286 КК, які є предметом цього злочину. Його додатковим обов'язковим або факультативним об'єктом – залежно від конкретного способу вчинення цього злочину – можуть бути життя і здоров'я особи, власність, інші блага [12, с. 740].

Д.В. Горшков доводить, що основним безпосереднім об'єктом цього злочину є суспільні відносини, які забезпечують право власності особи на транспортний засіб, а безпеку дорожнього руху та порядок використання транспортного засобу визнає додатковим обов'язковим об'єктом цього злочину. На цій підставі автор відносить незаконне заволодіння транспортним засобом до загально кримінальної корисливої злочинності. На підтвердження такої своєї позиції автор зазначає, що в переважній більшості випадків незаконні заволодіння транспортними засобами вчиняються з корисливо-егоїстичною мотивацією [2].

Різноманітність викладених нами позицій свідчить про те, що єдина точка зору щодо безпосереднього об'єкта незаконного заволодіння транспортними засобами серед вчених відсутня. Одні традиційно називають безпосереднім об'єктом цього злочину безпеку руху та експлуатації транспорту, враховуючи розташування ст. 289 у розділі XI КК. Але той факт, що за вказаною статтею може бути кваліфіковано й вчинення цього злочинного посягання з корисливою метою, дозволяє вченим говорити й про відносини власності як об'єкта відповідного злочину. До

того ж ряд учених наголошують на тому, що незаконне заволодіння транспортними засобами є посяганням саме на відносини власності і справедливо пропонують норму про відповідальність за вчинення цього злочину розмістити у розділі, що об'єднує норми про злочини проти власності [10, с. 5; 13; 14, с. 148].

На нашу думку, основним безпосереднім об'єктом незаконного заволодіння транспортним засобом є суспільні відносини права власності, враховуючи те, що їм завжди завдається шкода при вчиненні цього злочину. Додатковими об'єктами вказаного злочину є суспільні відносини, які забезпечують громадську безпеку в сфері експлуатації та використання транспортних засобів, а також життя та здоров'я людей. Відповідно, доцільно погодитися з тим, що статтю, яка передбачає кримінальну відповідальність за незаконне заволодіння транспортним засобом необхідно перемістити до розділу VI "Злочини проти власності" КК.

Аргументом проти такої позиції не може бути те, що незаконні заволодіння транспортним засобом вчиняються і без корисливої мети, адже розділ VI містить і такі склади злочинів.

Слід зазначити, що в юридичній літературі є різні підходи до визначення переліку корисливих посягань на власність. Зокрема, одні автори виділяють такі види злочинів корисливої спрямованості, як:

– не пов'язані з насильством над особою ("тихі" злочини): крадіжка – таємне викрадення майна (ст. 185 КК); грабіж без насильства – відкрите викрадення майна (ч. 1 ст. 186 КК); вимагання без насильства (ч. 1 ст. 189 КК); шахрайство – заволодіння майном або здобуття права на майно шляхом обману чи зловживання довірою (ст. 190 КК);

– пов'язані з насильством над особою ("гучні" злочини): умисне вбивство з корисливих мотивів (п. 6 ч. 2 ст. 115 КК); грабіж, поєднаний з насильством (ч. 2 ст. 186 КК); розбій (ст. 187 КК); вимагання, поєднане з насильством (ч. 2–4 ст. 189 КК); бандитизм (ст. 257 КК) [8].

Цікавим, на наш погляд, є підхід до вивчення цих питань А.П. Закалюка, який кримінологічну характеристику злочинних посягань на власність громадян, а також незаконні посягання на транспортні засоби, вчинені з метою викрадення, розглядає серед злочинів проти прав і свобод людини і громадянина (такий розділ у КК України відсутній). Свою позицію автор аргументує тим, що "... власність особи є матеріальним вираженням її конституційного права власності, права володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю" [15, с. 67].

Як бачимо, частина кримінологів у своїх теоретичних розробках перелік злочинів проти власності розглядають ширше і включають до нього кримінальні правопорушення, відповідальність за які передбачається в інших розділах КК.

Безперечно, що певна розпорошеність злочинних посягань на власність в різних розділах КК України завдає чимало труднощів у вивченні кримінологічної характеристики цих злочинів. Крім того, аналізуючи злочини, які передбачені у розділі VI КК України не можна скласти повної картини щодо реальних розмірів збитків, які причиняються в результаті злочинних посягань на власність та їх кількості. Тому, на нашу думку, кримінологічний аналіз незаконних заволодінь транспортними засобами доцільно проводити, виходячи з того, що це злочини проти власності, а заходи протидії цим кримінальним правопорушенням планувати з урахуванням того, що переважна більшість з них коїться з метою наживи, і винні особи здебільшого переслідують корисливі цілі.

Крім того, результати проведених останнім часом наукових досліджень свідчать про те, що особами, які вчинили незаконне заволодіння транспортним засобом, здебільшого є чоловіки (майже 86 %); віком 18–39 років (майже 70 %);

громадяни України; з повною загальною середньою або базовою загальною середньою освітою (66–67 %); працездатні, які не працювали і не навчалися на момент скоєння злочину (65–66 %); раніше вчиняли кримінальні правопорушення (майже 30 %); у стані алкогольного чи наркотичного сп'яніння (майже 25 %) [2].

Вочевидь, що ці результати проведеного аналізу мають бути враховані при плануванні заходів щодо протидії та запобігання таким злочинам. При цьому, слід також мати на увазі, що незаконні заволодіння транспортними засобами вже давно є частиною злочинного "промислу" і, відповідно, переважно вчиняються злодіями-професіоналами.

Професіоналізму таких злодіїв також сприяє їх: попередній кримінальний досвід (у 2015 році були притягнуті до кримінальної відповідальності за вчинення незаконного заволодіння транспортним засобом 1137 осіб, які раніше вчиняли злочини; у 2016 – 911 [1]), гуртування в організовані групи, в яких є розподіл злочинних дій (організатори, спостерігачі та наводчики щодо предмету посягання, безпосередні виконавці і т.д.). Між тим, працівниками поліції такі групи виявляються досить рідко. Так, у 2015 році за вчинення таких злочинів у складі групи до кримінальної відповідальності притягнуто 600 осіб, а у 2016 – лише 427 [1].

У ході запобігання та протидії незаконним заволодінням транспортними засобами підрозділам поліції у місцях їх ймовірного вчинення необхідно: проводити відповідні оперативно-профілактичні заходи; застосовувати технічні можливості (засоби відеоспостереження, у т.ч. використовувати вже встановлені підприємствами та організаціями засоби стеження); взаємодіяти з приватними службами охорони, які функціонують у зазначених місцях, тощо. Безперечно, що така робота потребує певної спеціалізації, тому, на нашу думку, у складі карного розшуку доцільно створити відповідні підрозділи. Крім того, безпосередні завдання щодо протидії незаконним заволодінням транспортними засобами мають бути і у патрульної поліції та дільничних інспекторів, зокрема щодо проведення профілактичної роботи з власниками автомобілів з питань їх збереження тощо.

До запобіжних заходів щодо профілактики, що мають здійснювати підрозділи поліції, слід віднести:

– пошук та виявлення осіб, які вчиняють такі неправомірні дії, у першу чергу тих, які раніше були засуджені за незаконне заволодіння транспортним засобом, перебувають під адміністративним наглядом або потребують такого нагляду;

– виявлення та усунення умов, що сприяють вчиненню таких злочинів;

– взаємодії з іншими службами та підрозділами поліції.

Серед осіб, від яких можна очікувати вчинення незаконних посягань на транспортні засоби, особливої уваги потребують підозрювані (обвинувачені), які залишаються на період досудового розслідування на волі без оперативного контролю з боку поліції. З такими особами необхідно проводити активну індивідуально-профілактичну роботу, а у випадках, що свідчать про продовження ними злочинної діяльності, сприяти обранню щодо них більш суворого запобіжного заходу.

До завдань Національної поліції щодо протидії та запобігання злочинам зазначеної категорії також слід віднести:

– створення на основі аналізу криміногенної обстановки умов, що об'єктивно перешкоджають незаконному заволодінню транспортними засобами;

– реалізацію оперативно-розшукової інформації про осіб, які підготовляють такі злочини, для схиляння до відмови від їх вчинення;

– своєчасне роз'єднання виявлених організованих груп, які вчиняють незаконні заволодіння транспортними засобами, з метою припинення їх злочинної діяльності;

– оперативне реагування на повідомлення громадян, посадових осіб та іншу інформацію про скоєні кримінальні правопорушення з метою затримання злочинців та розкриття злочинів;

– накопичення, систематизацію та використання інформації про осіб, які вчинили незаконне заволодіння транспортним засобом, з метою забезпечення своєчасного вжиття до них передбачених законом заходів;

– активне залучення громадськості до запобігання таким злочинам з урахуванням міжнародного досвіду;

– інформування населення про засоби і способи правомірного захисту від злочинних посягань на транспортні засоби;

– внесення у відповідні державні органи, громадські об'єднання, посадовим особам подань про усунення причин і умов, що сприяють вчиненню таких злочинів тощо.

Висновки. Дослідження кримінально-правової норми, що передбачає відповідальність за незаконне заволодіння транспортним засобом (ст. 289 КК України), дозволяє стверджувати, що основним безпосереднім об'єктом цього злочину є суспільні відносини права власності. Саме праву власності на транспортний засіб завжди завдається шкода при вчиненні цього злочину. Додатковими об'єктами вказаного злочину є суспільні відносини, які забезпечують громадську безпеку в сфері експлуатації та використання транспортних засобів, а також життя і здоров'я людей. Відповідно, доцільно погодитися з науковцями, які пропонують розмістити цю норму у розділі VI "Злочини проти власності" КК України. Така кримільно-правова новела дозволить, на наш погляд, більш ефективно планувати та здійснювати заходи щодо протидії та запобігання цим злочинам.

Проведений аналіз стану протидії та запобігання незаконному заволодінню транспортними засобами свідчить про зростання кількості зареєстрованих кримінальних правопорушень цього виду. Одночасно викликає глибоке занепокоєння зниження рівня розкриття цих злочинів.

На ситуацію, що склалася, суттєво впливає недостатній потенціал Національної поліції, яка здійснює запобігання, виявлення, розкриття та досудове розслідування цих злочинів. Значно знижує її функціональні можливості і обмеженість ресурсного забезпечення.

Зазначене свідчить про необхідність прийняття термінових та рішучих заходів щодо підвищення ефективності діяльності Національної поліції у цьому напрямі, розроблення, прийняття та реалізації комплексних програм запобігання та протидії таким злочинам. Такі програми мають передбачати запровадження в діяльності поліції новітніх технологій, спрямованих на розкриття злочинів, вияв-лення та аналіз причин і умов їх скоєння, розробку та реалізацію заходів щодо протидії та запобігання злочинності.

Важливе значення для досягнення успіху у проведенні таких заходів мають результати наукових досліджень в зазначеному напрямі, які після проходження відповідної апробації необхідно запроваджувати в практичну діяльність Національної поліції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Єдиний звіт про кримінальні правопорушення. Генеральна прокуратура України. URL: http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id= 110381&libid=100820 (дата звернення 09.08.2017).

2. *Горшков Д.В.* Незаконне заволодіння транспортними засобами: кримінологічна характеристика та запобігання: автореф. дис ... канд. юрид. наук. Харків, 2016.

3. Про Національну поліцію. Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/580-16/print1446470092906691 (дата звернення 08.08.2017).

4. *Давыденко Л.М., Бандурка А.А.* Противодействие преступности: теория, практика, проблемы. Харьков, 2005.

5. *Закалюк А.П.* Курс сучасної української кримінології: теорія і практика: [у 3 кн.]. Київ: Ін Юре, 2007. Кн.1: Теоретичні засади та історія української кримінологічної науки. 2007. 424 с.

6. *Джужа О.М., Василевич В.В., Гіда О.Ф.* Профілактика злочинів: підручник. Київ: Атіка, 2011. 720 с. URL: http://www.twirpx.com/file/1765520/ (дата звернення 10.08.2017).

7. *Голіна В.В.* Запобігання злочинності (теорія і практика): навч. посіб. Харків, 2011.

8. Кримінологія: курс лекцій. Александров Ю.В., Гель А.П., Семаков Г.С. Київ: Міжрегіональна Академія управління персоналом (МАУП), 2002. URL: http://textbooks.net.ua/content/category/8/38/11/ (дата звернення 08.08.2017).

9. Кримінологія України: навчальний посібник. В.В. Голіна, 2011. URL: http://mego.info. (дата звернення 10.08.2017).

10. *Свірін М.О.* Запобігання органами внутрішніх справ незаконному заволодінню транспортними засобами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. ДНДІ МВС України. Київ, 2011. 20 с.

11. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України: за станом законодавства і постанов Пленуму Верховного Суду України на 1 груд. 2001 р. / за ред. С.С. Яценко. 2-е вид., перероб. та допов. Київ: А.С.К., 2002. 936 с.

12. *Навроцький В.О.* Кримінальне право України: особлива частина: курс лекцій. Київ: Т-во "Знання", 2000. 771 с.

13. *Іванов Ю.Ф.* Боротьба із злочинними посяганнями на власність, предметом яких є автотранспортні засоби (кримінально-правові та кримінологічні аспекти): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 1999.

14. *Мисливий В.А.* Злочини проти безпеки дорожнього руху та експлуатації транспорту: монографія. Дніпропетровськ: Юрид. акад. МВС України, 2004. 379 с.

15. *Закалюк А.П.* Курс сучасної української кримінології: теорія і практика: [у 3 кн.]. Київ: Ін Юре, 2007. Кн. 2: Кримінологічна характеристика та запобігання вчиненню окремих видів злочинів. 2007. 712 с.

Отримано 31.08.2017

УДК 343.132.1

Т.В. Родіонова,
старший викладач
Одеського національного університету
ім. І.І. Мечникова, м. Одеса

МІСЦЕ ВЧИНЕННЯ ТРИВАЛИХ ЗЛОЧИНІВ

У статті розглянуто та систематизовано основні теоретичні погляди на характеристику тривалих злочинів. Проаналізовані відповідні положення кримінального законодавства деяких зарубіжних країн. Встановлено, що в науці кримінального права дотепер немає ясного та уніфікованого розуміння юридичної природи таких діянь і їх видів. Сформовано науково обґрунтований і практично прийнятний підхід щодо встановлення місця вчинення тривалих злочинів на підставі розкриття їх юридичної природи.

Ключові слова: *місце вчинення злочину, тривалі злочини, продовжувані злочини, дистанційні злочини.*

В статье рассмотрены и систематизированы основные теоретические взгляды на характеристику длящихся преступлений. Проанализированы соответствующие положения уголовного законодательства некоторых зарубежных стран. Установлено, что в науке уголовного права до настоящего времени не существует ясного и унифицированного понимания юридической природы указанных деяний и их видов. Сформирован научно обоснованный и практически приемлемый подход к установлению места совершения длящихся преступлений на основании раскрытия их юридической природы.

Ключевые слова: *место совершения преступления, длящиеся преступления, продолжаемые преступления, дистанционные преступления.*

Paper considers and systematizes the main theoretical views on the characterization of continuing crimes. The relevant provisions of the criminal legislation of several foreign countries are analyzed. It is established that in the science of criminal law presently there is no clear and unified understanding of the legal nature of these acts and their types. A scientifically substantiated and practically acceptable approach to establishing the place of committing crimes is formed on the basis of consideration of their legal nature.

Keywords: *crime scene, durable crimes, continuing crimes, distance crimes.*

У науці кримінального права довгий час існують розходження в розумінні юридичної сутності та ознак тривалих злочинів. Зазначене істотно впливає на вирішення багатьох теоретичних і практичних питань, і не в останню чергу – встановлення місця вчинення тривалих злочинів.

Феномен тривалих злочинів досліджували криміналісти кінця XIX – початку XX століття (наприклад, Л.С. Білогриць-Котляревський, Е.Я. Немировський, М.С. Таганцев), вчені-юристи радянської доби (зокрема, В.М. Кудрявцев, Н.Ф. Кузнєцова). На сучасному етапі серед українських науковців, які активно вивчають цю проблему, – М.І. Бажанов, О.О. Дудоров, І.О. Зінченко і В.І. Тютюгін, О.В. Ободовський, А.М. Ришелюк та багато інших спеціалістів.

© Родіонова Т.В., 2017

Завданням цієї статті є формування науково обґрунтованого і практично прийнятного підходу щодо встановлення місця вчинення тривалих злочинів на підставі розкриття їх юридичної природи.

Чинний КК України дає визначення поняття продовжуваного злочину (ч. 2 ст. 32), натомість визначення поняття тривалого злочину формулює теорія кримінального права. Принагідно зауважимо, що кримінальні кодекси деяких країн містять дефініцію поняття тривалих злочинів. Так, ч. 1 ст. 13 КК Грузії називає тривалим злочин, передбачений однією зі статей або частин статей цього Кодексу, вчинення якого розпочинається дією чи бездіяльністю і яке далі здійснюється безперервно [1, с. 92].

Згідно з ч. 4 ст. 23 КК Латвійської Республіки окремим тривалим злочинним діянням визнається безперервне здійснення складу одного злочинного діяння (дії або бездіяльності), пов'язане з наступним тривалим невиконанням обов'язків, котрі закон під загрозою кримінального переслідування покладає на винувату особу [2, с. 64]. Відповідно до ч. 1 ст. 29 КК Республіки Молдова тривалим злочином визнається діяння, що характеризується безперервним вчиненням злочинної діяльності протягом невизначеного часу [3]. Частина 5 ст. 19 КК Республіки Таджикистан передбачає: не визнається повторним злочин, який полягає у тривалому невиконанні обов'язків, що характеризує безперервне здійснення складу одного тривалого злочину [4, с. 36]. Ідентичне визначення поняття тривалого злочину міститься у ч. 4 ст. 32 КК Республіки Узбекистан [5, с. 72].

Отже, всі законодавчі визначення поняття тривалого злочину містять вказівку на таку ознаку, як безперервність здійснення складу злочину. У кримінальних кодексах республік Грузії та Молдови законодавець зупиняється на цій ознаці тривалих злочинів і не додає інших. Водночас у кримінальному законодавстві республік Латвії, Таджикистану та Узбекистану як додаткову ознаку цього злочину передбачено наступне тривале невиконання обов'язків, покладених на особу. Відмінність у законодавчих підходах до визначення поняття тривалого злочину залежить від сприйняття тієї чи іншої теоретичної позиції щодо юридичної природи таких злочинів.

Аби проілюструвати схожі підходи в межах континентальної системи права стосовно розуміння юридичної природи тривалих злочинів, В. Шуміхін наводить як приклад ст. 56 Кримінального кодексу Голландії і зазначає, що у цьому визначенні вказано на таку характерну суб'єктивну ознаку тривалого злочину, як мета злочинного діяння суб'єкта [6, с. 94]. Вважаємо цей висновок некоректним. Безпосереднє звернення до змісту ст. 56 Кримінального кодексу Голландії дозволяє пересвідчитись, що в ній йдеться про продовжуваний, а не тривалий злочин: "Якщо декілька дій пов'язані у такий спосіб, що їх можна вважати однією продовжуваною діяльністю, незалежно від того, чи є кожне саме по собі злочином чи проступком, має застосовуватись лише одна норма" [7, с. 182].

На сьогодні в науці кримінального права склалися два підходи щодо розуміння конструкції складів тривалих злочинів. Представники одного підходу вважають, що всі тривалі злочини мають лише формальний склад (В. Шуміхін, В. Чернов тощо). Наприклад, В. Чернов пише, що всі тривалі склади сконструйовані законодавцем як формальні – наслідки перебувають за їх межами [8, с. 6]. Інші науковці наполягають на тому, що існують тривалі злочини з матеріальним складом [9].

Висновок щодо конструкції складів тривалих злочинів як формальних на сьогодні не може бути беззастережно сприйнятий. Деякі склади тривалих злочинів насправді сформульовано законодавцем як матеріальні. Наприклад, таким є

ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів). Диспозиція ч. 1 ст. 212 КК України містить криміноутворюючу ознаку – "якщо ці діяння призвели до фактичного ненадходження до бюджетів чи державних цільових фондів коштів у значних розмірах". Фактичне ненадходження коштів є суспільно небезпечним наслідком, який у теорії кримінального права іменують "неотримання належного".

Ігнорування цієї обставини може призводити до формулювання спірних правових позицій. Так, І.О. Зінченко і В.І. Тютюгін в цілому правильно зазначають, що більшість тривалих злочинів починаються, як правило, з бездіяльності, наприклад, ухилення від сплати аліментів на утримання дітей (ст. 164 КК) [10, с. 64]. Водночас формулювання "злочини, які починаються з бездіяльності" саме потребує уточнення, оскільки під ним можна розуміти дві різні за юридичними наслідками ситуації: 1) початок виконання складу злочину, але до його завершення, яке відбувається згодом і пов'язується з настанням певного юридичного факту; 2) ситуацію, коли бездіяльність сама по собі утворює закінчений склад злочину. На нашу думку, перший з наведених варіантів уособлює ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів) [ст. 212 КК України], оскільки бездіяльність у вигляді ухилення від сплати податків ще не утворює закінченого складу злочину – злочин буде закінченим з моменту настання злочинного наслідку, а саме фактичного ненадходження до бюджетів чи державних цільових фондів коштів у значних розмірах. Під час же ухилення від сплати аліментів на утримання дітей (ст. 164 КК України) факт бездіяльності – невиконання відповідного рішення суду – уже утворює закінчений склад злочину.

Варто мати на увазі, що питання про віднесення ухилення від сплати податків (ст. 212 КК України) до тривалих злочинів є дискусійним у вітчизняній науці кримінального права. Так, О.О. Дудоров вважає характерним для тривалих злочинів те, що тривале і постійне невиконання винним обов'язку, яке відбувається після вчинення первісного одноактного діяння, включається до об'єктивної (у першоджерелі написано "об'єктної", що є технічною помилкою. – *Т.Р.*) сторони кримінально караного посягання, охоплюється складом конкретного злочину [11, с. 440–441]. Згаданий автор погоджується з позицією А.М. Ришелюка, який пише: "У тих же випадках, коли тривала дія чи бездіяльність, яка йде за первісним актом злочину, виходить за межі складу, злочин не повинен визнаватись тривалим" [12, с. 33].

Отже, на думку О.О. Дудорова, немає підстав визнавати тривалим злочин, передбачений ст. 212 КК, хоч обов'язок сплатити податок і збір після того, як сплив встановлений для цього термін, для платника зберігається. Момент невиконання врегульованого податковим законодавством обов'язку після того, як злочин вже закінчено, на кваліфікацію ухилення від сплати податків і зборів не впливає. Подальше невиконання фіскального, а не кримінально-правового за своїм характером обов'язку складом злочину, передбаченого ст. 212 КК, не охоплюється і, з точки зору кримінально-правової оцінки вчиненого за цією нормою, значення не має, скільки б часу воно не тривало [11, с. 441].

З наведеної позиції випливає, що О.О. Дудоров визнає ознакою тривалого злочину невиконання винним лише кримінально-правового обов'язку – обов'язку не вчиняти певні дії, заборонені кримінальним законом (зберігати зброю або наркотичні засоби, брати участь у банді тощо). Послідовне логічне розгортання цієї думки призводить до висновку, що й інші злочини, які сформульовані законодавцем як ухилення від виконання певного правового обов'язку, встановленого іншими законами (не кримінально-правового характеру), не можуть вважатись тривалими. Наприклад, аліментні обов'язки щодо утримання дитини встановлені

сімейним законодавством. За їх злісне невиконання передбачено кримінальну відповідальність (ст. 164 КК України). Тобто так само, як і під час ухилення від сплати податків, момент невиконання врегульованого сімейним законодавством обов'язку після закінчення злочину (винний ухилився від сплати аліментів всупереч рішенню суду), на кваліфікацію цього злочину не впливатиме. Проте у цій ситуації О.О. Дудоров мислить по-іншому: він визнає ухилення від сплати аліментів на утримання дітей тривалим злочином, оскільки пише, що закінчитись тривалий злочин може через незалежні від винного обставини і як приклад наводить смерть дитини, від утримання якої ухилявся винний [11, с. 441].

Отже, логіка вимагає: або всі види злочинів, які вчиняються шляхом ухилення від виконання обов'язків, встановлених іншими (не кримінальними) законами, не вважати тривалими, або визнати, що й ухилення від сплати податків належить до тривалих.

Здійснюючи розмежування тривалого і продовжуваного злочинів, А.М. Ораздурдиєв вбачає першу і найголовнішу їх відмінність у тому, що довгий, безперервний характер тривалого злочину підкреслений у змісті статті кримінального закону. Наприклад, якщо у диспозиції використано слово "ухилення", то це свідчить про тривалий, безперервний характер цього злочину [13, с. 130].

На думку А.М. Ораздурдиєва, у теорії кримінального права деякі прості злочини необґрунтовано відносять до групи тривалих. Так, під час використання підробленого документа і одноактне використання буде закінченим складом злочину, яке охоплюватиметься відповідною статтею. Те саме варто зазначити і про носіння холодної зброї. Навіть якщо винуватий один раз вийде з ножем і його тут же затримають, він буде притягнений до кримінальної відповідальності за носіння холодної зброї. Звідси випливає, що кілька актів носіння однієї і тієї самої зброї з однією і тією ж метою є продовжуваним, а не тривалим злочином [13, с. 131].

У кримінально-правовій літературі є різні підходи до класифікації тривалих злочинів.

Так, В. Чернов вважає, що перелік тривалих злочинів є невеликим і за характером об'єктивної сторони їх можна об'єднати у дві групи: а) різні ухилення від виконання обов'язків, покладених на винного законом; б) зберігання заборонених предметів [8, с. 6].

На думку І.О. Зінченко і В.І. Тютюгіна, підставою класифікації тривалих злочинів варто визнати активний (дія) або пасивний (бездіяльність) характер того діяння, з якого розпочинається виконання об'єктивної сторони злочину. На підставі цього вони виокремлюють групу злочинів, пов'язаних із тривалим невиконанням обов'язків, покладених на особу кримінальним законом (наприклад, передбачені статтями 164, 165, 212, 212[1], 214), та групу злочинів, пов'язаних із тривалим порушенням встановленої законом заборони (зокрема, передбачені статтями 146, 147, 263, 307, 311, 393 КК) [10, с. 65].

Більшість інших наукових підходів щодо класифікації тривалих злочинів переважно повторюють наведений вище поділ. Водночас іноді зустрічаються спроби розширити цю класифікацію за рахунок введення третьої групи тривалих злочинів. Наприклад, Т.Г. Черненко пропонує виокремити третю групу тривалих злочинів, що пов'язані з незаконним обмеженням волі потерпілого [14, с. 15]. Обґрунтовано критикують цю позицію І.О. Зінченко і В.І. Тютюгін; на їх думку для такої розширеної класифікації немає достатніх підстав, адже злочини з другої та третьої груп за своєю сутністю є такими, що пов'язані з порушенням різноманітних заборон, які встановлені законом [10, с. 65].

На нашу думку, більш обґрунтованою, з логічної точки зору, видається позиція тих авторів, які ознаки тривалих злочинів третьої групи вбачають у тому, що злочин, розпочавшись з активних дій винного, продовжується надалі у формі бездіяльності, тобто полягає в ухиленні від виконання певного обов'язку, покладеного на винного кримінальним законом. До таких злочинів належать втеча з місця позбавлення волі або з-під варти і дезертирство [15, с. 60].

Іншу кримінально-правову характеристику втечі з місця позбавлення волі або з-під варти дають І.О. Зінченко і В.І. Тютюгін. Вони не погоджуються з позицією, згідно з якою подальші дії суб'єкта втечі або дезертирства є бездіяльністю і наполягають на тому, що втеча з місця позбавлення волі або з-під варти характеризується тривалою дією [16, с. 35].

Зазначені вище особливості юридичної природи тривалих злочинів впливають на встановлення *місця* їх вчинення. Щодо цього питання у науці кримінального права давно ведуться дискусії. Так, свого часу М.Д. Дурманов пропонував визнавати місцем вчинення тривалого злочину будь-яке місце, де протягом певного часу здійснювався такий злочин і, отже, можливим є застосування кримінального закону будь-якої з союзних республік, на територіях яких він вчинювався, – залежно від того, де винуватий притягнутий до кримінальної відповідальності і відданий до суду [17, с. 215].

У сучасній українській науці кримінального права цього питання торкався О.В. Ободовський. На думку вченого, наразі може йтися лише про один аспект питання щодо місця вчинення тривалого злочину, а саме: у якому випадку особа, що на території України вчиняла тривалий злочин лише частково, підлягатиме кримінальній відповідальності за КК України. Однак така ситуація вирішується однозначно: відповідно до ч. 1 ст. 6 КК України особи, які вчинили злочини на території України, підлягають кримінальній відповідальності за КК України, а у ч. 2 цієї ж статті чітко визначено, що "злочин визнається вчиненим на території України, якщо його було почато, продовжено, закінчено або припинено на території України" (подібної норми, що передбачена ч. 2 ст. 6 КК України, КК РФ не містить). Відповідно, особа підлягає кримінальній відповідальності за КК України у тому випадку, коли тривалий злочин на території України вчинявся хоча б частково [18, с. 55].

Отже, головною ознакою тривалого злочину, що віддзеркалює його юридичну природу, в теорії кримінального права визнають безперервність здійснення складу певного злочину. Таке розуміння тривалого злочину може призводити до висновку, що місце його вчинення є всюди, де тільки перебував суб'єкт злочинного стану.

Висновки. Ми вважаємо, що місце і час вчинення злочину є компонентами обстановки останнього. У свою чергу, обстановка вчинення злочину – це поєднання місця та часу вчинення злочину. З цього випливає важливий висновок – місце вчинення злочину не може бути "будь-де", так само, як і час вчинення злочину не може бути "будь-коли" – завжди існує прив'язка поведінки особи до просторово-часового континууму. На нашу думку, ця прив'язка здійснюється винятково через вчинення суспільно небезпечного діяння – воно завжди вчиняється у певний час і в певному місці, хоча надалі особа цілком може перебувати у так званому "злочинному стані", який характеризується безперервним здійсненням складу злочину. Втім, як було встановлено, тривалі злочини, у свою чергу, поділяються на кілька видів, які істотно відрізняються за юридичною характеристикою.

Не заглиблюючись в інші класифікації тривалих злочинів, зазначимо найпоширенішу з них: а) злочини, пов'язані з активною поведінкою у вигляді

тривалого порушення кримінально-правової заборони; б) злочини, що вчиняються шляхом тривалого ухилення від виконання певних обов'язків. Очевидно, що такі різні за юридичними характеристиками тривалі злочини мають бути "приведені до одного знаменника" з точки зору місця їх вчинення. І тут нам істотну допомогу може надати правило, вироблене судовою практикою СРСР щодо втечі з місця відбування покарання або з-під варти: цей тривалий злочин визнавався вчиненим у місці, де було розпочато і закінчено суспільно небезпечне діяння, яке утворило закінчений склад злочину (стосується першого виду тривалих злочинів за класифікацією, що нами розглянута і цій статті).

Тривалий характер порушення полягає в тому, що після завершення вчинення суспільно небезпечного діяння, яке утворює закінчений склад злочину, особа потрапляє в так званий "злочинний стан" – наприклад, здійснивши втечу з місця позбавлення волі, перебуває "у бігах". Кожен тривалий злочин характеризується тим, що діяння особи містить склад закінченого злочину в юридичному розумінні, а фактично є перебуванням суб'єкта у стані "порушення кримінально-правової заборони" – зберігання зброї, зберігання наркотичних засобів тощо.

Те саме правило цілком можна екстраполювати і на тривалі злочини, що вчиняються шляхом ухилення від виконання певних обов'язків. Місцем вчинення таких злочинів може вважатись та частина простору держави, де суб'єкт злочину зобов'язаний був вчинити дії щодо належного виконання відповідного обов'язку, невиконання якого утворило закінчений в юридичному розумінні склад злочину. Якщо розкрити сутність наведеного вище підходу ще простіше, то місцем вчинення будь-якого тривалого злочину варто вважати місце вчинення особою відповідного діяння (дії або бездіяльності), завдяки якому (діянню) особа набула "злочинного стану". Вважаємо, що таке теоретичне рішення спростить правозастосовну практику і водночас дозволить розв'язувати проблеми встановлення місця вчинення багатьох дистанційних злочинів, наприклад, комп'ютерних.

Проблема встановлення місця вчинення злочинів не обмежується дослідженням лише тривалих злочинів. Особливості місця вчинення злочинів і його встановлення є продовжувані, дистанційні, а також злочини, вчинені у співучасті. Зазначений аспект – перспективний напрям творчих зусиль науковців.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Уголовный кодекс Грузии. Науч. ред. З.К. Бигвава. Вступ. статья к.ю.н., доц. В.И. Михайлова. Обзорн. статья д.ю.н., проф. О. Гамкрелидзе. Перевод с грузинского И. Мериджанашвили. СПб.: Издательство "Юридический центр Пресс", 2002. 409 с.

2. Уголовный кодекс Латвийской Республики. Науч. ред. и вступ. статья канд. юрид. наук А.И. Лукашова и канд. юрид. наук Э.А. Саркисовой. Перевод с латышского канд. юрид. наук А.И. Лукашова. СПб.: Издательство "Юридический центр Пресс", 2001. 313 с.

3. Уголовный кодекс Республики Молдова. Вступительная статья канд. юрид. наук А.И. Лукашова. СПб.: Издательство "Юридический центр Пресс", 2003. 408 с.

4. Уголовный кодекс Республики Таджикистан. Предисловие А.В. Федорова. СПб.: Издательство "Юридический центр Пресс", 2001. 410 с.

5. Уголовный кодекс Республики Узбекистан. Вступительная статья М.Х. Рустамбаева, А.С. Якубова, З.Х. Гулямова. СПб.: Издательство "Юридический центр Пресс", 2001. 338 с.

6. *Шумихин В.* Признаки длящегося преступления. Уголовное право. 2010. № 2. С. 94–96.

7. Уголовный кодекс Голландии. Науч. ред. докт. юрид. наук, заслуженный деятель науки РФ, проф. Б.В. Волженкин, пер. с англ. И.В. Мироновой. 2-е изд. СПб.: Издательство "Юридический Центр Пресс", 2001. 510 с.

8. *Чернов В.* Квалификация длящихся и продолжаемых преступлений, совершенных на территории нескольких союзных республик. Советская юстиция. 1983. № 6. С. 6–7.

9. *Яни П.* Длящиеся преступления с материальным составом. К вопросу о квалификации преступного уклонения от уплаты налогов. Российская юстиция. 1999. № 1. С. 40–42.

10. *Зінченко І.О., Тютюгін В.І.* Одиничні злочини: поняття, види, кваліфікація: монографія. Харків: Видавництво "ФІНН", 2010. 256 с.

11. Українське кримінальне право. Загальна частина: підручник; за ред. В.О. Навроцького. Київ: Юрінком Інтер, 2013. 712 с.

12. *Ришелюк А.* Проблематика триваючого злочину. Радянське право. 1991. № 5. С. 32–35.

13. *Ораздурдыев А.М.* Разграничение длящихся и продолжаемых преступлений. Проблемы совершенствования законодательства по укреплению правопорядка и усиление борьбы с правонарушениями: межвузовский сборник научных трудов. Свердловск: Изд-во СЮИ, 1982. С. 129–133.

14. *Черненко Т.Г.* Множественность преступлений по российскому уголовному праву. Кемерово: Кузбассвузиздат, 2007. 203 с.

15. *Борисов Э.Т.* Квалификация продолжаемых и длящихся преступлений, совершенных на территориях нескольких союзных республик. Совершенствование уголовного законодательства и практики его применения. Межвузовский сборник. Красноярск: Изд-во Красноярского университета, 1989. С. 54–63.

16. *Зінченко І.О., Тютюгін В.І.* Множинність злочинів: поняття, види, призначення покарання: монографія; за заг. ред. проф. В.І. Тютюгіна. Харків: "Фінн", 2008. 336 с.

17. *Пионтковский А.А., Герцензон А.А., Дурманов Н.Д.* и др. Курс советского уголовного права в шести томах. Том 1. Часть Общая. Уголовный закон. Москва: Наука, 1970. 311 с.

18. *Ободовський О.В.* Триваючі злочини у кримінальному праві України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Одеса, 2015. 245 с.

Отримано 01.08.2017

УДК 351.74

Г.В. Толочко,
старший науковий співробітник
ДНДІ МВС України, м. Київ

ОЦІНКА ПРАЦІВНИКАМИ ПОЛІЦІЇ СТАВЛЕННЯ НАСЕЛЕННЯ ДО ЇХ ДІЯЛЬНОСТІ

За результатами аналізу даних моніторингового опитування працівників поліції (міліції) у 2003–2016 рр. визначено оцінку працівниками поліції (міліції) ставлення до них громадян, ймовірності представників населення співпрацювати з поліцією в різних формах, можливих форм співпраці громадян з поліцією, джерел інформації, з яких громадяни отримують відомості про діяльність органів поліції (міліції). На цій основі зроблені висновки щодо напрямів удосконалення діяльності поліції на сучасному етапі, покращення співпраці з телебаченням, електронними ЗМІ, налагодження контактів з населенням.

Ключові слова: *поліція, міліція, ставлення громадян до поліції, форми співпраці поліції з населенням, джерела інформації про діяльність поліції.*

На основе анализа данных мониторингового опроса сотрудников полиции (милиции) в 2003–2016 гг. установлена оценка работниками полиции (милиции) отношения к ним граждан, вероятности представителей населения сотрудничать с полицией в разных формах, источников информации, из которых граждане получают сведения о деятельности органов полиции (милиции). На этой основе сделаны выводы относительно направлений совершенствования деятельности полиции на современном этапе, улучшение сотрудничества с телевидением, электронными СМИ, налаживания контактов с населением.

Ключевые слова: *полиция, милиция, отношение граждан к полиции, формы сотрудничества полиции с населением, источники информации о деятельности полиции.*

On the basis of an analysis of the monitoring survey of the police (militia) personnel in 2003–2016, the police officers (militia) assessments of the attitude of citizens to them, the possibilities of the population to cooperate with police in various forms, sources of information about police (militia) practice have been found out. On this basis the conclusions regarding the directions for improving the work of police at the present stage, as well as the improvement of cooperation with television, electronic media and establishement of contacts with population have been drawn.

Keywords: *police, militia, citizens' attitude towards police, forms of police-community cooperation, sources of information on police practice.*

Успіх демократичних процесів в Україні неможливий без якісної організації діяльності органів поліції, які виконують важливі завдання щодо охорони й захисту громадського порядку, прав, свобод і законних інтересів учасників суспільних відносин, забезпечення громадської безпеки й боротьби з правопорушеннями.

Ставлення населення до поліції має вкрай важливе значення для діяльності самої поліції. Безпека громадян і ефективність роботи поліції прямо залежать від того, яким чином оцінюється робота поліцейських.

© Толочко Г.В., 2017

Підвищення довіри населення до поліції є одним із ключових завдань у ході її реформування. Від того, як працюватиме оновлена поліція, залежатиме, яким чином громадяни ставитимуться до неї. У свою чергу, задоволеність діяльністю працівників поліції впливає на готовність громадян допомагати органам поліції в разі необхідності.

Стаття має на меті проаналізувати отримані в ході опитувань дані і визначити на цій основі, наскільки адекватно поліція оцінює ставлення населення до їх діяльності, готовність громадян співпрацювати з поліцейськими в різних формах, джерела інформації, з яких населення отримує інформацію про діяльність поліції (міліції).

Протягом 2003–2016 рр. лабораторією кримінологічних досліджень та проблем запобігання злочинності Державного науково-дослідного інституту МВС України (ДНДІ МВС України, до 2006 р. – НДІ НАВСУ) щороку проводилися опитування працівників поліції, які навчаються в Національній академії внутрішніх справ, щодо стану злочинності та діяльності поліції[1] по боротьбі з нею. У середньому щороку опитувалося 305 поліцейських. Результати опитування з зазначених вище питань є такими.

Розподіл оцінок працівників поліції ставлення до них громадян наведено на рисунку 1. У 2003–2007 рр. близько 45 % опитаних відмічали негативне ставлення населення до поліції і майже стільки ж (40 %) вважали, що воно є байдужим. У 2008 р. відсоток негативних оцінка стрімко зріс і дорівнював 65,7 %, а у 2009–2010 рр. знову зменшився до 45–49 %. З 2011 р. цей показник знову почав

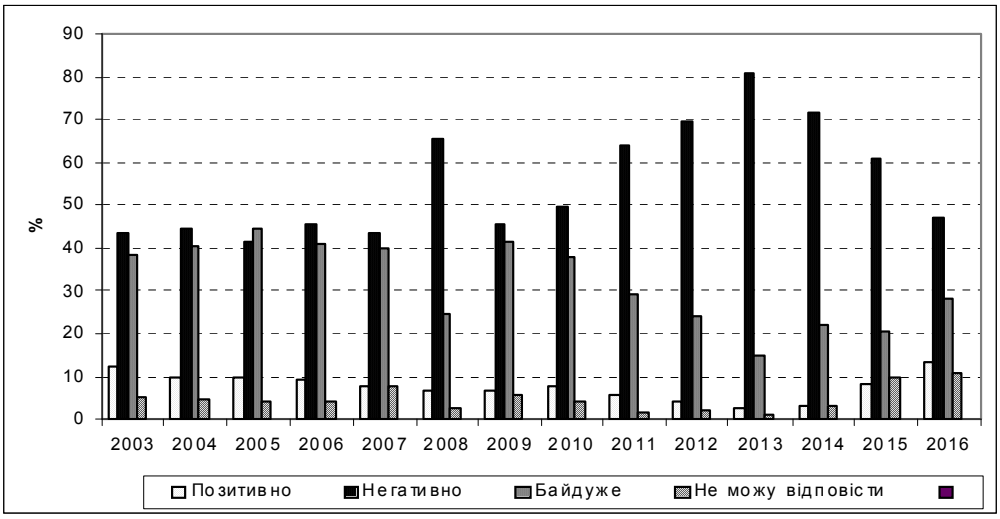

Рис. 1. Розподіл відповідей респондентів на запитання
“Як, на вашу думку, населення України ставиться до поліції?” (у %)

зростати і досяг у 2013 р. 81 %, у 2014 р. – він зменшився до 71 %, але залишився досить високим. Таке значне переважання серед респондентів негативних оцінок ставлення до них населення стало наслідком зниження рівня діяльності працівників міліції, масованої кампанії поширення ЗМІ негативної інформації про їх діяльність, що істотно вплинуло на ставлення населення до міліції. Природно, що працівники міліції відчували це погіршення ставлення до них громадян і дали відповідні відповіді в ході опитування.

[1] У 2003–2014 рр. замість “поліції” мається на увазі “міліції”.

У 2015 році відбулися кардинальні зміни в системі МВС України і було створено Національну поліцію України. Розпочате формування підрозділів поліції, оновлення їх кадрового складу сприяло формуванню серед громадян очікувань щодо суттєвого покращення діяльності працівників поліції і випереджаючого поліпшення ставлення до них. Відповідно, серед опитаних відсоток тих, хто вважав, що населення негативно ставиться до поліції, зменшився у 2015 р. до 61,1 %, а у 2016 р. – 47,3 %), тобто майже на половину менше у порівнянні з 2013 р.

Відсоткові показники працівників поліції, які оцінювали ставлення до них населення більш позитивно, були значно меншими і також помітно змінювалися. Так, у 2002–2007 рр. оцінювали ставлення до них населення як байдуже у середньому 41 % респондентів. З 2008 р. цей показник переважно зменшувався і у 2011–2016 рр. дорівнював в середньому 22 %, а у 2016 р. становив 28,6 %. Найменшою протягом всього періоду проведення моніторингового опитування була частка опитаних, які оцінювали ставлення населення до них як позитивне. Протягом 2003–2013 рр. вона зменшилася з 12,3 % до 2,6 % (найнижчий показник за аналізований період). У наступні чотири роки через зазначені вище причини відбувалося зростання цього показника, в результаті якого він склав у 2016 р. 13,1 %.

Важливим напрямом діяльності поліції є поглиблення співпраці з населенням. Адже ефективний захист громадського порядку неможливий без активної участі громадян, зацікавлених у безпеці. Респондентам було запропоновано ймовірність того, що громадяни готові співпрацювати з поліцією (міліцією) в певних формах. У таблиці 1 наведені частки респондентів, які визначили як ймовірні відповідні дії громадян щодо співпраці з поліцією (міліцією).

Таблиця 1

Розподіл відповідей респондентів на запитання "Як ви вважаєте, в якій формі пересічний громадянин згоден сьогодні співпрацювати з поліцією?" (у %)

Форми співпраці	Роки													
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Виступити як свідок під час розслідування та судового розгляду кримінальної справи	14,4	15,3	17,7	14,9	17,9	25,7	20,1	18,3	21,1	14	19,1	19,2	21,4	15,8
Виступити як понятий при здійсненні слідчої дії та судового розгляду кримінального провадження	–	–	29,2	27,3	21,5	21	30,1	29,2	21,1	20,1	20,5	18,7	29	26,5
Повідомити поліцію про підготовку до вчинення злочину	69,8	–	36,2	29,2	31,7	29,5	32	27,1	27,9	28	31,2	24,8	24,4	34,8
Викликати поліцію в разі вчинення злочину в його присутності або знаходження ним явних слідів вчинення злочину	68,5	73,2	64,9	63,2	52,9	56,2	68	65,1	65,2	54,1	67,5	57	65,7	73,8
Попередити або припинити злочин чи правопорушення власними силами	10,2	10,7	16,1	11,1	12	14,3	11,6	13	19,1	15,4	19,1	19,6	26	23,5
Допомогти працівникам поліції припинити злочин	20,1	20,8	20,4	18,7	20,5	19,1	21,3	21,1	18,6	17,6	15,6	23,4	35,9	33,0
Надати в розпорядження працівників поліції свій автомобіль, телефон, якщо це необхідно для переслідування та затримання злочинця	15,5	14,8	8,5	8,9	6,9	7,6	10,3	8,5	4,4	6,1	6,5	6,5	8,4	4,2
Брати участь в охороні громадського порядку в складі ДНД	24,6	24,6	21,8	21,6	20,7	21	19,8	19,7	12,7	12,9	31,6	23,4	34,4	26,2
Бути позаштатним співробітником поліції	28,1	30,9	31,3	29,7	23,8	31,4	31	33,8	23,5	21,5	20,4	20,6	16,8	17,0
Негласно співпрацювати з працівниками поліції	15	13,4	37,1	37,3	29,9	52,4	38,2	39,4	39,2	31,9	23,4	26,6	32,1	27,1

Згідно з отриманими даними, громадяни більшою мірою готові до таких форм співпраці з поліцією, які не вимагають для них значних витрат часу, не створюють незручностей. Так, протягом всього періоду проведення опитування у середньому 65 % респондентів вважали, що громадяни можуть викликати поліцію в разі вчинення злочину в їх присутності, або находження ним явних слідів вчинення злочину. Цей показник у різні роки то зменшувався, то зростав, але завжди складав більше половини опитаних. У 2016 р. він дорівнював 73,8 %.

Другою за ступенем готовності брати в ній участі, на думку працівників поліції (міліції), була співпраця у разі повідомлення поліції (міліції) про підготовку до вчинення злочину. У 2003 р. підтверджували готовність громадян здійснити такі дії 69,8 % респондентів. У наступні роки цей показник зменшився більш ніж вдвічі і коливався в межах від 24 до 36 %, а у 2016 р. становив 34,8 %.

Значно менший відсоток опитаних розцінював як ймовірне надання громадянами допомоги працівникам поліції (міліції) у припиненні злочину. Протягом більшої частини періоду проведення опитувань такої точки зору дотримувалося в середньому 1/5 респондентів, і лише у 2015–2016 рр. цей показник зріс і становив 35,9 % та 33,0 % відповідно. Таке підвищення цього показника відбулося на фоні значного зростання в ці роки громадської активності в усіх сферах суспільного життя.

Частка опитаних, які стверджували про ймовірність попередження або припинення громадянами злочину чи правопорушення власними силами, була ще меншою. Такої думки дотримувалися в середньому 14 % респондентів і знову таки в останні два роки аналізованого періоду зазначений показник збільшився (26,0 % та 23,5 % відповідно).

Оцінка працівниками поліції (міліції) готовності населення надати в розпорядження працівників поліції (міліції) свій автомобіль, телефон, якщо це необхідно для переслідування та затримання злочинця, була невисокою. Якщо у 2003–2004 рр. це вважали ймовірним 15–16 % респондентів, то у 2005–2010 рр. цей показник скоротився до 8–10 %, а у наступні роки – до 4–7 %. Відсотковий показник за 2016 р. становив 4,2 %. Слід визнати таке зменшення цього показника природним, оскільки за сучасного рівня забезпечення працівників поліції засобами зв'язку та транспортом необхідність надання такої допомоги зійшла нанівець.

Невисоко оцінюється ймовірність того, що громадяни погодяться брати участь у слідчих діях та судовому розгляді кримінального провадження як поняті або свідки, оскільки це пов'язано з певними незручностями. Більш високою, на думку респондентів, є ймовірність того, що громадяни виступлять як поняті, оскільки це передбачає разову дію, тоді як свідок може неодноразово залучатися до участі у слідчих діях. Так вважали в середньому 24,5 % опитаних (2016 р. – 26,5 %). Ймовірність того, що громадянин погодиться бути свідком під час розслідування та судового розгляду кримінальної справи, підтверджували у середньому 18,2 % респондентів (2016 р.)

Протягом аналізованого періоду істотно змінювалися оцінки працівників поліції (міліції) готовності громадян постійно співпрацювати з ними в якості членів ДНД, осіб, які негласно допомагають поліції (міліції), та позаштатних співробітників поліції (міліції).

У середньому 31,6 % респондентів вказували, що громадяни ймовірно готові негласно співпрацювати з працівниками поліції (міліції), але протягом аналізованого періоду цей показник істотно коливався. У 2003–2004 рр. він становив лише 13–15 %, у 2005–2012 рр. – близько 38 % і у 2013–2016 рр. – зменшився до 23–27 % (2016 р. – 27,1 %).

Зазнавали коливань і оцінки щодо ймовірності участі громадян у роботі ДНД. У 2003–2008 рр. це вважали ймовірним 21–25 % респондентів, у 2009–2012 рр. цей показник зменшився до 13 %, а в останні чотири роки знову досяг рівня початку аналізованого періоду (2016 р. – 26,2 %).

Протягом 2003–2010 рр. у середньому 30 % респондентів підтверджували готовність громадян бути позаштатним співробітником поліції (міліції). Починаючи з 2011 р., цей показник зменшувався і у 2016 р. становив 17,0 %.

Досить важливо було дізнатися, які джерела інформації, на думку респондентів, впливають на формування ставлення населення до поліції (міліції) (таб. 2).

Таблиця 2

Розподіл відповідей респондентів на запитання "Звідки, на Вашу думку, населення отримує інформацію про стан боротьби зі злочинністю, а також інформацію про діяльність органів внутрішніх справ?"

Види джерел інформації	Роки													
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Із власного досвіду, особистого спостереження	–	–	16,1	24,3	20,7	23,8	16,6	13,0	23,5	15,8	13,0	13,1	14,5	24,1
З випадкових розмов у транспорті, в магазині, на ринку	–	–	22,1	29,2	27,1	29,5	24,1	27,5	30,9	26,9	23,8	21,5	16,0	31,9
Від родичів, знайомих, колег по роботі	–	–	22,9	27,0	20,7	34,3	22,9	31,3	27,9	28,0	26,0	17,8	14,5	21,7
Через спілкування із знайомими з правоохоронних органів	–	–	25,3	23,5	20,7	20,0	19,4	21,8	21,6	24,0	18,6	20,6	15,3	22,9
З газетних публікацій	–	–	71,4	71,1	63,2	53,3	63,0	62,7	56,9	54,1	44,2	33,6	29,8	22,9
З програм радіо	–	–	43,6	39,2	29,2	14,3	30,4	24,3	19,1	20,4	26,8	18,2	19,9	12,5
З програм телебачення	–	–	80,1	75,1	73,2	71,4	83,4	83,5	83,3	78,9	77,1	72,4	64,9	76,2
Під час зустрічей та бесід із працівниками міліції	–	–	13,9	15,4	10,5	2,9	11,0	12,0	10,8	9,3	7,8	–	56,5	74,4
З інших джерел	–	–	2,7	6,8	1,8	4,8	5,3	7,0	4,9	4,7	4,8	4,2	2,3	6,6

Абсолютна більшість респондентів визначила таким джерелом телебачення. Протягом аналізованого періоду такої думки дотримувалися в середньому 77 % опитаних (2016 р. – 76,2 %). Телебачення нині стало основним джерелом інформації про діяльність поліції, і, відповідно, саме зміст телепередач формує ставлення людей до поліції.

Слід зазначити, що в останні роки бурхливо зростає обсяг інформації, яка надходить до населення з мережі Інтернет. Очевидно є нагальна потреба включити до анкети, за якою проводиться моніторингове опитування, зазначене джерело інформації.

У 2003–2004 рр. другими за частотою згадування опитаними були газетні публікації (71 %). В подальшому респонденти вказували на них все менше, і у 2016 р. на них як на джерело інформації про діяльність поліції вказало лише 22,9 %.

Аналогічним чином зменшилися відсоткові показники відмічання як джерела такої інформації програм радіо. Якщо у 2005–2006 рр. на них вказали 43,6 та 39,2 % правоохоронців відповідно, то в наступні роки цей показник складав у середньому 22 %, а у 2016 р. дорівнював 12,5 %.

На різні види побутового спілкування як джерело інформації про діяльність поліції (міліції) опитані вказували нечасто. Інформація від родичів, знайомих, колег по роботі згадували в середньому 25,9 % респондентів, а у 2016 р. цей показник збільшився до 31,9 %. Частка тих, хто відмітив випадкові розмови у

транспорті, в магазині, на ринку складала в середньому 24,6 %, а у 2016 р. дорівнювала 21,7 %. Спілкування із знайомими з правоохоронних органів в якості джерела інформації називалося рідше: середня частка респондентів, які його відмітили, становила 21,1 %, а показник 2016 р. – 22,9 %.

Учасники опитування нечасто вказували на таке джерело інформації, як власний досвід та особисті спостереження. Його відмічали в середньому 18,2 % респондентів (2016 р. – 24,1 %). На нашу думку, тут була очевидна недооцінка правоохоронцями цього джерела інформації. Між тим саме власний досвід відносин з представниками поліції (міліції) або спостереження за їх діями формує найбільш адекватне та стійке уявлення про їх роботу та, відповідно, ставлення до них.

Звертає на себе увагу своєрідна динаміка відсоткових показників згадувань про бесіди з працівниками поліції (міліції). У 2005–2011 рр. вони становили в середньому 11 %, а у 2012–2013 рр. – зменшилися до 8–9 %. Натомість у 2015 р. на це джерело інформації вказали вже 56,5 % поліцейських, а у 2016 р. – 74,4 %. Таке значне збільшення частки опитаних, які відмітили це джерело інформації, є наслідком суттєвого покращення ставлення громадян до поліції, активізації спілкування працівників поліції з населенням у різних формах.

На підставі наведених даних можна зробити такі висновки.

1. Працівники поліції (міліції) об'єктивно оцінюють ставлення до них населення як переважно негативне. Звідси випливає, що працівники поліції здебільшого розглядають суспільне середовище, в якому вони працюють, як несприятливе, негативно налаштоване до них. Така ситуація не сприяє їх ефективній роботі і обов'язково має бути поступово змінена на краще.

2. Опитані дають адекватну оцінку ймовірності участі громадян у певних формах співпраці з працівниками поліції (міліції), вважаючи що люди більшою мірою готові до простих необтяжливих контактів з поліцейськими у вигляді надання різної інформації. Водночас помітна частина респондентів вважають, що громадяни готові сприяти діяльності поліції і в інших більш складних формах.

3. Серед джерел інформації, з яких населення дізнається про роботу поліції, опитані найчастіше вказують на телебачення, яке разом з інформацією з мережі Інтернет формує знання, уявлення, оцінки громадян з усіх питань суспільного життя. Звідси випливає, що створення сприятливих умов для роботи поліції потребує кардинального покращення форм та методів взаємодії органів поліції з телебаченням та електронними ЗМІ.

В умовах формування нових органів поліції і покращення ставлення суспільства до них істотно зростає роль безпосереднього спілкування поліцейських з громадянами.

4. У цей час світовою тенденцією розвитку поліції є вдосконалення форм і методів взаємодії з населенням, забезпечення широкої підтримки громадськістю правоохоронної діяльності. За таких умов налагодження контактів з населенням має стати одним із головних напрямів роботи Національної поліції України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Кулик О.Г.* Злочинність в Україні: теорія і практика кримінологічного дослідження: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.08; Держ. НДІ М-ва внутр. справ України. Київ, 2013. 40 с.

2. *Ряшко О.В.* Шанобливе ставлення до людини у професійній діяльності працівників ОВС. Науковий вісник ЛДУВС. 2011. № 3.

Отримано 29.08.2017

УДК 347.77.033

Р.С. Филь,
начальник відділу
ДНДІ МВС України, м. Київ

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ПРОМИСЛОВОЇ ВЛАСНОСТІ ЯК ОБ'ЄКТА КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ В УКРАЇНІ

У статті розкривається сутність поняття промислової власності. Аналізуючи різні наукові підходи до класифікації об'єктів права інтелектуальної власності, встановлюється, що до об'єктів промислової власності належать винаходи, корисні моделі, промислові зразки, торговельні марки, фірмові найменування, географічні зазначення, сорти рослин, породи тварин, раціоналізаторські пропозиції, наукові відкриття та комерційні таємниці. Характеризуються ознаки промислової власності як об'єкта кримінально-правової охорони в Україні.

Ключові слова: *промислова власність, інтелектуальна власність, результати науково-технічної діяльності, Кримінальний кодекс України.*

В статье раскрывается сущность понятия промышленной собственности. Анализируя различные научные подходы к классификации объектов права интеллектуальной собственности, устанавливается, что к объектам промышленной собственности относятся изобретения, полезные модели, промышленные образцы, товарные знаки, фирменные наименования, географические указания, сорта растений, породы животных, рационализаторские предложения, научные открытия и коммерческие тайны. Характеризуются признаки промышленной собственности как обьекта уголовно-правовой охраны в Украине.

Ключевые слова: *промышленная собственность, интеллектуальная собственность, результаты научно-технической деятельности, Уголовный кодекс Украины.*

Paper reveals the essence of the notion of industrial property. Analyzing various scientific approaches to the classification of objects of intellectual property rights, author notes that industrial property objects include inventions, utility models, industrial designs, trademarks, trade names, geographical indications, plant varieties, breeds of animals, rationalization of proposals, scientific discoveries and commercial secrets. The signs of industrial property as an object of criminal-legal protection in Ukraine are characterized.

Keywords: *industrial property, intellectual property, results of scientific and technical activity, Criminal Code of Ukraine.*

Протягом останніх років у світі відзначається тенденція до зростання кількості заявок на об'єкти промислової власності. Винятком не стала й наша країна. Так, за даними Державної служби інтелектуальної власності України, яка з 19 травня 2017 р. ліквідована, а її функції і повноваження покладено на Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, у 2016 р. подано: 4095 заявок на винаходи, що на 9 % менше, ніж у 2015 р., із них 2233 (54,5 %) – на ім'я національних заявників та 1862 (45,5 %) – іноземних; 9557 заявок на корисні моделі, що на 14,2 % більше, ніж у 2015 р., із них 9551 (99,0 %) – на ім'я національних

© Филь Р.С., 2017

заявників та 84 (1 %) – іноземних; 2302 заявок на промислові зразки, що на 9,5 % менше, ніж у 2015 р., із них 2016 (87,6 %) – на ім'я національних заявників та 286 (12,4 %) – іноземних та 29 600 заявок на знаки для товарів і послуг, що на 16,7 % більше, ніж у 2015 р., із них 21246 (71,7 %) – на ім'я національних заявників та 3406 (28,3 %) – іноземних. Крім того, у І півріччі 2017 р. порівняно з аналогічним періодом попереднього року загальна кількість заявок на об'єкти промислової власності збільшилася лише на 4,3 %, при цьому кількість заявок на винаходи та корисні моделі зменшилася на 3,5 % та 4,2 % відповідно, а на торговельні марки та промислові зразки збільшилася майже на 8,0 % та 6,0 % відповідно [1; 2].

Найбільш активними заявниками зазначена служба відмічає: американські тютюново-цигаркові компанії "Philip Morris International" та "Altria Group", американську міжнародну хімічну компанію "Dow AgroSciences LLC", американську компанію "GE Video Compression, LLC", яка належить до корпорації "General Electric", американського розробника нових сортів кукурудзи, соняшника, сої, сорго та інших культур – "Pioneer Hi-Bred International", американського виробника біотехнологічних рослин сільськогосподарське призначення "Monsanto Technology LLC", бельгійську міжнародну пивоварну корпорацію "Anheuser-Busch InBev", німецьку хімічну і фармацевтичну компанія "Bayer AG", німецький хімічний концерн "Basf SE", німецького виробника ліфтового та ескалаторного обладнання – "ThyssenKrupp Elevator", люксембурзьку металургійну компанію "Arcelor-Mittal" та швейцарського виробника аміаку, карбаміду, меламіну, метанолу та синтез-газу – "Casale S.A.".

Тож в Україні вбачається потенціал створення сприятливих умов для розвитку ринку промислової власності. А активність іноземних заявників засвідчує інвестиційну привабливість саме для згаданих вище країн, оскільки на теренах нашої держави є дешева, але кваліфікована, робоча сила та невикористані ресурси. Щороку дедалі більше власників об'єктів промислової власності прагнуть захистити свої майнові права на ці об'єкти. Забезпечення їх належного захисту дозволить залучити суттєві обсяги іноземних інвестицій, посилити темпи наповнення бюджету за рахунок оподаткування прибутку за використання та передачу майнових прав на об'єкти промислової власності та підвищити рівень конкурентоспроможності держави у світі.

Зростання значення промислової власності у світовій економіці зумовлює становлення ефективної кримінально-правової охорони прав об'єктів промислової власності. Оскільки лише від успішного вирішення завдання створення ефективної системи запобігання і протидії злочинам проти промислової власності значною мірою залежить збереження та збагачення інтелектуального капіталу нашої країни, рівень її демократії та міжнародного авторитету. 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.

Дослідженню питання кримінально-правової охорони прав інтелектуальної власності присвячено багато праць, зокрема, роботи: М.Ю. Бандарьова, В.Д. Гулкевича, М.М. Дімітрова, В.М. Зайцева, І.М. Коросташової, Т.Г. Лепіної, А.А. Ломакіної, А.С. Нерсесяна, О.В. Новікова, В.Б. Харченка, О.М. Юрченка та ін. Водночас питання сутності промислової власності як об'єкта кримінально-правової

охорони в Україні залишаються малодослідженими в сучасній вітчизняній доктрині.

З огляду на це, метою статті є тлумачення поняття "промислова власність", аналіз наукових підходів до класифікації об'єктів права інтелектуальної власності, визначення переліку об'єктів промислової власності та характеристика суттєвих ознак промислової власності як об'єкта кримінально-правової охорони в Україні.

На теренах нашої держави правовий інститут інтелектуальної власності, стверджує А. А. Ломакіна, є відносно новим явищем, у результаті чого українське населення сьогодні має недостатньо високий рівень правової культури та свідомості, яка проявляється в недостатній повазі до чужої інтелектуальної власності [3, с. 1].

Справжня історія поняття "інтелектуальної власності" почалася в 1967 р., після підписання у Стокгольмі Конвенції про заснування Всесвітньої організації інтелектуальної власності [4]. У ст. 2 цього міжнародного документа зазначається, що "інтелектуальна власність" містить права, які належать до: літературних, художніх і наукових творів; виконавської діяльності артистів, звукозапису, радіо- і телевізійних передач; винаходів у всіх галузях людської діяльності, наукових відкриттів; товарних знаків, знаків обслуговування, фірмових найменувань та комерційних позначень; промислових зразків; захисту проти недобросовісної конкуренції, а також всі інші права, що стосуються інтелектуальної діяльності у виробничій, науковій, літературній та художній сфері [4, ст. 2].

У загальновживаному значенні інтелектуальна власність розуміється як власність на результати розумової, творчої діяльності, до якої входять у сукупність об'єкти авторського та винахідницького права; ідеї та духовні цінності, належність яких авторові закріплена у правовому порядку [5, с. 501].

Серед науковців поняття "інтелектуальна власність" є дискуційним. Так, наприклад, у розумінні О.П. Орлюк, Г.О. Андрощука, О.Б. Бутнік-Сіверського, це результат інтелектуальної, творчої діяльності, що відповідає вимогам чинного законодавства, лише в такому разі їй надається правова охорона [6, с. 14–26]; Ю.М. Кузнецова, це результат творчої діяльності, об'єкти якої є не матеріальні носії, а ті ідеї, думки, міркування, образи, символи і т. ін., які реалізуються або втілюються в певних матеріальних носіях [7, с. 16]; І.І. Верби, В.О. Коваля та С.В. Чікіна, це права на результати розумової, творчої діяльності в науковій, художній, виробничій та інших сферах діяльності [8, с. 7–10]; П.М. Цибульова, це творча діяльність, а творчість – це цілеспрямована розумова робота людини, результатом якої є щось якісно нове, що відрізняється неповторністю, оригінальністю, унікальністю [9, с. 12–13]; І. П. Мойсеєнка, це результати науково-технічної та художньої творчості людини, які можна використовувати будь-яким способом у господарській діяльності [10, с. 11–12].

Отже, інтелектуальна власність – це результати розумової праці людини в науково-технічній, художньо-літературній та виробничій сферах, за умови їх відповідності вимогам чинного законодавства.

Як зазначають мовознавці, результат – це остаточний, кінцевий підсумок якого-небудь заняття, діяльності, розвитку і т.ін. [5, с. 1209].

Слід зазначити, що творча діяльності людини пов'язана зі створенням нових, оригінальних, неповторних й унікальних результатів, інтелектуальна – зі створенням нових засобів забезпечення життєдіяльності особи та суспільства в цілому, а науково-технічна – спрямована на одержання і використання нових знань у всіх галузях техніки і технологій [5, с. 742]. Безумовно, ці діяльності тісно пов'язані між собою, хоча чіткої грані між ними немає. Відмінність їх проявляється тільки

в правовому статусі. Творча діяльність стимулює до створення зовсім нових, невідомих у світі результатів, і, як наслідок, не завжди може відповідати правовим умовам для визначення їх об'єктами права інтелектуальної власності. Результати інтелектуальної діяльності найчастіше визнаються об'єктами права інтелектуальної власності, за умов відповідальності їх вимогам, встановленим чинним законодавством. Зазвичай, результатами науково-технічної діяльності стають винаходи, корисні моделі, промислові зразки, наукові відкриття, комерційна таємниця, тобто об'єкти промислової власності, права яких набуваються лише за рахунок їх реєстрації й отримання охоронних документів.

Проте в юриспруденції категорію "інтелектуальна власність" розуміють не як результат інтелектуальної діяльності людини, а як право на цей результат. Відповідно до ст. 418 Цивільного кодексу України право особи на результат інтелектуальної, творчої діяльності або на інший об'єкт права інтелектуальної власності визначається як право інтелектуальної власності, воно є непорушним, і його ніхто не може позбавити чи обмежити в його здійсненні [11, ст. 418].

Як визначає законодавець, до об'єктів права інтелектуальної власності належать: літературні та художні твори; комп'ютерні програми; компіляції даних (бази даних); виконання; фонограми, відеограми, передачі (програми) організацій мовлення; наукові відкриття; винаходи, корисні моделі, промислові зразки; компонування (топографії) інтегральних мікросхем; раціоналізаторські пропозиції; сорти рослин, породи тварин; комерційні (фірмові) найменування, торговельні марки (знаки для товарів і послуг), географічні зазначення; комерційні таємниці [11, ст. 420]. Такий перелік об'єктів повністю відповідає їх розумінню, що склалося в міжнародній практиці – Конвенції про заснування Всесвітньої організації інтелектуальної власності.

Проаналізувавши норми цивільного права, що регулюють зазначену сферу, слід відмітити прогалину у визначенні правової категорії промислова власність та переліку об'єктів, які до неї належать. На відміну від національного законодавства України, поняття "промислова власність" визначено в міжнародному праві. Так, відповідно до ст. 1 Паризькій конвенції про охорону промислової власності від 20 березня 1883 р., яка набула чинності в України 25 грудня 1991 р., термін "промислова власність" розуміють у найбільш широкому значенні, що розповсюджується не тільки на промисловість і торгівлю у власному значенні слова, але й на галузі сільськогосподарського виробництва і добувної промисловості та на всі продукти промислового чи природного походження. До об'єктів охорони промислової власності відносять патенти на винаходи, корисні моделі, промислові зразки, товарні знаки, знаки обслуговування, фірмові найменування та вказівки про походження чи найменування місця походження, а також припинення недобросовісної конкуренції [12].

Мовознавці розуміють слово "промислова" як прикметник до слів "промисел" (заняття яким-небудь ремеслом з метою добування засобів існування; дрібне ремісниче виробництво; галузь промислового виробництва) та "промисловість" (найважливіша галузь суспільного матеріального виробництва; сукупність підприємств (фабрик, заводів, електростанцій, шахт і т. ін.), на яких виробляються знаряддя праці, добувається і обробляється сировина, виготовляється частина предметів споживання; окремий вид цієї галузі) [13, т. 8, с. 229–230; 5, с. 1160].

У загальновживаних значеннях поняття "власність" розуміється як майно, належне кому-, чому-небудь; належність чогось кому-, чому-небудь із правом розпоряджатися [13, т. 1, с. 703; 5, с. 194].

До того ж аналіз вітчизняного законодавства вказує на відсутність класифікації об'єктів права інтелектуальної власності. Для усунення цієї правової прогалини традиційно науковці всі об'єкти права інтелектуальної власності поділяють на групи. Проте єдиного підходу до класифікації таких об'єктів, до кількості груп об'єктів права інтелектуальної власності та до переліку об'єктів, які належать до цих груп, не існує.

Тож спробуємо, розглядаючи різні наукові підходи до класифікації об'єктів інтелектуальної власності, з'ясувати, які ж саме об'єкти належать до промислової власності.

Так, наприклад, об'єкти права інтелектуальної власності поділяють С.М. Зленко, Ю.М. Кузнецов, І.С. Тимчик, С.В. Тимчик та П.М. Цибульов на три групи: 1) об'єкти промислової власності (винаходи, корисні моделі, промислові зразки, торговельні марки, географічні зазначення, фірмові найменування); 2) нетрадиційні об'єкти інтелектуальної власності (сорти рослин, породи тварин, топографія інтегральних мікросхем, комерційні таємниці, наукові відкриття, раціоналізаторські пропозиції); 3) об'єкти авторського права і суміжних прав (літературні та художні твори, комп'ютерні програми, компіляція даних, виконання, фонограми та відеограми, програми організацій мовлення) [14; 7; 15, с. 56–57]. Спірною слід вважати позицію І.М. Корсташової, яка зазначає, що ця класифікація не суперечить нормам Паризької конвенції про охорону промислової власності, де до переліку об'єктів промислової власності не віднесено раціоналізаторську пропозицію, комерційну таємницю, селекційні досягнення, оскільки в міжнародному документі до об'єктів промислової власності віднесено захист від недобросовісної конкуренції (розголошення комерційної таємниці), а норми Закону України "Про охорону прав на винаходи і корисні моделі" дозволяють власнику винаходу (корисної моделі) прийняти рішення про збереження їх як комерційної таємниці [16, с. 128–129].

В.С. Дроб'язко та Р.В. Дроб'язко виділяють чотири групи об'єктів права інтелектуальної власності, серед яких: об'єкти авторського права і суміжних прав; об'єкти промислової власності (винаходи, промислові зразки, корисні моделі та комерційну таємницю); засоби індивідуалізації продукції, робіт, послуг (торговельні марки, географічні позначення, фірмові найменування) та нетрадиційні об'єкти інтелектуальної власності (сорти рослин, породи тварин та топографії інтегральних мікросхем) [17, с. 17]. Н.О. Шпак, К.І. Дмитрів також об'єкти права інтелектуальної власності поділяють на чотири групи, проте за іншим підходом, а саме: об'єкти промислової власності, об'єкти авторського права і суміжних прав, захист від недобросовісної конкуренції та комерційні таємниці (в тому числі ноу-хау) [18, с. 47–49].

На нашу думку, найбільш вдалою є класифікація О.А. Підопригори, О.О. Підопригори, В.М. Фейгельсона, які запропонували поділяти об'єкти права інтелектуальної власності на дві групи: об'єкти авторського права та об'єкти промислової власності [19, с. 31, 62; 20, с. 17]. Крім того, об'єкти першої групи чітко визначені як у ЦК України, так і в Законі України "Про авторське право і суміжні права", а більшість об'єктів другої – Паризькою конвенцією про охорону промислової власності від 20 березня 1883 р. Що стосується таких об'єктів, як сорти рослин, породи тварин, наукове відкриття, топографія інтегральних мікросхем (розвиток якої почався з 50-х років минулого століття), раціоналізаторські пропозиції, які не містяться в зазначеній концепції, то всі вони є результатом науково-технічної та виробничої діяльності, які з розвитком суспільства почали закріплятися в юриспруденції.

В.М. Зайцев об'єктами промислової власності вважає об'єкти патентного права (винаходи, корисні моделі, промислові зразки), засоби індивідуалізації товарів, робіт і послуг (торговельні марки, фірмові найменування, географічні зазначення) та комерційні таємниці [21, с. 13]. Натомість А.В. Чукаєва більш ширше визначає перелік об'єктів промислової власності, а саме: об'єкти патентного права (породи тварин, сорти рослин, промислові зразки, корисні моделі, винаходи); позначення (торговельні марки, фірмові найменування, географічні позначення); компонування (топографія) інтегральних мікросхем; раціоналізаторські пропозиції, секрети виробництва, селекційні найменування [22, с. 35].

Відмітимо, що об'єкти промислової власності характеризуються сукупністю спільних ознак з об'єктами авторського права і суміжних прав та низкою істотних відмінностей від них. До спільних ознак об'єктів цих двох груп належить те, що вони мають: 1) подвійну правову природу (моральну або духовну (особисті немайнові права інтелектуальної власності) та економічну (майнові права інтелектуальної власності); 2) нематеріальну форму; 3) індивідуальний правовий режим (тобто порядок набуття майнових прав, спеціальний порядок передачі цих прав на об'єкти та різний правовий режим використання й охорони зазначених об'єктів); 4) абсолютне і безстрокове право користування, а також має певні обмеження у просторі й часі та в передбачених законом випадках може мати додаткові обмеження.

До відмінних ознак об'єктів промислової власності від авторського права і суміжних прав слід віднести такі, як: 1) різна форма захисту прав, тобто авторське право та суміжні права захищають зовнішнє вираження творчості (конкретну форму вираження твору, як приклад, вірш, роман, слова пісні), а право промислової власності захищає форму реалізації ідеї (наприклад, спосіб приготування печива, хімічну формулу лікарського препарату та ін.); 2) більшість об'єктів промислової власності потребують обов'язкової державної реєстрації як на власній території, так і у країнах, де зацікавлена особа прагне отримати правовий захист. Натомість авторське право і суміжні права не потребують обов'язкової реєстрації як за національним, так і міжнародним законодавством.

Основними ознаками об'єктів промислової власності, стверджує А.В. Чукаєва, є: застосування у сфері виробничої або комерційної діяльності; економічна ефективність, здатність приносити прибуток; необхідність спеціальної реєстрації; наявність офіційних охоронних документів; основна цінність стосується змісту рішень, запропонованих авторами [22, с. 35].

Головною рисою об'єктів промислової власності Г.К. Дорожко, О.В. Балашова, В.В. Воліков вважають є те, що вони – основа інноваційного розвитку підприємства, сприяють підвищенню конкурентоспроможності підприємства, забезпечують модернізацію виробництва та підкреслюють конкурентні переваги конкретного підприємства [23, с. 131–134].

Соціально-економічне значення промислової власності, як зазначає В.М. Зайцев, полягає в тому, що вона є важливим правовим механізмом стимулювання створення новітніх технологій та передових способів виробництва продукції, а також виконання робіт та надання послуг через механізм виключного права на їх використання [21, с. 12–13].

У Кримінальному кодексі України (далі – КК України) інтелектуальна власність (у тому числі й її окрема категорія – промислова власність) є вкрай розмитою, вона є у кодексі лише у вигляді окремих статей, у яких передбачена кримінальна відповідальність за порушення прав деяких об'єктів права інтелектуальної власності.

У КК України передбачена відповідальність за порушення прав у сфері інтелектуальної власності, зокрема: порушення прав на об'єкти авторського права та суміжних прав (ст. 176); порушення прав на винахід, корисну модель, промисловий зразок, топографію інтегральної мікросхеми, сорт рослин, раціоналізаторську пропозицію (ст. 177); незаконний обіг дисків для лазерних систем зчитування, матриць, обладнання та сировини для їх виробництва (ст. 203[1]); незаконне виготовлення, підроблення, використання або збут незаконно виготовлених, одержаних чи підроблених контрольних марок (ст. 216); незаконне використання знака для товарів і послуг, фірмового найменування, кваліфікованого зазначення походження товару (ст. 229); незаконне збирання з метою використання або використання відомостей, що становлять комерційну або банківську таємницю (ст. 231); розголошення комерційної або банківської таємниці (ст. 232). З огляду на зазначене, відмітимо відсутність у положеннях КК України таких дефініцій, як інтелектуальна власність та промислова власність [24].

Враховуючи тлумачення поняття "промислова власність" у міжнародному документі, захисту в кримінальному праві підлягають тільки права на об'єкти промислової власності, які зазначені в чотирьох статтях КК України – 177, 229, 231 та 232. Перша з них належить до злочинів проти особистих прав й свобод людини і громадянина, а інші – до злочинів, скоєних у сфері господарської діяльності.

Резюмуючи, надамо авторське визначення поняття промислова власність, під яким слід розуміти результати розумової праці людини в науково-технічній, художній та виробничій сферах, за умови їх відповідності вимогам чинного законодавства.

До об'єктів промислової власності слід віднести такі об'єкти, як винаходи, корисні моделі, промислові зразки, торговельні марки, фірмові найменування, географічні зазначення, сорти рослин, породи тварин, раціоналізаторські пропозиції, наукові відкриття та комерційні таємниці.

Крім того, у КК України не застосовується поняття "промислова власність", у ньому лише застосовуються такі категорії, як "винахід", "корисна власність", "топографія інтегральних мікросхем", "сорти рослин", "раціоналізаторська пропозиція", "знак для товарів і послуг", "фірмове найменування", "кваліфіковане зазначення походження товарів", "комерційна таємниця". Однак усі ці об'єкти кримінально-правової охорони промислової власності є складовими поняття "промислова власність".

До основних ознак промислової власності як об'єкта кримінально-правової охорони слід віднести такі: наявність охоронних документів (у випадку комерційної таємниці сукупність ознак, які її власник вирішив зберегти в таємниці); економічна цінність, прибутковість та практична придатність у виробничій і господарській діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Річний звіт Державної служби інтелектуальної власності України. Київ: ДСІВ, 2017. С. 8–16. URL: http://sips.gov.ua/i_upload/file/2016Zvit_UA_site.pdf (дата звернення: 21.03.2017).

2. Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2017 р. № 320 URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249972120 (дата звернення: 19.05.2017).

3. *Ломакіна А.А.* Злочини проти інтелектуальної власності: кримінологічне дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08; Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2017. 18 с.

4. Конвенція про заснування Всесвітньої організації інтелектуальної власності від 14 липня 1967 р. База даних "Законодавство України" / ВР України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_169 (дата звернення: 21.06.2017).

5. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2007. С. 1276.

6. *Орлюк О.П., Андрощук Г.О., Бутнік-Сіверський О.Б.* та ін. Право інтелектуальної власності: підруч. для студ. вищ. навч. закладів; за ред. О.П. Орлюк, О.Д. Святоцького. К.: Ін Юре, 2007. 696 с.

7. Патентознавство та авторське право: підручник / Ю. М. Кузнецов. 2-ге вид., перероб. і доповн. Київ: Кондор, 2009. 446 с.

8. Основи інтелектуальної власності: навч. посіб. / І.І. Верба, В.О. Коваль; за ред. С.В. Чікін. 2-ге вид., перероб. і доп. Київ: НТУУ "КПІ", 2013. 262 с.

9. *Цибульов П.М., Чеботарьов В.П., Зінов В.Г.* та ін. Управління інтелектуальною власністю: монографія / За ред. П.М. Цибульова. Київ: К.І.С., 2005. С. 448.

10. *Мойсеєнко І.П.* Інвестування: навч. посіб. Київ: Знання, 2006. С. 490.

11. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 40–44.

12. Паризька конвенція про охорону промислової власності від 20 березня 1883 р. Зібрання чинних міжнародних договорів України. 1990. № 1. 320 с.

13. Словник української мови: в 11 томах / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І.К. Білодіда. Київ: Наукова думка, 1970–1980. / Т. 8. Київ: Наукова думка, 1970. С. 799. / Т. 8. 1977. С. 927. / Т. 10. 1979. С. 658.

14. *Зленко С.М., Тимчик І.С., Тимчик С.В.* Інтелектуальна власність в науково-технічній діяльності. URL : http://posibnyky.vntu.edu.ua/i_v/2..htm (дата звернення: 27.08.2017).

15. *Цибульов П.М.* Система інтелектуальної власності. Інтелектуальна власність. 2005. № 5. С. 56–61.

16. *Коросташова І.М.* Нетрадиційні об'єкти інтелектуальної власності. Митна справа. 2008. Вип. 6. С. 127–138.

17. *Дроб'язко В.С., Дроб'язко В.Р.* Право інтелектуальної власності: навч. посіб. Київ: Юринком Інтер, 2004. 512 с.

18. *Шпак Н.О., Дмитрів К.І.* Види та класифікація об'єктів інтелектуальної власності машинобудівних підприємств. Економіка та держава. 2008. № 10. С. 47–49.

19. *Підопригора О.А., Підопригора О.О.* Право інтелектуальної власності України: навч. посіб. для студ. юрид. вузів і фак. ун-тів. Київ: Юринком Інтер, 1998. 336 с.

20. *Фейгельсон В.М.* Интеллектуальная собственность и внешнеэкономическая деятельность. Изд-е 2-е, доп. Москва: ИНИЦ Роспатента, 1999. 118 с.

21. *Зайцев В.Н.* Уголовно-правовая охрана промышленной собственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08; Нижегор. акад. МВД России. Нижний Новгород, 2010. 25 с.

22. *Чукаєва А.В.* Адміністративно-правова охорона прав на об'єкти промислової власності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Держ. наук.-досл. ін-т Мін. внутр. справ України. Київ, 2012. С. 220.

23. *Дорожко Г. К., Балашова О.В., Воліков В.В.* Об'єкти промислової власності: економічна сутність та особливості оцінки. Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності. 2014. Вип. 1 (10). Т. 2. С. 131–136.

24. Кримінальний кодекс України: Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25–26. Ст. 131.

Отримано 27.10.2017

УДК 343.2/.7:004(419)

С.В. Шапочка,
магістр права, начальник Управління підвищення кваліфікації державних службовців Всеукраїнського центру підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування Національного агентства України з питань державної служби

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ З КІБЕРБЕЗПЕКИ ТА ДОСВІД БОРОТЬБИ З КІБЕРЗЛОЧИННІСТЮ І КІБЕРШАХРАЙСТВОМ

У статті проаналізовано міжнародні норми і стандарти з кібербезпеки, досвід боротьби з кіберзлочинністю та кібершахрайством у зарубіжних країнах, ефективність роботи спеціалізованих підрозділів та взаємодії з громадськістю, рівень та форми міжнародного співробітництва, нескоординованість дій правоохоронних органів з іншими суб'єктами протидії кіберзлочинності, основні етапи формування законодавства у сфері боротьби з кіберзлочинами, проблеми уніфікації міжнародного законодавства, а також запропоновано заходи запобігання злочинам, що вчиняються з використанням комп'ютерних мереж взагалі та кібершахрайства зокрема.

Ключові слова: *кібербезпека, кіберзлочинність, кібершахрайство, запобігання кібершахрайству.*

В статье проанализированы международные нормы и стандарты по кибербезопасности, опыт борьбы с киберпреступностью и кибермошенничество в зарубежных странах, эффективность работы специализированных подразделений и взаимодействия с общественностью, уровень и формы международного сотрудничества, нескоординированность действий правоохранительных органов с другими субъектами противодействия киберпреступности, основные этапы формирования законодательства в сфере борьбы с киберпреступностью, проблемы унификации международного законодательства, а также предложены меры предотвращения преступлений, совершаемых с использованием компьютерных сетей вообще и кибермошенничества в частности.

Ключевые слова: *кибербезопасность, киберпреступность, кибермошенничество, предупреждение кибермошенничества.*

Paper analyzes international norms and standards on cybersecurity, the experience of combating cybercrime and cyber fraud in foreign countries, the effectiveness of specialized units and interaction with the public, the level and forms of international cooperation, the uncoordinated actions of law enforcement agencies with other participants in countering cybercrime, the main stages in the formation of legislation in the sphere of struggle against cybercrime, the issues of unification of the international law as well as it suggests measures to prevent crimes committed by using computer networks in general and with cyber fraud in particular.

Keywords: *cybersecurity, cybercrime, cyber fraud, cyber fraud prevention.*

Україна визначилась і демонструє неухильне дотримання зовнішнього вектору розвитку, спрямованого на всесвітню економічну, політичну, культурну, релігійну

© Шапочка С.В., 2017

інтеграцію та уніфікацію, включення в процес злиття окремих національних ринків у один всесвітній ринок – економічну глобалізацію, інтеграцію в процеси забезпечення колективної, в тому числі кібернетичної безпеки держави, боротьби з кіберзлочинністю та кібертероризмом, запобігання шахрайству, що вчиняється з використанням комп'ютерних мереж – кібершахрайству.

Водночас законодавство України у сфері боротьби з кіберзлочинністю нині є ще недосконалим та потребує уніфікації з урахуванням результатів випереджувальної еволюції країн-лідерів, їх досягнень та міжнародного досвіду, а також запиту суспільства на зміни.

Разом з тим, тенденції до поширення й масштаби кіберзлочинності та її соціально-небезпечні наслідки викликають серйозне занепокоєння міжнародного співтовариства, спонукаючи до вдосконалення, трансформації норм, що регулюють суспільні відносини в кіберпросторі.

Проведенням наукових досліджень окремих аспектів щодо боротьби зі злочинами, що вчиняються з використанням мережі Інтернет взагалі та шахрайства зокрема, займаються такі вчені, як І.Г. Богатирьов, В.М. Бутузов, В.В. Василевич, В.Д. Гавловський, О.М. Джужа, Д.О. Зиков, А.А. Комаров, О.Є. Користін, В.Д. Ларичев, А.К. Лебедєв, О.В. Лисодєд, А.В. Микитчик, О.В. Смаглюк, К.В. Тітуніна, С.С. Чернявський, В.І. Шакун, О.М. Юрченко та інші.

У попередніх наукових публікаціях ми вивчали різні аспекти шахрайства, що вчиняється з використанням можливостей мережі Інтернет як у контексті охорони конституційних прав громадян, так і захисту національної безпеки України, а також були вироблені заходи протидії такій діяльності. Ця стаття є логічним продовженням нашого дослідження.

Кіберзлочинність як сукупність кіберзлочинів (комп'ютерних злочинів) – суспільно небезпечних винних діянь у кіберпросторі та(або) з його використанням, відповідальність за які передбачена законом України про кримінальну відповідальність та(або) які визнані злочинами міжнародними договорами України [1], є відносно новим явищем в Україні, яке швидко прогресує, але його характер і особливості в різних країнах практично не мають істотних відмінностей; етапи та зміст процесу становлення кримінально-правової системи боротьби з кіберзлочинами в різних країнах практично повторюється [2]. А кібербезпека – захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства та держави під час використання кіберпростору, за якої забезпечуються сталий розвиток інформаційного суспільства та цифрового комунікативного середовища, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних й потенційних загроз національній безпеці України у кіберпросторі [1], є пріоритетом діяльності країни.

При цьому, розвиток Інтернет-технологій, глобальної, локальних мереж та систем дозволили підняти на новий інтернаціонально-континентальний рівень торговельно-економічні відносини і електронну комерцію, змінюються, зміцнюючись, і позиції транснаціональної злочинності, набуваючи нових рис, необмежених можливостей [3, с. 63].

Для запобігання кібершахрайству, що зростатиме з поширенням та подальшим розвитком сфери використання інформаційних технологій, створюючи таким чином умови для протиправної діяльності як окремими особами, так і злочинними групами, необхідне постійне міжнародне співробітництво, вивчення та врахування міжнародного досвіду, законодавства у цій сфері. Експерти зазначають, що Україна – дуже важливий центр хакерства, поряд із Росією, Бразилією, Китаєм, Індією.

Україна, з її низьким рівнем обізнаності про загрози використання комп'ютерів і низьким рівнем інформаційної безпеки, стає для злочинців справжнім

полігоном. Розкрадання коштів у системах Інтернет-банкінгу, даних кредитних карт, DDoS атаки на сайти, шахрайство в інформаційних мережах, інсайдерські витоки інформації стають повсякденним явищем. Недостатня кількість державних експертів у сфері комп'ютерно-технічної експертизи, складнощі з уведенням у правове поле досліджень фахівців комерційних організацій є питаннями, що потребують вирішення невідкладно.

Контроль та боротьба з означеним видом злочину як частини кіберзлочинності на рівні окремої держави малоефективні, адже однією з характерних ознак шахрайства з використанням комп'ютерних мереж є відсутність територіальних обмежень у реалізації злочинної діяльності. Так, Л.А. Остапенко зазначає, що: "наддержавний характер глобальних мереж об'єктивно вимагає розвитку міжнародно-правового регулювання в цій галузі. У глобальному інформаційному просторі кримінально-правова політика кожної держави безпосередньо впливає на кримінологічну ситуацію в цілому. Присутність у глобальних мережах національних сегментів, у яких не криміналізовані певні дії, призводить до активного "освоєння" злочинцями цих сегментів" [4, с. 179].

Отже, важливу роль під час запобігання шахрайству з використанням комп'ютерних мереж у правоохоронній діяльності відіграє міжнародна взаємодія. У. Зібер розглядає шість основних етапів формування законодавства про боротьбу з кіберзлочинами, прийнятого в різних країнах, починаючи з 1970-х рр.: "a) захист даних і захист недоторканності приватного життя; b) кримінальне законодавство про боротьбу з економічними злочинами, пов'язаними з використанням комп'ютерів; c) захист інтелектуальної власності; d) захист від протизаконного і шкідливого контенту; e) кримінально-процесуальне законодавство; f) правове регулювання захисних заходів, таких як криптографія і вимоги відносно аутентифікації" [5, п. 37].

У ст. 23 Конвенції про кіберзлочинність Рада Європи встановлює загальні принципи міжнародного співробітництва, за якими сторони співпрацюють у кримінальних розслідуваннях шляхом застосування відповідних міжнародних документів, угод, укладених на основі міжнародних норм, національного законодавства, з метою розслідування або переслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних із комп'ютерними системами і даними, або з метою збирання доказів у електронній формі, які стосуються кримінальних правопорушень" [6]. Реакцію міжнародного співтовариства щодо розвитку кіберзлочинності проілюстровано в таких міждержавних угодах, як: Бангкокська декларація з попередження злочинності та кримінального правосуддя (2005 р.), Бухарестська декларація про міжнародне співробітництво в боротьбі з тероризмом, корупцією і транснаціональною організованою злочинністю (2006 р.), Всесвітній саміт з інформаційного суспільства та Конвенції Ради Європи "Про кіберзлочинність" (2001 р.) [7; 8; 9]. У цих документах йдеться про спільне протистояння кіберзлочинності шляхом прийняття відповідних законодавчих актів, які не будуть суперечити законам окремої держави та договорам, які ратифікувала ця держава [10].

У свою чергу, О. В. Манжай [11, с. 126–127] слушно зазначає, що базовими нормативно-правовими актами міжнародної взаємодії в боротьбі зі злочинністю є багатосторонні договори (конвенції), наприклад, Мінська конвенція 1993 року, з урахуванням вимог якої розроблено низку національних підзаконних нормативно-правових актів.

Аналіз національного законодавства України з питань запобігання кіберзлочинності й вчинення кібершахрайства дозволяє стверджувати про те, що законо-

давець певною мірою визначив основні поняття, запобіжні заходи з профілактики та протидії злочинності в кіберпросторі.

Водночас законодавство повинно корелювати з сучасним рівнем розвитку технологій, а пріоритетом є організація взаємодії і координація зусиль правоохоронних органів, спецслужб, судової системи, їх інформаційне та ресурсне забезпечення [10].

На нашу думку, міжнародний досвід використання засобів запобігання кібершахрайству, юрисдикції суб'єктів такої діяльності на прикладах окремих країн є достатньо важливими для дослідження.

Так, О.А. Баранов констатує, що США, гостро відчуваючи проблему кіберзлочинності, намагаються побудувати розгалужену систему боротьби з нею [2]. У ФБР створено Центр кіберзлочинів і оцінки загрози інфраструктурі (Computer Investigation and Infrastructure Threat Assessmtnt Centr), який отримав широкі повноваження з контролю за найбільш чутливими складовими інформаційної інфраструктури держави: фінансовою системою, телефонною мережею, управлінням рухом, управлінням енергосистемою тощо.

У Федеративній Республіці Німеччина (ФРН) боротьбу з кіберзлочинністю здійснює: Федеральна кримінальна поліція; Національний центр по боротьбі з кіберзлочинністю при Федеральному агентстві з інформаційних технологій, головним завданням якого є координація діяльності державних органів у боротьбі з кіберзлочинністю та використання новітніх технологій у боротьбі з кібератаками [13]. З метою координації профілактичної діяльності в багатьох країнах створені відповідні органи – національні ради, основними функціями яких є:

– збір інформації, планування, виконання та оцінка програм профілактики злочинів;

– координація діяльності поліції та інших органів, що працюють у цій сфері, забезпечення участі населення, співробітництво зі ЗМІ;

– науково-дослідна робота, навчальна підготовка тощо.

Поліція ФРН запровадила адресну роботу превентивного характеру із громадськістю, орієнтовану на самозахист, що здійснюється шляхом безкоштовних консультацій населення, як за допомогою технічних засобів уберегти від злочинців майно, не стати жертвою злочину.

У США використовуються такі моделі превентивної діяльності: громадських установ, безпеки індивідуума та впливу через навколишнє середовище.

У Канаді широко використовується участь громадян у превенції злочинів, знижуючи страх перед злочинцями, підтримуючи відчуття особистої безпеки.

Уся ця діяльність дістає моральну й матеріальну підтримку суспільства й держави [12, с. 60–61]. Слід підкреслити, що в цьому випадку частина культурно-виховних запобіжних заходів здійснюється саме правоохоронними органами, котрі активно взаємодіють з громадянами, що без сумніву позитивно впливає на зниження показників злочинності, а також на рівень довіри суспільства до результатів правоохоронної діяльності.

Директор Європейського поліцейського офісу (Європол) Роб Уайнрайт визнав, що проблема кіберзлочинності набула глобального масштабу, а збитки від діяльності кібершахраїв сягнули десятків мільярдів доларів. Незважаючи на віртуальність злочинів, збиток вони завдають цілком справжній. За деякими оцінками, через кіберзлочинців щорічно світова економіка втрачає 114 млрд дол. При цьому США оцінили свої збитки за всі роки існування глобальної мережі у 400 млрд дол., що у три рази більше щорічних витрат на освіту" [10].

У Великій Британії боротьбу з кіберзлочинністю здійснюють відділ по боротьбі з кіберзлочинами, що входить до складу Агентства по боротьбі з організованою злочинністю, який взаємодіє з відповідними підрозділами ФБР; Поліцейський національний відділ по боротьбі зі злочинами у сфері високих технологій (Police National E-Crime Unit) з координуючими функціями [13].

Проведене вище дослідження системи суб'єктів запобігання кібершахрайству дає можливість визначити такі напрями розвитку:

– створення експертно-криміналістичних установ, підрозділів у правоохоронних органах для проведення своєчасних експертиз за державний рахунок у справах про запобігання кібершахрайству та іншим злочинам у кіберпросторі;

– розвиток підготовки державних та приватних експертів з досліджень економічної сфери, комп'ютерних технологій, програмування тощо, котрі будуть проводити й моніторинг тенденцій злочинності в кіберпросторі, аналіз статистичної інформації;

– організація взаємодії і координація зусиль правоохоронних органів, спецслужб, судової системи, громадських організацій, центрів підготовки спеціалістів з боротьби з кіберзлочинністю задля зниження рівня злочинності, підвищення поваги та довіри до правоохоронців (окремими засобами при цьому мають бути активна діяльність ЗМІ, участь громадян у превентивних заходах);

– забезпечення суб'єктів запобігання вчиненню кібершахрайства необхідними ресурсами, технічними засобами для проведення запобіжних заходів різного характеру, що відповідатимуть технологічному прогресу;

– на державному рівні організація і врегулювання діяльності Міжвідомчого центру по боротьбі з кіберзлочинністю відповідального за координацію діяльності державних органів у цій сфері та використання новітніх технологій у протидії з кібератакам.

Дослідження шляхів удосконалення системи суб'єктів запобігання кібершахрайству нерозривно пов'язане з пошуком напрямів розширення системи запобіжних заходів.

Зазначимо найбільш конструктивні запобіжні профілактичні засоби, котрі ефективно використовує міжнародне співтовариство.

Так, у країнах ЄС виділяють два рівні профілактики злочинів: соціальний і ситуаційний. Соціальна профілактика спрямована на зміну несприятливих умов формування особистості людини, особливо мікросередовища й мікросоціальної ситуації. Ситуаційна виходить із того, що окремі категорії кіберзлочинів учиняються за певних обставин, у певний час і певних місцях.

У ФРН виділяють первинну, вторинну і третинну превенцію. Первинну спрямовано на подолання дефіциту соціальності й позитивної правосвідомості як головної причини злочинів. Вторинна здійснюється поліцейськими органами й пов'язана із правовими засобами втримання від учинення злочинів. Третинна превенція – це ті профілактичні заходи й засоби, що застосовуються у процесі покарання та ресоціалізації злочинців [12, с. 60, 61]. Отже, профілактика кіберзлочинів починається з використання організаційно-виховних запобіжних заходів. На наш погляд, вдалим є приклад ФРН, котрий демонструє взаємодію громадян із патрульними, що є одним із засобів ситуативної профілактики злочинів.

Також слід удосконалювати взаємодію правоохоронних органів з іншими державними органами. Наприклад, відповідно до Концепції Державної програми інформаційно-телекомунікаційного забезпечення правоохоронних органів, діяльність яких пов'язана з протидією злочинності, планується створити систему, що сприятиме істотному вдосконаленню інформаційної взаємодії правоохоронних та

інших державних органів у сфері протидії злочинності, поліпшенню координації їх діяльності, забезпеченню спільного формування та використання інформаційних ресурсів для ефективної протидії злочинності, здійсненню аналітичної, статистичної та управлінської діяльності у сфері захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина від злочинних проявів як найбільш небезпечної загрози державній безпеці України.

А тому перспективними напрямами розвитку інформаційних технологій суб'єктів боротьби з кіберзлочинністю взагалі та кібершахрайством зокрема є :

– створення єдиного інформаційно-аналітичного комплексу як інтегрованої системи інформаційних ресурсів підтримки оперативно-службової діяльності, підвищення спроможностей з протидії кіберзлочинності;

– розробка автоматизованої системи проведення оперативно-розшукових заходів у телекомунікаційних мережах загального користування з автоматизованим проведенням окремих оперативно-технічних заходів та негласних слідчих (розшукових) дій;

– розвиток ідеї використання автоматизованих робочих місць спеціаліста (криміналіста, слідчого, детектива, дільничного тощо), що інтегрується до інформаційної системи;

– впровадження дистанційної системи підготовки та перепідготовки персоналу [14, с. 159–160].

З огляду на позитивний зарубіжний досвід, доцільно вдосконалювати заходи запобігання кібершахрайству шляхом:

– упровадження профілактичних засобів запобігання кіберзлочинності та кібершахрайству за рахунок ситуативної профілактики у вигляді організації співпраці поліції з громадянами;

– формування та врегулювання програмних документів щодо взаємодії правоохоронних органів та інших державних органів у сфері протидії кіберзлочинності шляхом створення автоматизованої інтегрованої інформаційної системи, що включатиме аналітичні, статистичні ресурси, пошукові системи, бази даних про злочинців та правопорушників;

– створення єдиного комплексу заходів на основі міжнародної взаємодопомоги в розслідуванні кіберзлочинів, виявленні, закріпленні та вилученні комп'ютерної інформації, її передачі іншій державі, а також у наданні сприяння при проведенні транскордонного обшуку в комп'ютерних мережах, з метою використання в кримінальному судочинстві як доказів після відповідного документування і копіювання комп'ютерної інформації [15, с. 289].

Дослідження ефективності та результативності міжнародного співробітництва правоохоронних та судових органів України в боротьбі з кіберзлочинністю та кібершахрайством дає право стверджувати про недостатню врегульованість законодавством цієї діяльності.

Позаяк міжнародне співробітництво – це ресурс позитивного досвіду запобігання кібершахрайству, доцільно навести думку науковців К.К. Горяінова, В.С. Овчинського, Г.К. Синилової [16] про те, що така співпраця у сфері боротьби зі злочинністю може здійснюватись в основних формах:

– надання взаємної правової допомоги з кримінальних справ;

– видача фізичних осіб, що вчинили злочини, для притягнення до кримінальної відповідальності або виконання вироку;

– передача засуджених до позбавлення волі для подальшого відбування покарання в державі їх громадянства або постійного місця проживання;

– обмін оперативною, правовою або іншою інформацією;

– виконання доручень з міжнародного розслідування;

– забезпечення прав і свобод громадян одної держави під час здійснення кримінального правосуддя в іншій;

– підготовка персоналу, обмін досвідом роботи правоохоронних органів різних держав у боротьбі із міжнародною кіберзлочинністю;

– надання експертних та консультативних послуг, спеціальних науково-технічних засобів та здійснення іншої ресурсної допомоги;

– спільне вивчення проблем злочинності та боротьби з нею, прогнозування та програмування цієї діяльності;

– участь у конгресах, нарадах, семінарах, симпозіумах, науково-технічних конференціях з проблем міжнародного співробітництва у запобіганні злочинності.

Аналіз міжнародного досвіду, норм і стандартів має супроводжуватися внесенням конструктивних змін до законодавства України, його уніфікації у взаємодії з міжнародним співтовариством. Координація реалізації заходів запобігання кібершахрайству, що здійснюється державами міжнародного співтовариства, є необхідною для забезпечення оперативного ефективного реагування на соціально-небезпечні наслідки розвитку комп'ютерних технологій. За оцінками вітчизняних і зарубіжних фахівців, розв'язання проблем попередження і розслідування кіберзлочинів – це складне завдання для правоохоронних органів через недостатній рівень обміну міжнародним досвідом та міжнародної співпраці в цій сфері [17].

З огляду на характеристики кібершахрайства – високий рівень латентності, необмежені часом і простором можливості, динамічно зростаючу кількість нових способів учинення [17, с. 334, 335] тощо, а також невідповідність законодавства викликам та потенційним й реальним загрозам, нескоординованість дій правоохоронних органів з іншими суб'єктами протидії кіберзлочинності дозволяють злочинцям уникати кримінальної відповідальності та покарання, ускладнюють їх переслідування.

Таким чином, ефективна протидія кібершахрайству можлива лише за умови узгодженої взаємодії та єдності, реалізації спільної кримінальної політики, удосконалення законодавства, налагодження міжнародного співробітництва [18, с. 73].

Позаяк жодна людина, компанія чи держава одноособово не здатні повною мірою ефективно боротися з кіберзлочинністю та кібершахрайством, а лише можуть досягати спорадичних результатів – міжнародна конструктивна взаємодія, гармонізація та уніфікація законодавства України, країн Європейського Союзу, спільне проведення розслідувань кіберзлочинів, пошук кіберзлочинців тощо може забезпечити виконання міжнародним співтовариством концепції та свого "обов'язку захищати", будучи не пасивним власником певних прав, а активним суб'єктом дії.

Отже, актуальність запобігання кібершахрайству залишається незмінною, а дослідження цього питання – доречним, на часі нині та буде перспективним у майбутньому.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України: Закон України від 19 червня 2015 р. № 2126а. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55657 (дата звернення 10.07.2017).

2. *Баранов О.А.* Кримінологічні проблеми комп'ютерної злочинності. URL: http://www.bezpeka.com/ru/lib/spec/crim/art71.html (дата звернення 12.07.2017).

3. *Shapochka S.* Preventing Fraud Using Computer Networks. Internal Security. 2013. № 2. P. 63–75.

4. *Осипенко Л.А.* Борьба с преступностью в глобальных компьютерных сетях: международный опыт. Москва, 2004.

5. Организация Объединенных Наций. Одиннадцатый Конгресс Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию. Семинар-практикум: Меры по борьбе против преступлений, связанных с использованием компьютеров: справочный документ. Док ООН. A/TONF. 203/14.

6. Конвенція про кіберзлочинність / Рада Європи; Конвенція, Міжнародний документ від 23.11.2001. Офіційний вісник України. 2007. № 65, стор. 107, стаття 2535, код акту 40846/2007.

7. Бангкокська декларація ООН "Взаємодія та заходи у відповідь: стратегічні союзи в сфері попередження злочинності і кримінального правосуддя" від 25 квіт. 2005 р. URL: http:// www.un.org/russian/events/11thcongress/ bangkok_decl.pdf (дата звернення 03.07.2017).

8. Бухарестская декларация о международном сотрудничестве в борьбе с терроризмом, коррупцией и транснациональной организованной преступностью/ URL: http://www. un. org/ ru/documents/decl_conv/declarations/ bucharest_decl. shtml (дата звернення 05.07.2017).

9. Всесвітній саміт з інформаційного суспільства та Конвенції Ради Європи "Про кіберзлочинність" (2001 р.). URL: http://www.itu.int/net/wsis/index.html (дата звернення 17.07.2017).

10. Кіберзлочинність в Україні. Соціальна мережа науковців. URL: http://www.science-community.org/uk/node/16132 (дата звернення 24.07.2017).

11. *Манжай О.В.* Нормативно-правова база здійснення оперативно-розшукових заходів шляхом використання кіберпростору. Право і безпека. № 2 (34). 2010. С. 122–128.

12. *Миронюк Т.В.* Превентивна та віктимологічна профілактика міжнародний аспект. Віктимологічна профілактика окремих видів злочинів: тези доповідей круглого столу. (Київ, 29 квітня 2014 року); ред. кол. О.М. Джужа, В.В. Василевич, Т.Л. Кальченко та ін. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2014. 215 с.

13. *Манжай О.В.* Досвід Великобританії, ФРН та КНР. Навчально-тренувальний центр боротьби з кіберзлочинністю та моніторингу кіберпростору на громадських засадах. Офіційний веб-сайт. URL: http://cybercop.in.ua/index.php/naukovi-statti/80-naukovi-statti/201-dosvid-velikobritaniji-frn-ta-knr (дата звернення 18.07.2017).

14. *Безруков Д.В.* Інформаційні технології в діяльності органів внутрішніх справ: поняття, напрямки використання, перспектива. Протидія кіберзлочинності в фінансово-банківській сфері : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., м. Харків, 23 квіт. 2013 р., МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ; Незалеж. асоц. банків України, Харк. банк. Союз – регіон. представник НАБУ. Харків: ХНУВС, 2013. 286 с.

15. *Волеводз А.Г.* Противодействие киберпреступлениям: правовые основы международного сотрудничества. Москва: ООО "Издательство "Юрлитинформ", 2001. 496 с.

16. Теория оперативно-розыскной деятельности: учеб.; под ред. К.К. Горяинова, В С. Овчинского, Г.К. Синилова. Москва: ИНФРА-М., 2007. 832 с.

17. *Шапочка С.В.* Кримінологічна характеристика шахрайства, що вчиняється з використанням комп'ютерних мереж. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2011. № 2–3. С. 329–336.

18. *Шапочка С.В.* Методологічні засади криміналістичної кібернетики. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2012. № 3. С. 65–77.

Отримано 09.10.2017

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС. КРИМІНАЛІСТИКА

УДК 343.1(477)

В.Г. Дрозд,
кандидат юридичних наук, доцент,
старший науковий співробітник,
провідний науковий співробітник
ДНДІ МВС України, м. Київ

СУТНІСТЬ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ ЯК СТАДІЇ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

У статті розглянуто сутність досудового розслідування як стадії кримінального провадження. Проаналізовано наукові підходи до визначення поняття стадії кримінального провадження та їх системи (у КПК України передбачено 8 стадій). Визначено, що формулювання сучасними науковцями досліджуваної дефініції свідчить про те, що більшість з них принципово не розходяться з класиками, адже вони практично не відійшли від усталеного визначення цього поняття, а лише деталізували та розширили його уявлення. Підтримано позицію про недоцільність виділення притягнення до кримінальної відповідальності в самостійну стадію.

***Ключові слова**: стадія кримінального провадження, досудове розслідування, кримінальне правопорушення, притягнення до кримінальної відповідальності, етап провадження.*

В статье рассмотрена сущность досудебного расследования как стадии уголовного производства. Проанализированы научные подходы к определению понятия стадии уголовного производства и их системы (в УПК Украины предусмотрено 8 стадий). Определено, что формулировка современными учеными исследуемой дефиниции свидетельствует о том, что большинство из них принципиально не расходятся с классиками, ведь они практически не отошли от устоявшегося определения этого понятия, а лишь детализировали и расширили его представления. Поддержана позиция о нецелесообразности отнесения привлечения к уголовной ответственности к самостоятельной стадии.

***Ключевые слова**: стадия уголовного судопроизводства, досудебное расследование, уголовное преступление, привлечение к уголовной ответственности, этап производства.*

Paper deals with the essence of pre-trial investigation as a stage of criminal proceedings. The scientific approaches to the definition of the concept of the stage of criminal proceedings and their system are analyzed (8 stages are envisaged in the Criminal Procedure Code of Ukraine). It is determined that the formulation of the definition by modern scientists testifies to the fact that most of them do not fundamentally disagree with the classics, because they practically did not depart from the established definition of this concept, but only detailed and expanded its representations. The position on the inexpediency of attributing criminal proceedings to an independent stage is supported.

© Дрозд В.Г., 2017

Keywords: *criminal trial stage, pre-trial investigation, criminal offense, bringing to criminal responsibility, production stage.*

Протягом останніх років реформуються всі сфери суспільного життя. Якісні зміни відбуваються і в системі здійснення кримінального судочинства, зокрема у 2012 році прийнято Кримінальний процесуальний кодекс України (далі – КПК України), а після введення його в дію приведено у відповідність до нього ще значну кількість нормативно-правових актів. Відтак у результаті проведення судово-правової реформи запроваджено нову концепцію кримінального провадження, яка передбачила зміни практично в кожній його стадії і особливо досудового розслідування. Зважаючи на це, оновлення кримінального процесуального законодавства потребує нового переосмислення усталених підходів теорії кримінального процесу щодо сутності та значення досудового розслідування як стадії кримінального провадження. Тож нова ідеологія здійснення досудового розслідування зумовлює науковий і практичний інтерес в аспекті піднятого питання.

Історично склалося так, що процесуальна діяльність суб'єктів, уповноважених на здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень, розвивається і проходить за певними стадіями, які є відносно самостійними частинами кримінального процесу та характеризуються притаманними їм особливостями. При цьому всі стадії тісно пов'язані між собою спільними для кримінального провадження завданнями. Водночас кожна із них характеризується своєрідною процесуальною формою, тому в тій чи іншій стадії кримінального провадження залучаються конкретні учасники, приймаються відповідні рішення, виконуються певні процесуальні дії тощо.

За визначенням відомого вченого-процесуаліста І.Я. Фойницького, *стадії кримінального процесу* – це відносно відособлені частини, що характеризуються конкретними завданнями (походять із загальних завдань кримінального судочинства), особливим колом учасників, специфікою кримінально-процесуальних дій і правовідносин, характером кримінально-процесуальних актів, які оформлюються [1, с. 341]. Мабуть, беззаперечно, що і на цей час таке тлумачення стадій кримінального процесу залишається актуальним, адже розкриває сутнісний зміст цього поняття.

Системний аналіз формулювання сучасними науковцями досліджуваної дефініції свідчить про те, що більшість із них принципово не розходяться з класиками, адже вони практично не відійшли від наведеного визначення, а лише деталізували та розширили уявлення цього поняття. Зокрема, Л.М. Лобойко визначає стадії кримінального процесу як його відносно самостійні частини, кожна з яких має власні завдання, специфічне коло учасників і процесуальних засобів діяльності, проходить притаманні тільки для неї етапи і завершується прийняттям певного рішення, яким вона, як правило, трансформується в наступну стадію [2, с. 15]. У цілому слід погодитись та підтримати таку наукову позицію, оскільки в наведеному визначенні вченим розширено коло ознак стадій, зокрема вказівкою на їх етапи, що дозволяє більш поглиблено зрозуміти цю правову дефініцію.

Як бачимо, самостійність кожної стадії кримінального провадження виявляється у властивих лише їй специфічних ознаках (рисах). У юридичній літературі до таких ознак відносять: безпосередні завдання; коло суб'єктів; процесуальний порядок діяльності; характер кримінальних процесуальних відносин; строки провадження; підсумкове рішення та процесуальні акти [3, с. 23; 4, с. 9]. Дещо конкретизував цей перелік М.І. Леоненко, зокрема, виходячи із сучасних властивостей стадійної побудови кримінального провадження. Так, автор звернув

увагу на такі додаткові властивості (ознаки), які притаманні будь-якій стадії кримінального процесу, як: функціональність та темпоральність. З урахуванням цих категорій він констатує динаміку, стадійний порядок кримінального провадження та визначає субординаційні зв'язки між стадіями як структурними елементами кримінального процесу та їх логіко-функціональну підпорядкованість [5, с. 75]. У свою чергу, Д.В. Сімонович вказує, що досудовому розслідуванню як самостійній стадії кримінального провадження притаманні такі головні риси: 1) нормативна закріпленість завдань (ст. 2 КПК України); 2) чіткість меж проведення (п. 5 ч. 1 ст. 3 КПК України); 3) передбачена кримінальна процесуальна форма; 4) визначеність кола учасників; 5) специфічність процесуальних рішень та суб'єктів їх прийняття [6, с. 75]. Убачається, що наведені правничі точки зору цілком відповідають уявленню про ознаки стадій кримінального провадження.

Водночас аналіз наукової літератури приводить до висновку про те, що серед науковців не склалося єдиної точки розу з приводу стадійності кримінального процесу. Так, А.В. Молдован та С.М. Мельник виділяють 8 стадій кримінального процесу: 1) досудове розслідування; 2) підготовче провадження; 3) судовий розгляд; 4) апеляційне провадження; 5) виконання вироку; 6) касаційне провадження; 7) провадження у Верховному Суді України; 8) провадження за нововиявленими обставинами [7, с. 3]. Не погоджується з такою побудовою стадій кримінального процесу М.І. Леоненко, і тому виділяє п'ять основних стадій: 1) досудове розслідування; 2) притягнення до кримінальної відповідальності; 3) судове провадження у першій інстанції; 4) судове провадження з перегляду судових рішень; 5) виконання судових рішень [5, с. 77]. На нашу думку, беручи до уваги загальні ознаки стадій кримінального провадження, із останньою запропонованою систематизацією не можемо погодитись. Вагомим аргументом є те, що, перш за все, у ній не враховано таку характерну ознаку, як прийняття підсумкового рішення, адже судове провадження у першій інстанції поділяється на дві стадії, а саме – підготовче провадження та судовий розгляд, оскільки вони закінчуються прийняттям відповідних, специфічних лише для цієї стадії рішень.

Слід зазначити, що Законом України "Про судоустрій і статус суддів" від 02.06.2016 скасовано касаційну інстанцію як окрему стадію провадження [8]. Проте відповідних змін до КПК України на сьогодні не внесено, тому слід ураховувати Перехідні положення, закріплені у зазначеному Законі, зокрема про те, що Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ (як суд касаційної інстанції) діє в межах його повноважень, визначених процесуальним законом, до початку роботи Верховного Суду, та до набрання чинності відповідним процесуальним законодавством, що регулює порядок розгляду справ Верховним Судом.

Автори першого науково-практичного коментаря до КПК України 2012 р. наголошують на тому, що в системі стадій кримінального провадження є також стадія внесення відомостей про вчинене кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань, яка передує стадії досудового розслідування [9, с. 26]. Ураховуючи законодавче визначення досудового розслідування, закріпленого у п. 5 ч. 1 ст. 3 КПК України, можна зазначити, що воно містить пряме посилання на те, що внесення відомостей про вчинене кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань є початковим моментом цієї стадії, тому не можемо погодитись з його виокремленням в окрему стадію.

Слід констатувати, що визначення стадій кримінального провадження є суто теоретичним завданням, оскільки на законодавчому рівні це питання розкривається недостатньо чітко. Так, законодавець нормативно закріпив лише дві стадії:

досудове розслідування (п. 5 ч. 1 ст. 3 КПК України) і притягнення до кримінальної відповідальності (п. 14 ч. 1 ст. 3 КПК України). Визначення інших стадій кримінального провадження в КПК України не міститься. З огляду на це, така законодавча позиція, на наш погляд, є не зовсім зрозумілою і виправданою, оскільки у ст. 3 КПК України, де міститься визначення основних термінів, не приділено увагу іншим стадіям провадження, чим створено ситуацію неоднозначного їх трактування, й відповідно, спричиняє наукову дискусію з цього питання. Тому з метою врегулювання зазначеного питання слід запропонувати законодавцю у ст. 3 КПК України чітко визначити сутність кожної зі стадій кримінального провадження.

Крім того, слід зауважити, що більшість науковців, які присвятили свої дослідження питанням системності та стадійності кримінального процесу (Ю.М. Грошевий [3, с. 23], Є.Д. Лук'янчиков [10, с. 96], В.Т. Нор [9, с. 26], Д.В. Сімонович [6] та ін.) не відносять "*притягнення до кримінальної відповідальност*і" до стадії кримінального провадження. З цього приводу Л.М. Гуртієва слушно наголошує, що позиція законодавця щодо закріплення притягнення до кримінальної відповідальності як самостійної стадії кримінального провадження України є нелогічною, непослідовною та дискусійною, оскільки суперечить теоретичним положенням науки кримінального процесуального права щодо розуміння поняття, ознак стадії кримінального процесу [11, с. 102]. Ми цілком підтримуємо таку наукову позицію і вважаємо, що визнання й віднесення притягнення до кримінальної відповідальності як стадії кримінального провадження є досить суперечним. Річ у тім, що якщо широко розтлумачити поняття "притягнення до кримінальної відповідальності", то можна дійти висновку, що це процесуальна діяльність, яка розпочинається з моменту пред'явлення повідомлення про підозру і закінчується набранням вироком законної сили. У цьому разі підготовче провадження, судовий розгляд, апеляційне і касаційне провадження, провадження у Верховному Суді України та провадження за нововиявленими обставинами слід вважати не стадіями, а етапами кримінального провадження.

Як зазначено в п. 14 ч. 1 ст. 3 КПК України, притягнення до кримінальної відповідальності – це стадія кримінального провадження, яка починається з моменту повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального правопорушення. З огляду на те, що повідомлення особі про підозру здійснюється під час досудового розслідування, позицію законодавця слід визнати нелогічною, оскільки за таким визначенням одна стадія кримінального провадження (притягнення до кримінальної відповідальності) виникає в іншій (досудове розслідування). До того ж Конституційний Суд України у Рішенні від 27 жовтня 1999 р. у справі № 1-15/99 зазначив, що притягнення до кримінальної відповідальності є стадією кримінального переслідування [12]. У цьому сенсі поняття "стадія кримінального процесу" та "стадія кримінального переслідування" слід розрізняти, оскільки вони є різними за своєю правовою природою (сутністю). Кримінальне переслідування є кримінально-процесуальною функцією, яку здійснює сторона обвинувачення (слідчий, прокурор, керівник органу досудового розслідування) з метою викриття підозрюваного, обвинуваченого у вчиненні злочину [11, с. 103].

На сучасному етапі розвитку кримінального процесуального законодавства позитивним слід визнати те, що поняття досудове розслідування безпосередньо визначено у п. 5 ч. 1 ст. 3 КПК України, де вказано, що досудове розслідування – стадія кримінального провадження, яка починається з моменту внесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР і закінчується закриттям кримінального провадження або направленням до суду обвинувального акта,

клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, клопотання про звільнення особи від кримінальної відповідальності.

Водночас деякі процесуалісти роблять спробу дати власне визначення цій стадії. Зокрема, О.Ю. Татаров, вважає, що досудове розслідування – це здійснювана відповідно до вимог кримінально-процесуального закону діяльність органів досудового розслідування, спрямована на встановлення ознак злочину, виявлення особи, яка його вчинила, викриття злочинного характеру діяльності цієї особи, збирання, дослідження, оцінку, перевірку і використання доказів, встановлення об'єктивної істини, забезпечення правильного застосування закону, охорону прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а також суспільства та держави [13, с. 70].

Разом із тим, у науковій літературі є й інші тлумачення досудового розслідування. Так, Т.М. Барабаш розглядає досудове розслідування як юридичну процедуру визначення порядку вирішення (розв'язання) кримінально-правового конфлікту за допомогою процесуальних дій: слідчих (розшукових), у тому числі й негласних, процесуальних заходів кримінального провадження, з метою створення доказової бази для прийняття підсумкового рішення на цій стадії – закриття кримінального провадження або направлення до суду обвинувального акта, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, клопотання про звільнення особи від кримінальної відповідальності [14, с. 117]. Слід прийняти до уваги наведені визначення, оскільки в них з різних аспектів розглядається і характеризується стадія досудового розслідування.

Таким чином, ураховуючи суттєві зміни, які останнім часом запроваджено у кримінальне процесуальне законодавство, а також беручи до уваги побудову сучасної системи кримінального провадження, можна сформулювати такі основні положення.

По-перше, відповідно до положень чинного національного законодавства систему стадій кримінального провадження можна визначити таким чином: 1) досудове розслідування; 2) підготовче судове провадження; 3) судовий розгляд; 4) провадження в суді апеляційної інстанції; 5) провадження в суді касаційної інстанції (здійснюється до початку роботи Верховного Суду відповідно до Закону України "Про судоустрій та статус суддів" від 02.06.2016); 6) виконання судових рішень; 7) провадження у Верховному Суді України; 8) провадження за нововиявленими обставинами.

По-друге, досудове розслідування, беззаперечно, є першою і самостійною стадією кримінального процесу України, якій притаманні такі *специфічні ознаки (риси):* 1) нормативна закріпленість завдань (ст. 2 КПК України); 2) визначеність кола учасників, які здійснюють досудове розслідування або залучаються до нього; 3) наявна процесуальна форма, яка передбачає порядок здійснення процесуальної діяльності, починаючи з моменту внесення відомостей до ЄРДР, і закінчується у формах, передбачених ст. 283 КПК України; 4) передбачення чітких строків досудового розслідування; 5) специфічність підсумкового процесуального рішення, яким може бути постанова про закриття кримінального провадження, обвинувальний акт, клопотання про звільнення від кримінальної відповідальності, клопотання про застосування примусових заходів медичного характеру, клопотання про застосування примусових заходів виховного характеру.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Фойницкий И.Я.* Курс уголовного судопроизводства. Т. 1; под ред. А.В. Смирнова Санкт-Петербург: Альфа, 1996. 607 с.

2. *Лобойко Л.М.* Кримінально-процесуальне право: курс лекцій: навч. посібник. Київ: Істина, 2005. 456 с.

3. *Грошевий Ю.М., Тацій В.Я., Туманянц А.Р.* та ін. Кримінальний процес: підручник; за ред. В.Я. Тація, Ю.М. Грошевого, О.В. Капліної, О.Г. Шило. Харків: Право. 2013. 824 с.

4. *Капліна О.В., Карпенко М.О., Маринів В.І.* та ін. Кримінальний процес: навч. посіб. для підготовки до іспиту. Харків: Право, 2016. 288 с.

5. *Леоненко М.І.* Структура стадійної побудови кримінального провадження в контексті сучасного реформування кримінального процесу України. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія Юридичні науки. 2013. Випуск 2. С. 75–77.

6. *Сімонович Д.В.* Доктринальні засади структури та системності кримінального процесу України: стадії та окремі провадження: монографія. Харків: В справі, 2016. 443 с.

7. *Молдован А.В., Мельник С.М.* Кримінальний процес України: навчальний посібник. Київ: Центр учбової літератури, 2013. 366 с.

8. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1402-19 (дата звернення 10.07.20217).

9. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар; за заг. ред. В.Г. Гончаренка, В.Т. Нора, М.Є. Шумила. Київ: Юстініан, 2012. 1224 с.

10. *Лук'янчиков Є.Д.* Кримінальне переслідування та його інформаційне забезпечення. Науковий вісник НАВСУ. 2000. № 4. С. 95–99.

11. *Гуртієва Л.М.* Система стадій кримінального провадження України. Митна справа. 2015. № 5 (101). Частина 2. С. 99–104.

12. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положень частини 3 ст. 80 Конституції України (справа про депутатську недоторканність) від 27 жовтня 1999 р. № 9-рп. Офіційний вісник України. 1999. № 44. С. 71–77.

13. *Татаров О.Ю.* Досудове провадження в кримінальному процесі України: теоретико-правові та організаційні засади (за матеріалами МВС): монографія. Київ: Донецьк: ТОВ "ВПП "ПРОМІНЬ", 2012. 640 с.

14. *Барабаш Т.М.* Проблемні питання етапності досудового розслідування в кримінальному провадженні України. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2013. № 5. С. 115–119.

Отримано 04.09.2017

УДК 343.131.5:343.143

А.В. Пономаренко,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник,
провідний науковий співробітник
ДНДІ МВС України, м. Київ

ПРИВОДИ ТА ПІДСТАВИ ДЛЯ ВЖИТТЯ ЗАХОДІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ СВІДКІВ ЯК УЧАСНИКІВ КРИМІНАЛЬНОГО СУДОЧИНСТВА

У статті досліджено проблемні питання, які виникають у практичних працівників під час прийняття процесуального рішення щодо вжиття заходів безпеки. З'ясовано, що причиною несвоєчасного застосування достатніх заходів безпеки є недосконаліть правового регулювання приводів та підстав для їх застосування. Акцентується увага на тому, що заходи забезпечення безпеки повинні мати превентивний характер, застосовуватися попередньо, а не по факту існування загрози.

Ключові слова: *приводи, підстави, заходи безпеки, реальна загроза, свідок.*

В статье исследованы вопросы, возникающие у практических работников при принятии процессуального решения о применении мер безопасности. Выяснено, что причиной несвоевременного принятия достаточных мер безопасности является несовершенство правового регулирования приводов и оснований для их применения. Акцентируется внимание на том, что меры обеспечения безопасности должны иметь превентивный характер, применяться предварительно, а не по факту существования угрозы.

Ключевые слова: *приводы, основания, меры безопасности, реальная угроза, свидетель.*

Paper studies the topical issues that arise in practical workers when making a procedural decision on the imposition of security measures. It is found out that the reason for the untimely adoption of sufficient security measures is the imperfection of the legal regulation of the drives and the grounds for their application. Attention is drawn to the fact that security measures should be of a preventive nature, applied in advance, and not on the existence of a threat.

Keywords*: drives, grounds, security measures, real threat, witness.*

Найбільш поширеними джерелами доказів у кримінальному провадженні є показання свідків. Водночас особи, які допомагають органам досудового розслідування і суду в розкритті злочинів, шляхом надання показань з приводу відомих їм обставин, нерідко самі стають жертвами помсти з боку злочинців. Так, намагаючись уникнути покарання за вчинені злочини та викриття причетних до вчиненого злочину осіб, злочинці вдаються до крайніх заходів, таких як вбивство свідків або їх близьких родичів. Підтвердженням цьому є останні події, пов'язані з вбивством особливо важливих свідків, які набули значного суспільного резонансу. Однією із причин невжиття, несвоєчасного вжиття достатніх заходів безпеки є недоско-

© Пономаренко А.В., 2017

наліть правового регулювання приводів та підстав для застосування заходів забезпечення безпеки щодо свідків, членів їх сімей та близьких родичів.

З огляду на це, питання щодо з'ясування приводів і підстав для вжиття заходів забезпечення безпеки стосовно свідків, та встановлення проблемних питань, які виникають під час прийняття такого процесуального рішення, набуває особливого значення.

Окремі аспекти забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, розглядали такі українські та зарубіжні вчені, як, зокрема, О.В. Бардацька, В.П. Бахін, Б.Т. Безлєпкін В.І. Бояров, Л.В. Брусніцин, О.І. Бунін, В.К. Весельський, В.В. Войников, В.І. Галаган, О.І. Габро, О.В. Гогусь, О.О. Гриньків, П.В. Діхтієвський, О.М. Дроздов, Г.О. Душейко, Є.В. Жариков, О.О. Зайцев, В.С. Зеленецький, Л.Б. Ільковець, О.В. Капліна, Н.С. Карпов, Б.М. Качмар, Є.Є. Кондратьєв, М.І. Костін, М.В. Куркін, В.І. Крайнов, А.О. Ляш, І.А. Малютін, В.Т. Маляренко, А.М. Орлеан, Т.І. Панасюк, Т.В. Пацалова, Н.В. Пилипенко, М.А. Погорецький, К.О. Ромодановський, Г.П. Середа, А.А. Тимошенко, В.М. Тертишник, Л.Д. Удалова, Л.М. Шестопалова, М.Є. Шумило, Б.В. Щур та ін.

Проте, незважаючи на суттєві наукові доробки, й дотепер деякі питання пов'язані, зокрема, із приводами і підставами застосування заходів безпеки стосовно свідків, носять дискусійний характер та потребують подальшого вирішення.

З огляду на це, *метою статті* є дослідження приводів і підстав для вжиття заходів забезпечення безпеки свідків як учасників кримінального судочинства та з'ясування проблемних питань, які виникають у практичних працівників під час прийняття відповідного процесуального рішення.

Визначаючи права та обов'язки суб'єктів кримінального судочинства, у тому числі свідків, законодавець забезпечив цим особам право заявляти клопотання про забезпечення безпеки щодо себе, близьких родичів чи членів своєї сім'ї у випадках, передбачених Законом. Проте, як свідчить практика, свідки, які можуть потребувати забезпечення безпеки, належним чином не повідомляються про наявність у них такого права та шляхи його реалізації. Так, необізнаність свідків позбавляє їх можливості скористатися цим правом, в результаті чого їх життя і здоров'я можуть знаходитись у небезпеці. З огляду на це, виникає необхідність щодо нормативного закріплення обов'язку органу, який уповноважений приймати рішення про застосування заходів безпеки роз'яснювати процесуальні права та обов'язки особам, які потребують забезпечення безпеки, і складати окремий протокол із додержанням установлених кримінально-процесуальним законодавством правил, про ознайомлення з яким свідчив би підпис відповідної особи.

Використання учасниками кримінального провадження права на заявлення клопотань породжує для посадових осіб обов'язок їх розгляду й вирішення у встановленому законом порядку.

Слід зазначити, що невід'ємним елементом початку здійснення будь-яких процесуальних дій у кримінальному провадженні є передумови (приводи). З точки зори етимології, термін "привід" тлумачиться як підстава (справжня або вигадана), причина яких-небудь дій, вчинків [1, с. 926].

У кримінальному процесі під приводом розуміється визначена законом процесуальна передумова, за наявності якої починається кримінально-процесуальна діяльність, джерело закріплення фактів, за наявності яких законом визначено виникнення відносин безпеки [2, с. 555–556]. Як слушно зазначає В.С. Зеленецький та В.М. Куркін, привід є умовою, за наявності якої законом уповноважено вчиняти дії і вступати у відносини, що утворюють у своїй цілісності діяльність. Привід є правовою передумовою, а процесуальні дії і відносини – це її результат. [3,

с. 404]. Поділяючи думку зазначених науковців, вважаємо, що початком прийняття будь-якого процесуального рішення є правова передумова (привід), за наявності якої особа уповноважена вчиняти дії, передбачені законом.

Далі, крізь призму обраної теми, слід розглянути визначальні передумови вжиття заходів забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, передбачені національним законодавством. Відповідно до ст. 20 Закону України "Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві" (далі – Закону), приводом для вжиття заходів забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства, у тому числі свідків, членів їх сімей та близьких родичів може бути: а) заява учасника кримінального судочинства, члена його сім'ї або близького родича; б) звернення керівника відповідного державного органу; в) отримання оперативної та іншої інформації про наявність загрози життю, здоров'ю, житлу і майну особи [4].

Як випливає із зазначеної статті, приводами є джерела, в яких з дотриманням процесуальної форми зафіксовано певну інформацію, яка підлягає перевірці з метою прийняття правильного, законного і обґрунтованого процесуального рішення.

У ході проведення таких перевірок перш за все слід з'ясувати характер погроз – чи насправді вони направлені на викривлення істини у провадженні або носять інший характер. Трапляються випадки, коли свідок, який заявляє клопотання про вжиття заходів безпеки щодо себе, умисно надає неправдиві покази чи добросовісно припускається помилки при оцінюванні певних фактів тощо. У деяких випадках свідок, перебуваючи у стані психологічного стресу, відчуває не реальну, а уявну небезпеку. Тому важливо, щоб свідку була надана психологічна допомога для того, щоб визначити обґрунтованість причин побоювання. На нашу думку, при визначенні реальності будь-якої загрози необхідно звертати увагу як на характер вчиненого кримінального правопорушення, так і на характеристику особи свідка та його оточення.

При перевірці обов'язково повинні враховуватися кілька факторів, які значно підвищують імовірність того, що свідок буде підданий тиску. До них, зокрема, належать такі: 1) насильницький характер злочину; 2) наявність у минулому зв'язків між свідком та обвинуваченим (підсудним); 3) належність особи до деяких груп населення, які легко піддаються залякуванню (особи похилого віку, неповнолітні, незаконні іммігранти [5].

Відповідно до ч. 2 ст. 22 Закону орган, який здійснює оперативно-розшукову діяльність, слідчий, прокурор, слідчий суддя, суд, одержавши заяву або повідомлення про загрозу безпеці особи, зазначеної у статті 2 цього Закону, зобов'язані перевірити цю заяву (повідомлення) і в строк не більше трьох діб, а у невідкладних випадках – негайно прийняти рішення про застосування або про відмову в застосуванні заходів безпеки. На своє рішення вони приймають мотивовану постанову чи ухвалу і передають її для виконання органу, на який покладено здійснення заходів безпеки [4].

Аналізуючи цю статтю, слід звернути увагу на те, що законодавець не покладає на відповідний орган обов'язок спрямування зазначеної постанови особі, яка подала заяву про забезпечення безпеки. Так, перебуваючи у невідомості і чекаючи на відповідне рішення, особа, яка потребує захисту, вимушена постійно звертатися до органу, який приймає рішення про забезпечення безпеки, з вимогою про отримання остаточної відповіді. На нашу думку, така практика є ненормальною, а тому потребує законодавчого вирішення. У зв'язку з цим, вважається доцільним внести зміни до ч. 2 ст. 22 Закону, зазначивши, що "у будь-якому випадку

повідомляти особу, яка подала заяву про забезпечення безпеки у кримінальному провадженні, про прийняте уповноваженою особою рішення".

Слід відмітити, що важливою умовою передбачуваності та правомірності процесуального рішення є його вмотивованість, тобто наведення в ньому належних і достатніх фактичних, правових підстав прийняття. З точки зори етимології, термін "підстава" означає те, чим пояснюються, виправдовуються вчинки, поведінка і т. ін. кого-небудь [1, с. 782].

Процесуалісти розглядають "підстави" як фактичні дані, що є достатніми для того, щоб допускати можливе вчинення небезпечних протиправних діянь стосовно осіб, які є учасниками кримінального процесу. У цьому контексті В.С. Зеленецький переконливо доводив, що підставою в усіх випадках є те, на чому ґрунтується рішення, що лежить у його основі [3, с. 404].

Підставами є явища й предмети об'єктивної дійсності, що існують поза свідомістю слідчого, прокурора та не залежать від його волі. Залежно від причин, що покладені в їх основу, підстави поділяються на фактичні та правові. Так, *фактичними підставами* є дійсні, реальні події, явища та речі матеріального світу, існування й значення яких має відображатися в матеріалах кримінального провадження шляхом належного процесуального оформлення (закріплення). Фактичними підставами прийняття рішення про забезпечення безпеки є дані, що свідчать про наявність реальної загрози життю, здоров'ю, житлу й майну осіб, які беруть участь у кримінальному провадженні (ч. 1 ст. 20 Закону). Така загроза, як слушно зазначав О.А. Зайцев, має пов'язуватися із сумлінною участю цих осіб у певному кримінальному провадженні [6, с. 23]. *Правові підстави* – це певні норми (приписи) закону (насамперед кримінального й кримінально-процесуального), якими повинен керуватися слідчий під час прийняття конкретного рішення. Правовими підставами прийняття рішення про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному провадженні, є міжнародно-правові акти, положення Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України), зокрема, п. 12 ч. 3 ст. 42, п. 5 ч. 1 ст. 56, п. 7 ч. 3 ст. 64-1, п. 8 ч. 1 ст. 66 [7] тощо та інших нормативно-правових актів. Зауважимо, що підстава має нормативне закріплення, визначений зміст, вичерпний характер, враховує особливості певного випадку та породжує юридичні наслідки.

Відповідно до ст. 20 Закону підставою застосування заходів забезпечення безпеки є дані, що свідчать про наявність реальної загрози життю, здоров'ю, житлу і майну осіб, зазначених у ст. 2 Закону.

На нашу думку, поняття "реальна загроза", що вживається у статті, є надто вузьким і буквальне його тлумачення не завжди сприяє досягненню цілей, які перед цим Законом поставлені. Так, наголошення законодавцем на тому факті, що заходи безпеки можуть вживатися лише за наявності "реальності загрози" благам особи, спонукає до висновку про те, що постановлення відповідного рішення можливе тільки за умови, що на момент його прийняття вже існують певні конкретні дані про зазіхання на життя, житло, майно або здоров'я особи. Водночас, як слушно зазначає Б.М. Качмар, загроза життю, майну, законним інтересам особи часто має потенційний (вірогідний) характер. Як аргумент слід навести приклад, коли необхідність застосування заходів безпеки має імовірний (прогнозований) характер. Йдеться про розслідування та судовий розгляд кримінального правопорушення, що вчинене організованою злочинною групою, члени якої застосовували фізичне та психічне насильство до людей; про наявність у кримінальному провадженні лише одного свідка, який безпосередньо сприймав подію кримінального правопорушення і може реально відтворити картину вчиненого; коли один із

підозрюваних на відміну від інших погодився співпрацювати із слідчим, прокурором з метою викриття злочину; коли особа, яка вчинила кримінальне правопорушення, раніше притягувалася до кримінальної відповідальності за незаконний вплив на учасників кримінального провадження або до неї застосовувалися заходи забезпечення кримінального провадження з метою перешкоджання неправомірному тиску на суб'єктів кримінального процесу [8, с. 86–87].

Звертається увага, що залежно від обставин, а також від виду вчиненого злочину тиск може мати різні форми. У більшості випадків це активні дії, які самі по собі утворюють склад злочину (фізичне насильство); залякування, яке можливе через обставини, що склалися (відкрита загроза застосування фізичного насильства); непряме залякування (наприклад, паркування автомобілів, які належать членам організованої групи або злочинної організації, про що свідок знає, біля його будинку); явно виражена, пряма загроза. Ситуаційне залякуванн випливає із самої природи організованої групи або злочинної організації. Його причиною може бути сам факт належності свідка до такої групи або організації. Можливе також заподіяння шкоди майну свідка, його залякування в залі судового засідання (демонстративна солідарність з підсудним, погрозливі жести тощо) [9, с. 62]. Усі ці форми спрямовані на досягнення необхідної і бажаної мети – схилити особу до відмови сприяти правосуддю [10, с. 262–263].

Ураховуючи норми міжнародних нормативно-правових актів, а також поділяючи думку багатьох науковців і юристів, вважаємо, що заходи забезпечення безпеки повинні мати превентивний характер, застосовуватися попередньо, а не по факту існування загрози, а дані, що можуть бути підставою застосування відповідних заходів безпеки, необов'язково повинні мати форму доказу. Тому будь-які відомості, що свідчать про загрозу, мають враховуватися слідчим, прокурором, слідчим суддею, суддею при вирішенні питання про застосування заходів безпеки.

Крім підстав, зазначених у ч. 1 ст. 20 Закону, орган чи особа, які приймають відповідне рішення про вжиття заходів забезпечення безпеки, з урахуванням відповідної практики ЄСПЛ також повинні враховувати: а) джерело загрози (група чи особа); б) ступінь загрози; в) характер кримінального правопорушення (ступінь тяжкості кримінального правопорушення, форма вини, мотив і мета, способи і стадії вчинення, кількість епізодів злочинної діяльності, характер і ступінь тяжкості наслідків тощо); г) характер шкоди, якої може бути завдано; д) характер вимог, що висуваються злочинцями; е) способи, якими намагаються впливати на особу; є) незворотність ситуації у разі неприйняття відповідного рішення тощо; ж) дані про особу, яка потребує захисту (психічний та психологічний стан особи; її зв'язок з обвинуваченим, потерпілим; соціальні зв'язки, довіра до неї, репутація).

Важливішою гарантією забезпечення безпеки учасників кримінального провадження, у тому числі свідків, є існування у Кримінальному кодексі України відповідальності за неприйняття рішення, несвоєчасне прийняття або прийняття недостатньо обґрунтованих рішень, а також невжиття, несвоєчасне вжиття достатніх заходів для безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, членів їхніх сімей та їхніх близьких родичів службовою особою органу, на який покладено функції забезпечення безпеки зазначених осіб, якщо ці дії спричинили тяжкі наслідки (ст. 380 КК України).

Таким чином, на підставі викладеного вище ми дійшли висновку, що однією із причин невжиття, несвоєчасного вжиття достатніх заходів безпеки є недосконалість правового регулювання приводів та підстав для застосування заходів забезпечення безпеки щодо свідків, членів їх сімей та близьких родичів. Зазначається,

що поняття “реальна загроза”, яке вживається у статті, є надто вузьким і буквальне його тлумачення не завжди сприяє досягненню цілей, які перед цим Законом поставлені. Наголошується на тому, що заходи забезпечення безпеки повинні мати превентивний характер, застосовуватися попередньо, а не по факту існування загрози. Будь-які відомості, що свідчать про загрозу, мають враховуватися слідчим, прокурором, слідчим суддею, суддею при вирішенні питання про застосування заходів безпеки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови; уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2002. 1440 с.

2. *Гриньків О.О.* Приводи і підстави для вжиття заходів забезпечення безпеки у кримінальному судочинстві. Засади кримінального судочинства та їх реалізація в законотворчій і правозастосовній діяльності: тези доповідей та повідомлень наук.-практ. конф., (Київ, 3 квітня 2009 р.). Київ, 2009. 555–556 с.

3. *Зеленецкий В.С., Куркин Н.В.* Обеспечение безопасности субъектов уголовного процесса: монографія. Харьков: КримАрт, 2000. 404 с.

4. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві: Закон України від 23 грудня 1993 року № 3782XII. Відомості Верховної Ради України від 15.03.1994. № 11. Стаття 51.

5. *Келли К.М.* Запугивание потерпевших и свидетелей: исследование проблемы и результаты. Зарубежный опыт правового регулирования и практика его применения по вопросам защиты участников уголовного судопроизводства. Москва, 2000. С. 223–249.

6. *Зайцев О.А.* Государственная защита участников уголовного процесса. Москва : Экзамен, 2002. 512 с.

7. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17 (дата звернення 04.09.2017).

8. *Качмар Б.М.* Механізм забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві (кримінальний процесуальний аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Харків, 2017. 198 с.

9. *Мовчан В.А.* Актуальні питання захисту свідків та потерпілих за чинним законодавством України. Право і Безпека. 2006. № 5’2. С. 61–63.

10. *Карпов Н.С., Габбро О.І.* Державний захист та забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у судочинстві за законодавством України. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2007. Вип. 17. С. 254–266.

Отримано 25.09.2017

УДК 343.143(477)

В.П. Климчук,
провідний науковий співробітник ДНДІ МВС України, м. Київ

ПРОБЛЕМИ ОТРИМАННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО СТАТУСУ СВІДКІВ ФІЗИЧНИМИ ОСОБАМИ, ЗАЛУЧЕНИМИ ЯК ПОНЯТІ У ПРОЦЕСІ КРИМІНАЛЬНОГО СУДОЧИНСТВА (Ч. 7 СТ. 223 КПК УКРАЇНИ)

У статті розглянуто питання важливості участі понятого як процедурного механізму забезпечення законності під час доказування в кримінальній процесуальній діяльності. Проаналізовано роль понятого під час збирання, перевірки та оцінювання доказів у кримінальному провадженні.

Вивчено проблеми реформування кримінально-процесуального законодавства, приведення його у відповідність до Європейських стандартів та Конституції України, проблеми участі понятих у кримінальному процесі.

Ключові слова: *поняті, права, обов'язки, правовий статус, учасники кримінального процесу, кримінальне процесуальне законодавство.*

В статье рассмотрены вопросы важности участия понятого как процедурного механизма обеспечения процесса доказывания по уголовной процессуальной деятельности. Проанализирована роль понятого при собирании, проверке и оценке доказательств в уголовном производстве.

Изучаются проблемы реформирования уголовного процессуального законодательства, приведения его в соответствие с Европейскими стандартами и Конституцией Украины, проблемы участия понятых в уголовном процессе.

Ключевые слова: *понятые, права, обязанности, правовой статус, участники уголовного процесса, уголовное процессуальное законодательство.*

The paper considers the importance of participation understood as a procedural mechanism to ensure the process of proof in criminal procedural activities. The role of witness in the collection, verification and evaluation of evidence in criminal proceedings is analyzed.

Paper is devoted to the analysis of the content of the concept of the Rule of Law; the ways of decision of some problems of participation of witnesses in criminal process.

Keywords: *witnesses, rights, responsibilities, legal status, participants of criminal trial, criminal process legislation.*

Демократичні перетворення, що відбуваються в Україні, та взятий нашою державою курс на проведення правової реформи вимагають перегляду традиційних підходів вітчизняної кримінально-процесуальної науки до регламентації та визначення сутності значної частини правових інститутів, які існують нині, зокрема, інституту понятих та їх процесуального статусу у кримінальному провадженні. Водночас кримінально-процесуальне законодавство в цілому потребує концептуального переосмислення та приведення у відповідність із задекларованим у Конституції курсом на побудову в Україні демократичної, правової держави, головним обов'язком якої є утвердження й забезпечення прав і свобод людини.

© Климчук В.П., 2017

У цьому контексті зазначимо, що інститут залучення понятих до сфери кримінально-процесуального провадження існує в сучасному вигляді практично незмінно з початку 60-х років минулого століття. При цьому, на жаль, у наукових дискусіях приділяється недостатньо уваги з'ясуванню та визначенню ролі й місця понятих у кримінальному процесі, їх процесуальному статусу особливо на стадії досудового слідства.

Інститут понятих у кримінально-процесуальному законодавстві – це залишок старовинного інституту народної участі в кримінальному суді, який переродився в *інститут забезпечення правдивості того, що відбувається в стадії дізнання і досудового слідства*. Поняті як авторитетні місцеві мешканці сприяли роботі слідчого своїми знаннями про осіб і місцеві умови, що було особливо цінним на початкових стадіях розслідування справи.

Тлумачний словник визначає понятого як особу, яка залучається владою під час обшуку, опису майна тощо *для посвідчення фактів* [1, с. 455]. За тлумачним словником В. Даля: "поняті – це місцеві обиватели, які покликані поліцією як свідки або на допомогу" [2, с. 287].

Свої ідеї щодо реформування інституту понятих висловили багато відомих сучасних українських процесуалістів – Т.В. Варфоломеєва, І.В. Вернідубов, В.Г. Гончаренко, Ю.М. Грошевой, А.В. Іщенко, Н.С. Карпов, О.П. Кучинська, Л.М. Лобойко, Є.Д. Лук'янчиков, В.Т. Маляренко, Є.С. Манівлець, М.М. Михеєнко, В.Т. Нор, С.М. Стахівський, В.П. Шибіко, Л.І.Шаповалова та інші, які розробили і внесли в теорію кримінального процесу суттєвий науковий доробок із цього проблемного питання.

Слід зазначити, що комплексних фундаментальних наукових досліджень питань, пов'язаних із виникненням та розвитком інституту понятих, їх процесуального статусу та можливостей трансформації їх статусу у процесуальний статус свідків у кримінальному судочинстві за часів існування України як незалежної держави практично не проводилося. Існуючі сьогодні напрацювання вчених у цьому напрямі потребують перегляду з урахуванням сучасних реалій та приведення кримінального процесуального законодавства у відповідність до європейських стандартів. Прийнятий у 2012 році КПК лише поглибив існуючі проблеми та протиріччя щодо процесуального статусу понятих, можливості їх допиту у процесуальному статусі свідків у кримінальному провадженні тощо.

Так, відповідно до п. 7 статті 223 нового КПК України слідчий, прокурор зобов'язаний запросити *не менше двох* незацікавлених осіб (понятих) для пред'явлення особи, трупа чи речі для впізнання, огляду трупа, в тому числі пов'язаного з ексгумацією, слідчого експерименту, освідування особи. *Винятками є* випадки застосування безперервного відеозапису ходу проведення відповідної слідчої (розшукової) дії. Поняті можуть бути запрошені для участі в інших процесуальних діях, *якщо слідчий, прокурор вважатиме це за доцільне*. Якщо виходити з того, що слідчі дії – це частина процесуальних дій, які мають пізнавальний характер, пов'язані із виявленням, фіксацією та перевіркою доказів у кримінальній справі, то зміст частини 7 ст. 223 КПК України дає підстави стверджувати, що поняті мають залучатися до провадження саме слідчих дій. Тобто законодавець у частині 7 ст. 223 КПК України допустив певне протиріччя при застосуванні в одній і тій же нормі двох різних за смисловим змістом понять (слідчі дії та процесуальні дії). Тому ця норма закону потребує законодавчого упорядкування та уточнення. Бо не всі процесуальні дії слідчого є слідчими діями, а лише і саме ті, які пов'язані з виявленням, дослідженням, фіксацією, вилученням і використанням тобто процесом збирання, або, точніше, формуванням доказів (частина 1 ст. 223 КПК

України). Ці критерії дозволяють *розмежувати слідчі дії і процесуальні дії слідчого, які не є слідчими*, наприклад, винесення слідчим постанови про прийняття ним процесуального рішення з відповідним оформленням процесуального документа про рух кримінальної справи тощо.

Варто зазначити, що цьому учаснику кримінального провадження приділяється недостатньо уваги на законодавчому та нормативно-правовому рівні – у жодному законодавчому чи нормативному документі чітко *не визначено ні поняття "понятий", ні його процесуальний статус.* На науково-теоретичному рівні вчені-юристи у своїх дослідженнях якщо й торкаються цього питання, то здебільшого перераховують випадки, коли в слідчих діях мають брати участь поняті, та називають осіб, які не можуть ними бути.

У слідчій практиці протягом тривалого часу склався стійкий підхід до інституту понятих як до обтяжливого обов'язку, який необхідно виконувати виключно із міркувань формального дотримання вимог кримінально-процесуального законодавства. *Прихильники ж збереження або розширення застосування цього інституту у вітчизняному кримінальному провадженні апелюють* до положень п. 7 ст. 223 КПК України про те, що *зазначені особи можуть бути допитані під час судового розгляду як свідки проведення відповідної слідчої (розшукової) дії.* Мається на увазі, що процесуальний статус понятих може трансформуватися в процесуальний статус додаткових свідків по справі, хоча така позиція насправді є досить хибною.

Залучення понятих до кримінального судочинства пов'язане з цілим комплексом *проблем правового, організаційного та морально-етичного характеру*.

До найбільш суттєвих з них можна віднести: проблеми участі понятих під час провадження слідчих дій, пов'язаних з отриманням інформації, що складає банківську, лікарську, нотаріальну, комерційну або державну таємницю, обставини особистого життя, які стали відомі понятому в ході слідчої дії та відсутність дієвого механізму їх нерозголошення; проблематичність залучення понятих під час проведення невідкладних слідчих дій у безлюдній місцевості, в умовах, небезпечних для життя чи здоров'я, чи в інших екстремальних умовах (місцями проведення слідчих дій можуть бути епіцентри техногенних чи екологічних катастроф); питання правового захисту понятого, забезпечення його безпеки, відшкодування витрат, пов'язаних з його участю у слідчій дії, не передбачено процесуального обов'язку громадянина брати участь у проведенні певних слідчих дій у кримінальній справі та правової відповідальності за відмову його від участі у слідчих діях як понятого; закон також не надає можливості заявити відвід понятим тощо.

Відсутність чітко законодавчо визначених вимог до особи понятого, переліку його прав, обов'язків та відповідальності як учасника кримінального процесу, процесуального порядку участі понятого в провадженні слідчої дії, гарантій особистої безпеки та правового захисту понятого значною мірою ускладнює правозастосовчу діяльність органів досудового слідства в цій сфері. У КПК України ніде не вказаний вік понятого, тобто з якого віку особа може бути присутня як понятий та їх граничну кількість (не менше двох). Наступна проблема – це відсутність на законодавчому рівні закріпленого обов'язку слідчого встановлювати особу понятого за паспортом (чи іншими документами, що посвідчують особу), бо в практичній діяльності слідчих досить часто трапляються випадки, коли громадяни, які залучаються до участі у слідчих діях як поняті, називають неправдиві анкетні дані, що практично *робить неможливим їх допит у судовому засіданні як свідків з наданням їм відповідного процесуального статусу,* а слідчі дії за участю таких "понятих" визнаються нелегітимними.

Як проблему необхідно також розглядати й те, що новий КПК не передбачає залучення понятих до проведення *негласних слідчих дій*, можливості їх допиту у процесуальному статусі свідків за результатами їх проведення, а це вже є порушенням прав і свобод громадян, оскільки інших (об'єктивних) засвідчувальних засобів законності та об'єктивності проведення таких слідчих дій у КПК України не передбачено, окрім ч. 2 ст. 252 КПК України, у якій зазначається, що проведення негласних слідчих (розшукових) дій може фіксуватися за допомогою технічних та інших засобів, тобто це (фіксація) є правом, а не обов'язком особи, яка проводить таку слідчу дію.

Питання щодо обов'язкової участі понятих виникає при виконанні такої слідчої дії, як огляд місця події, зокрема, у віддаленому від населеного пункту місці (шосе, ліс, інша місцевість), де немає поблизу людей або в нічний час. Пошук понятих у цей час або в цьому місці – це завідомо безрезультатне заняття. До того ж слід вважати, що швидка зміна погоди може сприяти втраті слідів злочину на місці події, що особливо важливо при розслідуванні ДТП. Усе це не сприяє оперативності проведення невідкладних слідчих або оперативно-розшукових дій та заходів з розкриття злочину за гарячими слідами. Найчастіше при цьому працівники правоохоронних органів змушені порушувати закон, здійснюючи огляд місця події без понятих або за участю одного понятого, або вносити до відповідних протоколів завідомо неправдиві дані про участь понятих у проведенні слідчої дії. Як показує практика, при цьому завжди використовуються як поняті одні і ті ж особи, як правило, що знаходяться у відділі поліції як затримані з тих чи інших причин, або знайомі чи родичі співробітників правоохоронних органів. Зрозуміло, що їх участь не сприяє збереженню таємниці слідства та, враховуючи пряму зацікавленість цих осіб, не є гарантією законності.

Можна погодитися із зауваженнями К. Плєви про те, що під час розгляду правового статусу цього учасника неважко помітити відсутність чіткого підходу законодавця до визначення його ролі в процесі. Визначивши всі обов'язки та права свідка в кримінальному процесі, можна вказати й на прогалини законодавства. Так, щодо одного із зазначених прав (користуватися правовою допомогою адвоката) закон не визначає чіткої процесуальної форми залучення адвоката для свідка, не визначено також права адвоката, який захищає свідка. Крім цього, слід звернутися до вимог ст. 223 КПК України, зокрема її ч. 7, у якій зазначається, що*: "Зазначені особи можуть бути допитані під час судового розгляду як свідки проведення відповідної слідчої (розшукової) дії"*. Виникає питання про те, чому законодавець визначив як можливий етап отримання показань від особи, яка спостерігала за проведенням слідчої дії, саме стадію судового розгляду. Слідча практика і за старим, і за новим КПК України вказує на необхідність допиту понятих ще на стадії досудового розслідування для з'ясування, уточнення певної інформації або отримання нових доказів у кримінальному провадженні [3, с. 145–146]. Протилежної позиції дотримується О.П. Острійчук, який вважає, що "частина 7 ст. 223 КПК України дозволяє допит понятих під час судового розгляду як свідків проведення відповідної слідчої (розшукової) дії". Водночас про такий допит під час досудового розслідування в законі нічого не зазначено. Відсутня законодавча регламентація порядку допиту понятого як свідка слідчої (розшукової) дії. Свідок у кримінальному провадженні та свідок слідчої (розшукової) дії – це різні за своїм правовим статусом особи. Визначення поняття "свідка" наводиться у ст. 66 КПК України. Навіть шляхом поверхневого аналізу зазначеної норми процесуального закону бачимо, що понятий як свідок слідчої (розшукової) дій не підпадає під нормативне визначення "свідка". Понятим невідомі обставини, що

підлягають доказуванню у кримінальному провадженні. Також наділення понятих правомочністю свідка було б неправильним. Свідок дає показання про відомі йому обставини, що підлягають доказуванню, а понятий – засвідчує правильність проведення слідчої дії та фіксування її результатів. *Тож понятий та свідок – дві різні за своїм призначенням процесуальні фігури*." [4, с. 119]. Такої ж позиції дотримається і Булейко О.Л., яка зазначає, що поширена практика допиту понятих як свідків є саме "створенням "штучних свідків". Такі особи не можуть повідомити жодних нових фактів, а тільки підтверджують ті, що вже викладені у протоколі слідчої дії, проведеної за їх участю" [5, с. 140].

Науковці висловлюють різні думки щодо того, у якому статусі слід допитувати понятих. Окремі вітчизняні дослідники звертали увагу на необхідність як чіткого законодавчого визначення можливості допиту понятих як свідків (Н.В. Михайлова [6, с. 232]), так і загалом упорядкування всіх питань щодо участі понятих у кримінальному процесі (В.Т. Маляренко, І.В. Вернидубов [7, с. 27]). Розкритикована й відсутність у КПК України 2012 року чіткого законодавчого статусу понятого (В.П. Бахін, С.С. Чернявський [8, с. 9], Ю.І. Азаров [9, с. 484], Є.Д. Лук'янчиков [10, с. 58] та інші).

Понятим здебільшого є пересічний громадянин, який немає ані найменшого уявлення про форми та методи слідчої роботи, про можливості застосування техніко-криміналістичних засобів, не знайомий із процесуальним порядком провадження слідчих дій, не володіє спеціальною термінологією тощо.

Виходячи з цього, понятий об'єктивно не здатний своєю присутністю забезпечити законність провадження слідчої дії, а, відповідно, допустимість отриманих у її результаті доказів. Понятий є лише очевидцем дій слідчого та інших учасників процесуальної дії, зміст яких він не завжди розуміє.

Важко уявити, що зрозуміє такий понятий у запропонованій йому для підпису схемі місця дорожньо-транспортної пригоди або протоколі огляду місця події ДТП, убивства, порушень правил техніки безпеки з тяжкими наслідками тощо. Закон, таким чином, спонукає слідчого та понятого до засвідчення тих фактів, зміст яких понятий не повністю розуміє або правильно не усвідомлює.

Участь понятих у провадженні слідчої дії за логікою законодавця повинна забезпечити допустимість та достовірність отриманої доказової інформації. Однак проведений вище аналіз дає підстави стверджувати, що незнання понятим процесуального порядку провадження слідчої дії, фіксації її результатів, нівелює можливість дієвого контролю з його боку за законністю її проведення і, відповідно, допустимістю отриманої доказової інформації. Тобто допустимість доказів, отриманих під час слідчої дії, визначається *лише фактом присутності понятих і наявністю їх підписів у протоколі,* без врахування дотримання встановленої законом процедури збирання доказів.

На нашу думку, *потрібно відмовитися від обов'язкової участі понятих у проведенні* пред'явлення особи, речі чи трупа, у тому числі пов'язаного з ексгумацією, для впізнання, огляду, слідчого експерименту, залишивши їх участь *на розсуд особи, яка провадить цю слідчу дію* і, таким чином, відмовитись від формалізму та можливих фальсифікацій. Натомість тимчасово *зберегти участь понятих при обшуках житла чи іншого володіння за відсутності особи, яка займає приміщення чи користується відповідним володінням. Доцільно було б залучати понятих лише тоді, коли про це клопочеться зацікавлена особа або коли цього вимагають обставини справи, зокрема в конфліктних ситуаціях, а також у разі, коли слідчий або прокурор визнав це за необхідне*. Потреба в інституті понятих у зазначених випадках доцільна за умови збереження можливості

трансформації їх процесуального статусу у свідків, допиту їх у цьому статусі як свідків тощо, оскільки саме у спірних та конфліктних ситуаціях це надасть змогу отримати необхідні додаткові докази у кримінальному судочинстві.

Наведені аргументи дають нам підстави стверджувати, що підхід до інституту понятих потребує змін. Але виключити його повністю із кримінального процесу України за нинішніх реалій життя неможливо, оскільки це потребуватиме значних бюджетних коштів.

Отже, в контексті правової ситуації, що склалася в Україні після введення в дію нового Кримінального процесуального кодексу України, а також євроінтеграційних процесів, у яких бере участь наша країна, інститут понятих як один із найстаріших інститутів кримінального процесуального права потребує суттєвих та радикальних досліджень і законодавчих перетворень.

Вивчаючи окремі аспекти основ кримінального процесу в законодавстві окремих країн із розвиненими та усталеними правовими системами, особливо таких яскравих представників двох основних правових сімей сучасності − романо-германської (ФРН, Франція) та англосаксонської (Англія, США), вдалося встановити, що *такий учасник слідчих дій, як понятий, за законодавчими нормами зазначеаних країн взагалі відсутній*. Слід також зазначити, що в *більшості країн Європи участь понятих (представників громадськості) передбачена лише при обшуку житла*.

У цілому, аналізуючи норми кримінально-процесуального законодавства США та процедури провадження по справі, приходимо до висновку, що інституту понятих, як такого, у законодавстві Сполучених Штатів також не існує [11]. У країнах СНД цей інститут теж практично майже не зберігся. Найбільш прогресивними в цьому плані виявилися Грузія та країни Прибалтики (Латвія, Литва, Естонія), в яких обов'язкова *участь понятих обмежена лише випадками проведення обшуку житла або зовсім незначної кількості інших слідчих дій, пов'язаних із процесуальним примусом*.

Отже, дослідивши особливості кримінально-процесуального провадження Англії та США як найбільш типових представників англосаксонської правової сім'ї можемо зробити висновок про відсутність інституту понятих або його аналога в законодавствах цих країн. Вивчення кримінально-процесуального законодавства країн Європи, зокрема Франції та Німеччини, дало підстави зробити висновок про обмежену участь понятих при проведенні вузького кола слідчих дій, як правило, пов'язаних із обшуком.

Таким чином, демократичні країни, в яких сформовано правову державу, суспільство з високим рівнем правосвідомості та правової культури, характеризуються довірою до правоохоронних органів, що робить недоцільним існування інституту понятих у кримінальному процесі. Для України, яка проголосила курс на європейську інтеграцію, такий позитивний досвід повинен стати орієнтиром для реформування кримінального судочинства відповідно до міжнародних стандартів.

Підсумовуючи викладене, на основі вивчення кримінального судочинства держав англосаксонської та континентальної систем права (США та Англія, Німеччина та Франція) можна зробити висновок про те, що *у кримінально-процесуальних законодавствах демократичних країн відсутній інститут понятих, або ж він має дуже обмежене застосування*. Зазначений досвід може бути використаний у процесі реформування інституту понятих у кримінальному процесі України. Участь понятих не в змозі повною мірою забезпечити законність при проведенні слідчих дій, а тому необхідно поступово відмовитися від інституту понятих

у кримінальному процесі з поступовою заміною цього інституту сучасними технічними засобами безперервної відео- та аудіофіксації ходу проведення слідчих (розшукових) дій у кримінальному провадженні. Стрімкий розвиток науково-технічного прогресу дозволяє легко перекласти *посвідчувальну функцію*, яка виконується понятими, на технічні засоби, які дозволяють із максимальною *достовірністю та об'єктивністю* безперервно фіксувати будь-які слідчі дії органів розслідування.

Інститут понятих у сучасному кримінальному процесі України потребує реформування, яке повинне передбачити:

– доповнення глави 3 КПК України "Суд, сторони та інші учасники кримінального провадження" параграф 5 "Інші учасники кримінального провадження" такими положеннями:

– про вимоги до особи понятого, перелік його прав, обов'язків та питань відповідальності, як учасника кримінального процесу, тобто визначення та законодавчого закріплення поняття та статусу цього учасника кримінального провадження; чітких критеріїв, за якими має здійснюватись вибір понятих, процесуального порядку участі понятого в провадженні слідчої (розшукової) дії, гарантій особистої безпеки та правового захисту;

– про правовий захист понятого, забезпечення його безпеки, відшкодування витрат, пов'язаних з його участю у слідчій дії.

– тимчасового збереження участі понятих при обшуках житла чи іншого володіння за відсутності особи, яка займає приміщення чи користується відповідним володінням. Доцільно було б залучати понятих лише тоді, коли про це клопочеться зацікавлена особа або коли цього вимагають обставини справи, зокрема в конфліктних ситуаціях, а також у разі, коли слідчий або прокурор визнав це за необхідне. Потреба в інституті понятих у зазначених випадках доцільна за умови збереження можливості трансформації їх процесуального статусу у свідків, допиту їх у цьому статусі як свідків тощо, оскільки саме у спірних та конфліктних ситуаціях це надасть змогу отримати необхідні додаткові докази у кримінальному судочинстві.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка: ок. 57000 слов; под. ред. чл.-корр. АН СССР Н.Ю. Шведовой. 20-е изд., стереотип. Москва, Рус. яз., 1988. 750 с.

2. *Даль В.* Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 3. Москва, 1980. 684 с.

3. *Плєва К.* Правовий статус свідків за новим Кримінальним процесуальним кодексом України. Юридичний вісник. 2014. № 6. С. 142–146.

4. *Острійчук О.П.* Показання як процесуальне джерело доказів у кримінальному провадженні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Національна академія прокуратури України. Київ, 2016. 243 с.

5. *Булейко О.Л.* Участь понятих у кримінальному процесі: монограф. Київ : КНТ, 2010. 168 с.

6. *Михайлова Н.В., Головченко О.М.* Проблеми участі понятих у кримінальному процесі України. Право і суспільство. 2011. № 6. С. 231–233.

7. *Маляренко В.Т., Вернидубов І.В.* Про інститут понятих у кримінальному процесі України. Вісник Верховного Суду України. 2001. № 3. С. 22–27.

8. *Бахин В.П., Чернявский С.С., Губина Е.Н.* Об участии понятых на стадии досудебного расследования: проблемы и пути их решения. Закон и жизнь. 2014. № 1. С. 9–12.

9. *Азаров Ю.І.* Забезпечення участі понятих у кримінальному процесі в контексті дотримання принципу законності. Митна справа. 2014. № 6. Ч. 2. Книга 2. С. 480–485.

10. *Лук'янчиков Є.Д., Лук'янчиков Б.Є.* Законодавче регулювання інституту понятих. Вісник кримінального судочинства. 2015. № 2. С. 57–63.

11. *Махов В.Н., Пєшков М.А.* Уголовный процесс США (досудебные стадии). Москва, 1998. С. 155.

Отримано 18.09.2017

ЮРИДИЧНА ПСИХОЛОГІЯ. ПСИХОЛОГІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

УДК 159.922

В.І. Барко,
доктор психологічних наук, професор,
головний науковий співробітник
ДНДІ МВС України, м. Київ,
В.П. Остапович,
кандидат юридичних наук,
завідувач лабораторії ДНДІ МВС України, м. Київ

ЗНАЧЕННЯ ПРИНЦИПУ НЕВИЗНАЧЕНОСТІ В ПОЛІЦЕЙСЬКОМУ МЕНЕДЖМЕНТІ

Стаття висвітлює сучасні психологічні і філософські підходи до принципу невизначеності в суспільному бутті, соціальному управлінні й поліцейському менеджменті. Розкривається значення цього принципу у процесах управління. Показано, що позитивне ставлення до невизначеності можливе, воно виявляється продуктивним для особистісного розвитку поліцейських менеджерів і опірності стресам. Сьогодні менеджерам необхідно відмовитися від ілюзії стабільності й однозначності картини світу, виробляти позицію прийняття невизначеності, позитивом якої виступає поява нових можливостей. Як наслідок, невизначеність перестає бути чимось, чого потрібно боятися, а починає приносити задоволення. Невизначеність містить в собі важливий позитивний потенціал для менеджерів поліції. Підкреслюється, що толерантність до невизначенності є професійно важливою якістю керівника поліцейського підрозділу й із метою підвищення ефективності менеджменту її необхідно діагностувати при підборі керівників і розвивати у процесі професійної діяльності.

Ключові слова: *толерантність до невизначеності, соціальне управління, поліцейський менеджмент, керівник (менеджер), професійно важливі якості.*

Статья освещает современные психологические и философские подходы к принципу неопределенности в общественном бытии, социальном управлении и полицейском менеджменте. Раскрывается значение этого принципа в процессах управления. Показано, что позитивное отношение к неопределенности возможно, оно оказывается продуктивным для личностного развития полицейских менеджеров и сопротивляемости стрессам. В наше время менеджерам необходимо отказаться от иллюзии стабильности и однозначности картины мира, вырабатывать позицию принятия неопределенности, позитивом которой является возникновение новых возможностей. В результате неопределенность перестает страшить и начинает приносить удовольствие. Неопределенность содержит важный позитивный потенциал для менеджеров полиции. Подчеркивается, что толерантность к неопределенности является профессионально важным качеством руководителя

© Барко В.І., Остапович В.П., 2017

полиции и в целях повышения эффективности менеджмента ее необходимо диагностировать при отборе руководителей и развивать в процессе профессиональной деятельности.

Ключевые слова: *толерантность к неопределенности, социальное управление, полицейский менеджмент, руководитель (менеджер), профессионально важные качества.*

Paper describes contemporary psychological and philosophy approaches to the principle of ambiguity in social being, social and police management. The authors study the importance of this principle in managerial processes. It is shown the possibility of positive relation to ambiguity, it may be useful for personality development of police manageres and resistance to stresses. Nowadays managers should refuse from illusion of stability and consistency of the world and develop personal position of adoption of ambiguity, because it has a positive moment − an appearance of new possibilities. As a result ambiguity stops scare and begin to bring satisfaction. So ambiguity has a positive potencial for police manageres. It is shown in the paper that tolerance to ambiguity is an important professional quality of police manager and needs to be diagnosed while professional selection of manageres and developed during their professional activity.

Keywords: *tolerance to ambiguity, social management, police management, manager, professional qualities.*

У сучасних умовах перед поліцією постають складні завдання. Початок XXI століття ознаменувався тим, що світова спільнота наразилася на глобальне поширення та зростанням низки украй небезпечних соціальних явищ, таких як тероризм, геноцид, міжетнічні конфлікти, нелегальна міграція, торгівля наркотиками, зброєю тощо. Це обумовлює підвищений інтерес до вивчення тенденцій та динаміки розвитку системи поліцейського управління (менеджменту), пошуку нових, гнучких та ефективних підходів, які б дозволили поліцейським організаціям без істотного збільшення своєї чисельності та фінансування успішно протидіяти наступу злочинності.

Щойно створена Національна поліція Україн нині перебуває на стадії становлення, яке супроводжується докорінним реформуванням застарілих правових засад правоохоронної діяльності, притаманних її попередникові “ міліції. Ознаками нових підходів є оновлення нормативно-правової бази діяльності поліції, орієнтація на сервісну функцію, відкритість і прозорість діяльності, підзвітність суспільству, структурна перебудова, демілітаризація, тісне партнерство з населенням, зміни у системі управління та нові підходи до оцінки ефективності роботи підрозділів. Створення правової держави і демократичного суспільства потребує проведення в поліції якісно нової управлінської політики.

Аналізуючи сучасні глобальні соціальні проблеми, можливо відзначити, що суспільне буття у 21 столітті характеризується зростаючою невизначеністю. Невизначеність торкається усіх сторін буття. Як відзначав А. Асмолов, у світі, що безперервно змінюється, особистість також неминуче змінюється. Зазначене стосується й усіх сфер життєдіяльності людини [1, с. 60]. На думку К. Вульфа, невизначеність є елементом культури, умовою створення людиною будь-якого продукту діяльності, невід’ємною умовою вільного, продуктивного життя [3, с. 24]. В.П. Зінченко і Т.В. Корнілова небезпідставно пишуть про принцип невизначеності, який в нашому столітті співіснує із принципом детермінізму, причому у психологічному сенсі невизначеність виступає у вигляді виклику людству [4, с. 15; 6, с. 75]. Упродовж XX століття ми спостерігаємо в філософії різні прояви руху за напрямом

від розуміння світу як міцного, стійкого, передбачуваного, керованого і детермінованого до його розуміння як переважно некерованого, недетермінованого, непередбачуваного, неоднозначного. На думку Д.О. Леонтьєва, це проявляється у трьох ключових сферах: зміні образу людини, зміні образу науки і зміні статусу цінностей [8–10]. Принцип невизначеності проявляється також у сфері поліцейського управління (менеджменту), тому *метою* статті є розкриття значення принципу невизначеності у процесах управління й необхідності його врахування при підборі й підготовці поліцейських менеджерів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Упродовж останніх десятиліть докорінно змінились образи людини, які існували раніше. Сучасні мислителі, зокрема Е. Фром, відзначають, що природа людини полягає в тому, що в неї взагалі немає фіксованої природи, сутність людини – це можливість розвиватись за будь-яким обраним напрямом [19, с. 80]. Єдине, що можна сказати упевнено, це те, що людина дуже неоднозначна, вона виходить за межі заданого, її сутність полягає в трансценденції. Як вважає методолог природознавства І. Пригожин, упродовж XX століття докорінно змінювався й образ науки [15, с. 25]. Традиційно вважалося, що наука описує стабільні, детерміновані процеси, проте чим більше поглиблювалося пізнання, тим більш помилковою виявлялась подібна точка зору. І. Пригожин став Нобелевським лауреатом за відкриття в неорганічній природі так званих біфуркаційних процесів, тобто процесів, які не детерміновані повністю і в яких виникають точки розриву детермінації. Процес може відбуватися за різними напрямами, і неможливо визначити його конкретний шлях. Всеосяжна і повна детермінованість матеріального світу й людської поведінки виявляється ілюзією. Саме в таких нерівноважних системах, відзначав Пригожин, можливе розширення масштабів самої системи, зміна відносин із зовнішнім середовищем, у таких системах відбувається істинний розвиток.

Урешті-решт, змінилася картина світу, яка існувала упродовж тисячоліть, оскільки змінилася система непорушних цінностей. У XX столітті виникла так звана постмодерністська система світу. Постмодернізм, на думку Д.О. Леонтьєва, філософськи коректно довів відсутність об'єктивних підстав існування ціннісних систем, якщо не вважати такою підставою історичні аспекти прийняття певних цінностей на окремих територіях [9–10]. Постмодернізм стверджує відносність усіх ціннісних критеріїв, наслідком чого стало порушення регуляції соціального життя. Ми стаємо свідками відходу в небуття таких одвічних людських цінностей як людське життя, свобода, справедливість, доброчесність, правдивість, альтруїзм.

У системі поліції в міру розвитку науково-технічного прогресу, ускладнення праці, підвищення рівня освіти населення (і кримінального контингенту), успіх все більше залежить від знань і здібностей працівників, ступеня їх підготовки. Зростає роль мотивації поліцейського, який в умовах складної, часом творчої роботи, стає саморегульованою системою, коли працівник визначає власну поведінку, керівник на нього можна впливати лише опосередковано, віддаючи перевагу не адмініструванню, а реалізації тих стилів керівництва, які передбачають співучасть, визнання особистих заслуг конкретних працівників поліції, гласність результатів діяльності, надання інформації для самооцінки. При цьому поліцейський менеджмент в сучасному суспільстві також характеризується зростаючою невизначеністю. Управлінню поліцейським персоналом властиві специфічні психологічні особливості, а саме: 1) значна відповідальність керівника за прийняті рішення; 2) опосередкованість операцій управління через наявність статутних відносин; 3) необхідність діяти в умовах неоднозначності й невизначеності; 4) неалгоритмічний характер багатьох операцій; 5) жорстка детермінація операцій часовими

параметрами, заданими організаційними умовами; 6) значний обсяг та різноманітність оперативних задач і дій; 7) соціотехнічний характер управлінських дій; 8) висока психологічна напруженість діяльності; 9) значна залежність ефективності управлінських дій від індивідуально-психологічних якостей суб'єкта управління; 10) значна залежність результату діяльності поліцейського управлінця від чинників, які перебувають поза межами регулюючого впливу.

На думку дослідників, вихід з екзистенціального кута, створеного невизначеністю, вбачається у виробленні особистістю жорсткої внутрішньої структури і прийняття відповідальності за підстави своєї поведінки, самостійному створенні суб'єктивних критеріїв власної діяльності за відсутності будь-яких об'єктивних зовнішніх підстав для цього. Це нелегкий шлях, але він не має альтернативи [2; 5; 12; 21; 22]. Це стосується і поліцейських менеджерів, які діють переважно в умовах невизначеності.

Невизначеність стала найважливішою характеристикою суспільного життя, її атрибутом. Це, звичайно, хвилює, напружує людей, актуалізує потребу захиститися від невизначеності, взаємодіяти з нею. У світі дуже багато невизначеності, і вона абсолютна, а відрізки визначеності − короткі − відзначають В. А. Кувакін і В. П. Ковальова [8, с. 112]. Аналізуючи природу невизначеності, вчені називають її третьою дійсністю, разом з буттям і небуттям. Очевидно, що третім онтологічним станом може виступати саме невизначеність, тому що невідомість " це не онтологічна, а гносеологічна характеристика, щось може бути цілком визначеним у своїх законах і наслідках, але з тих або інших причин невідомим суб'єктові. Більше того, одне і те ж явище може бути відоме одному суб'єктові і невідоме іншому, тоді як характеристика явища як визначеного або невизначеного не допускає варіацій, залежних від ракурсу розгляду. Тому важливо не плутати невідомість і невизначеність. Ведучи мову про невизначеність, ми тим самим маємо на увазі щось об'єктивне, пов'язане зі світоустроєм, а не з обмеженістю нашого пізнання.

М. Епштейн, аналізуючи цю проблематику, відзначав, що світ невпинно ускладнюється, причому ускладнення настільки прискорюється, що окремо взята людина вже не в змозі за ним встигнути засвоїти загальнолюдський досвід, який зростає дедалі швидше. Розрив між сукупним досвідом усього людства й індивідуальним досвідом кожної окремої людини, писав Епштейн, збільшується за експонентою. Це часто викликає у сучасних людей переживання, що нагадують симптоматику посттравматичного стресового розладу; Епштейн називає подібний розлад "травмою постмодерну" [20, с. 21]. Невипадково на передній план виступають ідеї варіативної освіти (Асмолов), імовірнісної освіти (Лобок) [1; 11].

Сьогодні неминуче зростають витрати, пов'язані з професійним навчанням і післядипломною освітою поліцейського персоналу. На перший план у системі підготовки кадрів поліції виходить концепція "Life long education" (навчання упродовж життя). Сучасні системи навчання поліцейських базуються на використанні активних форм і методів, моделей компетентності, які сприяють особистому розвитку працівників, дозволяють швидко оволодівати знаннями, уміннями і досвідом поведінки у складних ситуаціях: соціально-психологічним тренінгів, рольових ігор, психодрами, кейсів, брейнстормінгу тощо. Нові вимоги висуваються до технічного забезпечення навчання персоналу, сучасні правоохоронці повинні мати вільний доступ до літератури й інших даних, зокрема, за допомогою мережі Інтернету. Специфічною особливістю діяльності поліцейських підрозділів стає її колективний характер. Це обумовлює необхідність поєднання у групах працівників людей різних характерологічних типів так, щоб створений колектив (команда) працювала оптимально, тобто максимально ефективно для даних умов

і з мінімальними витратами усіх типів ресурсів. Отже, важливим завданням менеджера стає вирішення проблем психологічної сумісності поліцейських, оптимізації розстановки персоналу, лідерства.

Відповідно, нові вимоги висуваються до керівників усіх рівнів системи Національної поліції України. Кожен керівник має вміти підбирати й оцінювати кадри, володіти арсеналом стилів управління та вміти обирати оптимальний, згуртовувати колектив поліцейських, бути його лідером, впливати на людей, допомагати працівникам, навчати персонал, планувати потреби в персоналі, оптимально використовувати час, при цьому постійно розвиватися самому як особистості і професіонала.

Зазначене вище є важливим, оскільки психологами доведено, що в сучасному світі є багато можливостей розвиватися до глибокої старості і смерті, не зупиняючись в цьому процесі, але також є можливість не розвиватися, зупинитися й забути про подальші ускладнення та розвиток. Це два протилежні способи реагування на виклик сучасного світу, який містить досить можливостей і для однієї, і для іншої стратегії. Тому особистісний розвиток, на думку Д.О. Леонтьєва, після досягнення повноліття “ процес необов’язковий, факультативний [10].

У руслі екзистенціальної філософії і психології тривога, яка витікає з невизначеності і непередбачуваності майбутнього, давно описана як атрибут людського існування. В результаті непередбачуваності майбутнього виникає природне людське переживання, яке з життя не усунути. Тому, на думку психологів, з тривогою не потрібно боротися, з нею потрібно примиритися, вести діалог, включати її в життя, тому що тривога допомагає розрізняти визначеність і невизначеність, реальність і ілюзії. Сутність екзистенціального світогляду полягає у ставленні до життя як до тотальної невизначеності, єдиним джерелом внесення в яку визначеності виступає сам суб’єкт, за умови, що він не вважає свою картину світу апріорі істинною і вступає в діалог зі світом і іншими для її верифікації [14; 22].

До XIX століття естафету затверджувати повну передбачуваність і визначеність від релігії прийняли природничі науки, що оперували поняттям матеріальної єдності світу, у якому усе детерміновано. Проте в науках про людський мозок і поведінку останнім часом ілюзія тотальної визначеності поступається місцем визнанню принципової невизначеності й важливості становлення механізмів взаємодії з нею [13, 23]. Поведінка і психічні процеси людини не повністю підкоряються жорстким причинно-наслідковим закономірностям. У них є не лише необхідне, причинно обумовлене, але й багато чого, що належить до категорії можливого. Можливість виникає в розриві детермінації, поняття можливості пов’язане з поняттям невизначеності, невизначеність означає наявність альтернативних можливостей. І, навпаки, можливість може з’явитися тільки там, де є неповна визначеність.

Відомий філософ А. Бадью вводить важливе поняття “Готовність до події” як особливість стратегії поведінки людини, яка готова до ситуації невизначеності. Бути готовим до події означає бути в суб’єктивному налаштуванні, що дозволяє визнати нову можливість. Готуватись до події “ означає бути налаштованим її прийняти, бути в такому стані духу, у якому порядок світу, панівні сили не мають абсолютного контролю над можливостями [2, с. 47]. Звідси випливає, що невизначеність, окрім неприємних емоцій, містить в собі важливий позитивний потенціал для людини, яка може, виробивши в собі адекватну позицію стосовно невизначеності, відчути властиві їй позитивні можливості. Готовність до події, на думку В.П. Зінченка, є, по суті, готовністю до невизначеності, або готовністю до

вибору [4, с. 20]. Йдеться про готовність до різних можливостей, готовність робити і реалізовувати тут і тепер вибір, не зумовлений заздалегідь.

Більшість людей до невизначеності ставляться негативно. Клінічний аналіз проблеми суб'єктивної невизначеності дозволив ученим описати п'ять типів її переживання, із яких чотири носять негативний характер (Соколова, 2015). Перший тип " це всепоглинаючий негативний афект, зміст якого становить тривога. Другий тип – це також негативні емоційні стани, за яких домінує легша феноменологія: двозначність, амбівалентність, непередбачуваність, суперечність, заплутаність, складність. Третій тип характеризується розглядом невизначеності як ситуації відсутності доступу до внутрішніх ресурсів "Я"; результатом є залежність від соціального оточення, конформізм, відмова від власної системи еталонів, підпорядкування авторитету, режиму, владі, нівелювання власного "Я". Четвертий тип – це проекція, трансгресія, відсутність усіляких меж, будь-яких стримуючих правил, поведінка за нарцисично-перфекціоністським типом. Урешті-решт, останній тип – це переживання, забарвлені в позитивні емоційні відтінки: цікавість, пошукова активність, гра фантазії, породження нових сенсів, радість, азарт, інсайт, ситуації невизначеності, що призводять до творчості [16, с. 77].

Позитивне ставлення до невизначеності можливе, саме воно виявляється найбільш продуктивним для особистісного розвитку поліцейських менеджерів і опірності стресам. Сутність такого ставлення полягає в тому, щоб відмовитися від дитячої ілюзії стабільності і однозначності картини світу і виробляти позицію прийняття невизначеності, іншою стороною якої виступає поява нових можливостей. Ріст толерантності до невизначеності виявився одним з найбільш універсальних наслідків роботи в екзистенціальних дослідженнях. Унаслідок зміни ставлення до невизначеності вона перестає бути чимось, чого потрібно боятися і чого слід уникати, а починає приносити людям задоволення, вони стають здатні відчувати від цього позитивні емоції.

Слід зважати на те, що невизначеність – це властивість природи, буття, хоча більшість людей відчувають стосовно неї широкий спектр негативних емоцій – від дискомфорту до паніки – і прагнуть її у своєму житті мінімізувати. Це нормально, це правильно, тому що будь-яка діяльність пов'язана з обмеженням невизначеності; будь-яка мета, будь-який вибір – це перетворення невизначеності на часткову визначеність. Проте буття саме постійно породжує невизначеність (ентропію). Ентропія – це властивість усього сутнісного, зростання невизначеності, хаосу, у той час як властивість живого – це, навпаки, перетворення ентропії на щось більш впорядковане, структуроване, тобто зворотний процес. Принцип життя самодетермінованих суб'єктів – виробляти з невизначеності часткову визначеність, перетворювати ентропію на неентропію, розуміючи при цьому, що невизначеності все одно залишатиметься багато. Отже, невизначеність і визначеність не суперечать, а доповнюють одна одну.

Сьогодні розроблено чимало опитувальників, що використовуються з метою психологічної діагностики толерантності особистості керівника до невизначеності [4; 6; 14]. З огляду на зазначене вище, вважаємо, що саме толерантність до невизначеності є професійно важливою рисою керівника поліцейського підрозділу і при призначенні на посади менеджерів поліції, а також у ході професійного навчання цю якість необхідно діагностувати, враховувати й усіляко зміцнювати й розвивати. Саме така особистісна якість як толерантність до невизначеності забезпечить підвищення ефективності управлінської діяльності поліцейських менеджерів, оскільки:

– дозволить краще переносити непередбачувані ситуації, які постійно супроводжують службову діяльність;

– відкриє можливості для креативного осмислення складних професійних ситуацій, пошуку варіативних і нестандартних управлінських рішень;

– збільшить стресостійкість керівників, посилить продуктивні механізми психологічного захисту особистості (раціоналізація, сублімація, витіснення);

– посилить психологічну готовність і надійність особистості до дій в особливих і екстремальних умовах;

– сприятиме збереженню психологічного здоровя особистості керівника.

Висновки. Таким чином, невизначеність в сучасному світі стає елементом культури, умовою створення людиною будь-якого продукту діяльності, невід'ємним чинником вільного й продуктивного життя. Сучасні філософи й психологи небезпідставно пишуть про принцип невизначеності, який сьогодні є фундаментальною ознакою буття, соціального управління і співіснує з принципом детермінізму. В психологічному сенсі невизначеність виступає у вигляді виклику людству, тому її слід враховувати, навчитись жити і діяти в умовах постійних проявів невизначеності. Встановлено, що така особистісна якість, як толерантність до невизначеності, є професійно важливою рисою керівника поліцейського підрозділу, тому при призначенні на посади менеджерів поліції, а також у ході професійного навчання і післядипломної освіти цю якість необхідно діагностувати, враховувати, всебічно розвивати. Саме толерантність до невизначеності є умовою підвищення ефективності управлінської діяльності сучасних поліцейських менеджерів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Асмолов А.Г.* Психология личности: принципы общепсихологического анализа. М.: Смысл, 2001.

2. *Бадью А.* Философия и событие. М.: ИОИ, 2013.

3. *Вульф К.* Вместо предисловия: неопределенность как условие человеческой жизни. В кн.: К. Вульф, В. Савчук (Ред.), Неопределенность как вызов. Медиа. Антропология. Эстетика. СПб.: РХГА, 2013. С. 5–6.

4. *Зинченко В.П.* Толерантность к неопределенности: новость или психологическая традиция? В кн.: А.К. Болотова (Ред.), Человек в ситуации неопределенности. М.: ТЕИС, 2007. С. 9–33.

5. *Канеман Д., П. Словик, А. Тверски.* Принятие решений в неопределенности: Правила и предубеждения. Харьков: Гуманитарный центр, 2005.

6. *Корнилова Т.В.* Принцип неопределенности в психологии: основания и проблемы. Психологические исследования. 2010. 3(11), 11. URL: http://psystudy.ru (дата звернення 02.09.2017).

7. *Кувакин В.А., Ковалева В.П.* Неизвестность. М.: Регулярная и хаотическая динамика, 2006.

8. *Леонтьев Д.А.* Экзистенциальная тревога и как с ней не бороться. Московский психотерапевтический журнал, 2003, №. 2, 107–119.

9. *Леонтьев Д.А.* Личностное измерение человеческого развития. Вопросы психологии, 2013, №. 3, 67–80.

10. *Леонтьев Д.А. Осин Е.Н.* Печать экзистенциализма: эмпирические корреляты экзистенциального мировоззрения. Экзистенциальная традиция: философия, психология, психотерапия, 2007, 1(10), 121–130.

11. *Лобок А.М.* Вероятностный мир. Екатеринбург: АМБ, 2001.

12. *Мадди С.* Смыслообразование в процессах принятия решения. Психологический журнал, 2005, 26(6), 87–101.

13. *Мэй Р.* Смысл тревоги. М.: Класс, 2001.

14. *Осин Е.Н.* Факторная структура русскоязычной версии шкалы общей толерантности к неопределенности Д. Маклейна. Психологическая диагностика, 2010, №. 2, 65–86.

15. *Пригожин И.* Философия нестабильности. Вопросы философии, 1991, №. 6, 46–52.

16. *Соколова Е.Т.* Клиническая психология утраты Я. М.: Смысл, 2015.

17. *Талеб Н.Н.* Антихрупкость: как извлечь выгоду из хаоса. М.: Колибри, 2014.

18. *Франкл В.* Человек в поисках смысла. М.: Прогресс, 1990.

19. *Фромм Э.* Душа человека. М.: Республика, 1992.

20. *Эпштейн М.Н.* Знак_пробела: о будущем гуманитарных наук. М.: НЛО, 2004.

21. *Giorgi A.* Whither Humanistic Psychology? The Humanistic Psychologist, 1992, 20(2–3), 422–438.

22. *Glimcher P.W.* Indeterminacy in brain and behavior. Annual Review of Psychology, 2005, 56(1), 25–56.

23. *Proulx T., Heine S.J., Vohs K.D.* When is the unfamiliar the uncanny? Measuring affirmation after exposure to absurdist literature, humor and art. Personality and Social Psychology Bulletin, 2010, 36(6), 817–829.

Отримано 02.10.2017

УДК 159.922

В.В. Барко,
кандидат педагогічних наук,
старший науковий співробітник
ДНДІ МВС України, м. Київ,
В.І. Барко,
доктор психологічних наук, професор,
головний науковий співробітник
ДНДІ МВС України, м. Київ,
В.П. Остапович,
кандидат юридичних наук, завідувач лабораторії
ДНДІ МВС України, м. Київ

ПСИХОЛОГО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОВЕДЕННЯ ПОЛІГРАФНИХ ОПИТУВАНЬ У СИСТЕМІ МВС УКРАЇНИ

У статті розкриваються правові та теоретико-психологічні засади організації і проведення опитувань працівників МВС України з використанням поліграфа. Аналізуються теорія і практика здійснення поліграфних досліджень у нашій країні, підкреслюється доцільність використання передового досвіду зарубіжних країн у цьому питанні. Окреслено напрями вдосконалення правових і психологічних аспектів використання поліграфних опитувань працівників правоохоронних органів, зокрема, щодо розробки законодавчої і нормативно-правової бази застосування поліграфа правоохоронними органами, психологічного обгрунтування і стандартизації методик поліграфного обстеження, виявлення психологічних умов проведення передтестової бесіди, поводження з обстежуваними, формулювання запитань, виявлення протидії опитуванню, візуальних особливостей неправдивої інформації тощо.

Ключові слова: *поліграф, Міністерство внутрішніх справ, поліція, опитування, психологічний стимул, психофізіологічна реакція, правові і психологічні аспекти.*

В статье раскрываются правовые и теоретико-психологические основы организации и проведения опросов сотрудников МВД Украины с использованием полиграфа. Анализируются теория и практика осуществления полиграфных исследований в нашей стране, подчеркивается целесообразность использования передового опыта зарубежных стран в этом вопросе. В статье намечены направления совершенствования правовых и психологических аспектов использования полиграфных опросов сотрудников правоохранительных органов, в частности, касающиеся разработки законодательной и нормативно-правовой базы применения полиграфа правоохранительными органами, психологического обоснования и стандартизации методик полиграфного обследования, выявления психологических условий проведения предтестовой беседы, обращения с обследуемыми, формулировки вопросов полиграфного теста, выявления противодействия опросу, особенностей неправдивой информации и т. п.

Ключевые слова: *полиграф, Министерство внутренних дел, полиция, опрос, психологический стимул, психофизиологическая реакция, правовые и психологические аспекты.*

© Барко В.В., Барко В.І., Остапович В.П., 2017

Paper is dedicated to juridical and psychological aspects of organization and conduction of examination of Ministry of Internal affairs officers' with the help of polygraph. The authors analyze theory and practice of polygraph researches in our country, underline the importance of learning foreign progressive methods in this field. Paper considers some directions of the improvement of juridical and psychological aspects of polygraph examinations of Law enforcement' officers, in particular, concerning development of Law regulations of using polygraph by Law enforcement agencies, psychological reasoning and standardization of methods and techniques of polygraph examination, revealing of psychological conditions of successful pretest, treatment with polygraph examinee, test questions' formulation, revealing of resistence to polygraph examination and untruthful information.

Keywords: *polygraph, Ministry of Internal Affairs, psychological stimulus, psychophysiological reaction, juridical and psychological aspects.*

Поліграф являє собою спеціальний комп'ютерний технічний засіб, що здійснює реєстрацію змін психофізіологічних реакцій людини, які є результатом психологічних процесів у відповідь на пред'явлення їй за спеціальною методикою певних психологічних стимулів. Поліграф має відповідну сертифікацію, прилад не завдає шкоди життю, здоров'ю людини та навколишньому середовищу. Він широко використовується із середини XX сторіччя в розвинених країнах світу, практика застосування приладу свідчить про те, що він дає можливість отримати від людини інформацію, яку в інший спосіб дуже складно виявити. Останніми роками успішно розвиваються такі напрями використання поліграфа, як відбір кадрів у професіях підвищеного ризику, а також розкриття й розслідування злочинів. Результати поліграфних обстежень персоналу в багатьох країнах Європи свідчать про їх високу ефективність у профілактиці злочинних проявів, службових порушень та девіацій поведінки. На сьогодні поліграф застосовується приблизно у 70 країнах, у тому числі в правоохоронних структурах США, Туреччини, Ізраїлю, Росії, Білорусі, Молдови, Литви, Польщі тощо. Проте в Україні поліграф не знайшов широкого застосування, що пояснюється низкою причин об'єктивного і суб'єктивного характеру. Тому *метою статті* є розкриття психологічних і правових умов підвищення ефективності використання поліграфних досліджень в нашій державі.

Історія становлення і розвитку поліграфних досліджень в Україні тісно пов'язана з розвитком системи Міністерства внутрішніх справ. Початком можна вважати 1999 рік, коли група з п'яти викладачів і науковців системи МВС України пройшла перепідготовку в Академії юридичної психофізіології (м. Ларго, США) за спеціальністю "екзаменатор поліграфа". У травні 1999 р. в Національній академії внутрішніх справ України був проведений круглий стіл на тему "Проблеми і напрямки впровадження поліграфа у практичну діяльність органів внутрішніх справ України" за участю представників МВС, представників Служби безпеки і Міністерства оборони України, українських та російських поліграфологів-практиків. До першочергових завдань впровадження приладу було віднесено розробку відомчої нормативної бази, науково обґрунтованих методик опитування громадян із використанням поліграфа та визначення основних вимог з технічного забезпечення й організації проведення опитувань. Відтоді стали проводитися наукові дослідження із проблематики поліграфних опитувань, питанням науково-психологічного і правового забезпечення використання поліграфа присвятили праці українські та зарубіжні науковці В.І. Барко, С.К. Делікатний, Ж.Ю. Половнікова, Т.Р. Морозова, Д.А. Мовчан, О.В. Шаповалов, В.А. Варламов, Р. Лурія,

К. Бакстер, Дж. Рейд та інші. Невдовзі, а саме 28 серпня 2001 року, був виданий Наказ МВС України № 743 "Про проведення експерименту щодо використання комп'ютерних поліграфів у діяльності органів внутрішніх справ України", яким регламентувалося проведення протягом 2001–2002 років експерименту з використанням поліграфів при професійно-психологічному відборі кандидатів на службу й навчання в навчальних закладах МВС України, зарахуванні до складу миротворчих місій або осіб, які висуваються на керівні посади, а також працівників, стосовно яких проводяться службові перевірки. У 2002 р. підведено підсумки експерименту й підтверджено ефективність використання поліграфів як у роботі з персоналом, так і у процесі розкриття та розслідування злочинів, розпочалося широке впровадження поліграфних технологій у систему МВС України.

Слід відзначити, що законодавчо й нормативно проведення поліграфних досліджень закріплено в багатьох країнах: Канаді, Ізраїлі, Угорщині, Болгарії, Чеської Республіки, Македонії, Сербії, Литві, Молдові, Туреччини, Казахстану, Китаю, 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 одного з авторів цього дослідження) 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 [9–12].

Ключовим у справі впровадження поліграфних технологій в систему МВС України можна вважати 2004 рік. З метою супроводження оперативно-службової діяльності органів та підрозділів внутрішніх справ України видано наказ МВС України від 28.07.2004 № 842 "Про подальший розвиток служби психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ України", п. 1.13 якого затверджував Інструкцію щодо застосування комп'ютерних поліграфів у роботі з персоналом. Вказана Інструкція, як і зазначений наказ, визначає основні напрями, принципи та умови використання поліграфів у процесі професійно-психологічного відбору кандидатів на службу і навчання, під час кадрових перевірок та проведення службових розслідувань [9].

Враховуючи викладене вище, можна стверджувати, що на сьогодні МВС України нормативно може використовувати поліграфні технології в кадровій роботі з персоналом органів внутрішніх справ, а також при розкритті та розслідуванні злочинів. Проте цей метод не зазнав широкого та системного використання в діяльності правоохоронців через відсутність законодавчого забезпечення проведення поліграфних опитувань. Також недостатньо розроблені психологічні аспекти проведення основних етапів поліграфного опитування, відсутні єдині стандартизовані і валідизовані методики здійснення опитувань. На території України застосування поліграфа законом не заборонено, правовою основою його використання є вимоги та норми законодавства України, зокрема: Конституції України, Кодексу законів про працю України, Кримінального процесуального кодексу України, законів України "Про засади запобігання корупції", "Про Національну поліцію України", "Про оперативно-розшукову діяльність", "Про інформацію", "Про захист персональних даних", "Про державну службу", "Про державну таємницю", "Основи законодавства України про охорону здоров'я" тощо. Також у листопаді 2010 р. в Національному класифікаторі професій України ДК 003:2010 було офіційно

зареєстровано професію “експерт-поліграфолог” (наказ Держспоживстандарту від 28.07.2010 № 327): розділ 2. Професіонали. Додаток А (обов’язковий), код 2144.2.

Питання використання поліграфних технологій є актуальним не тільки для системи МВС, але й для інших міністерств та відомств. Так, у жовтні 2013 р. Міністерством юстиції України було зареєстровано наказ Міністерства доходів і зборів України (нині Державної фіскальної служби України) від 02.08.2013 № 329 “Про використання поліграфів у діяльності Міністерства та його територіальних органів”, яким затверджено відповідну Інструкцію, що визначає основні напрями, принципи та умови використання поліграфів. Зазначається, що метою проведення поліграфного опитування є отримання орієнтовної інформації з метою її використання в діяльності щодо попередження та виявлення корупційних та інших протиправних дій з боку працівників, гарантування їх безпеки та захисту від незаконних посягань, пов’язаних із виконанням службових обов’язків, зняття з них безпідставних звинувачень або підозр. Наведено перелік сфер застосування поліграфа, зокрема, з метою: сприяння оперативно-розшуковій діяльності в системі Міндоходів та його територіальних органів (звужування кола підозрюваних та ймовірно причетних осіб до події, що перевіряється; одержання інформації орієнтувального характеру про підготовку або скоєння правопорушень тощо); перевірки кандидатів у процесі вирішення питань щодо прийому особи на роботу до Міндоходів, його територіальних органів, підпорядкованих установ та організацій (виявлення конфліктних зон особистості, схильності до суїциду, прихованих мотивів вступу на службу (роботу, навчання); отримання необхідної інформації під час проведення службових розслідувань. У Інструкції зазначено, що результати опитування не мають будь-якої доказової сили, а лише орієнтують на здобуття матеріальних та інших доказів у порядку, передбаченому чинним законодавством.

Важливою подією стало створення у 2014 році Всеукраїнської асоціації поліграфологів (ВАП) з метою об’єднання інтересів професійних поліграфологів України. ВАП сьогодні об’єднує більше 100 поліграфологів, кількість членів зростає щомісячно. Наразі ВАП налічує 22 представництва в найбільших містах України, а також власний Науково-навчальний центр, який займається підготовкою поліграфологів, за результатами навчання надається свідоцтво державного зразка. Основною метою діяльності ВАП є об’єднання поліграфологів України для забезпечення ефективності та якості проведення опитувань з використанням поліграфа, компетентного оволодіння питаннями технологій проведення опитувань із застосуванням поліграфа, оцінки їх результатів і правового регулювання використання поліграфа в різних галузях суспільного життя.

У жовтні 2016 року на обговорення 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.) [7; 8]. Питання законодавчого врегулювання процедури проведення опитувань із використанням поліграфа назріло давно. Дотепер використання поліграфа в нашій країні врегульовувалося підзаконними нормативними актами, проте назріла необхідність законодавчого закріплення багатьох питань, пов’язаних із використанням в Україні поліграфа. Особливо це стосується правових основ проведення поліграфних досліджень, їх 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 видається вельми актуальним. 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. Комітет Верховної Ради України відправив зазначені проекти на доопрацювання.

Підсумовуючи викладене вище, слід зазначити, що в Україні перша хвиля популярності поліграфних обстежень була зумовлена потребою практичних підрозділів у впровадженні новітніх технологій у практику розкриття та розслідування злочинів. За час проведення експерименту з використанням поліграфа (2001–2002 рр.) успіхи вітчизняних поліграфологів у розкритті та розслідуванні злочинів виступили переконливим доказом практичної доцільності впровадження поліграфа та сприяли популяризації методу переважно серед працівників оперативних підрозділів. Однак бажаного результату, а саме широкомасштабного впровадження поліграфних технологій в органах та підрозділах внутрішніх справ України не відбулося. Незадовільний темп впровадження методу поліграфного опитування, можливо, мав наслідком низку суб'єктивних чинників, серед яких основними видаються такі як висока вартість для закупівлі сучасної якісної апаратури; висока вартість навчання і супроводження професійної діяльності поліграфологів; необхідність вдосконалення законодавчої і відомчої нормативно-правової бази з питань практичного впровадження поліграфних перевірок у систему МВС України; незадовільне ставлення деяких керівників до впровадження поліграфа у кадрову роботу та практичну діяльність МВС України; відсутність вітчизняної школи підготовки правоохоронців-поліграфологів. Нині практика використання інструментальної детекції в МВС проходить черговий етап становлення.

На наш погляд, вбачаються два напрями вдосконалення застосування поліграфа в системі МВС, а саме 1) запровадження нової законодавчої і нормативної бази 2) розробка психологічних механізмів проведення поліграфних перевірок.

Щодо першого напряму слід зазначити, сучасний курс України як правової демократичної держави, зокрема її правоохоронних структур, спрямований на подальше проведення психофізіологічних досліджень із застосуванням поліграфа та його впровадження у правозастосовчу практику. Тому постає нагальна потреба впорядкованості цього питання як інструменту взаємопов'язаних відносин суб'єктів щодо використання вказаного приладу. Аналізуючи нормативно-правову базу застосування поліграфа в кадровій роботі при відборі до правоохоронних органів України, слід зазначити, що така юридична процедура діє і в інших країнах, зокрема, у США, Канаді, Литві, Латвії, Польщі, Словаччині, Росії, Білорусі, Молдові. Багато в чому ці нормативно-правові акти є схожими за змістом, незважаючи на те, що держави мають різні правові системи. Головне – щоб вони були дієвими й відповідали встановленим вимогам окремо взятої держави при професійному відборі кадрів до правоохоронних відомств. Ще одним аспектом використання поліграфа є розкриття та розслідування злочинів, проте недостатнє нормативно-правове забезпечення, що регулює правовідносини в сфері застосування поліграфа, породжує протиріччя у виробленні єдиних підходів щодо його місця та ролі в цьому аспекті діяльності. Питання використання поліграфа при розкритті та розслідуванні злочинів повинно розглядатися крізь призму комплексного дослідження проблем, пов'язаних із застосуванням технічних засобів виявлення, фіксації, вилучення, дослідження й використання слідів та речових доказів, вивчення позитивного досвіду правоохоронних органів інших держав, розробки пропозицій щодо законодавчого внормування порядку та умов використання цих

методів, їх впровадження у діяльність правоохоронних органів України. Враховуючи досвід зарубіжних країн, у яких поліграфні технології були запроваджені понад п'ятнадцять років тому й дотепер успішно використовуються, убачається низка чинників, що не стримують широке впровадження поліграфного методу в діяльність правоохоронних органів, а саме: відсутність державної програми впровадження поліграфа у правоохоронну сферу; недостатність нормативно-правового забезпечення, яке б регулювало правовідносини щодо механізму використання поліграфа; відсутність програми практичного обміну досвідом з передовими європейськими державами стосовно застосування поліграфа; уповільнений розвиток вітчизняних науково-технічних, науково-практичних і методичних рекомендацій за вказаним напрямом; невідпрацьованість механізму державної підготовки спеціалістів-поліграфологів; відсутність вітчизняного інституту підготовки експертів-поліграфологів тощо.

Для широкого впровадження поліграфних технологій в діяльність системи МВС важливо розвивати також другий, психологічний, напрям. У першу чергу, потрібно запровадити єдині вимоги до психологічного забезпечення проведення поліграфних опитувань: це стосується розробки стандартизованих валідних поліграфних опитувальників (тестів), які б затверджувались на рівні Департаменту кадрового забезпечення Національної поліції України (а також інших правоохоронних органів) і були б рекомендовані для використання при проведенні конкурсу на службу до поліції (або інших правоохоронних органів). При цьому доцільно орієнтуватися на зарубіжний досвід застосування поліграфа в різних державних і недержавних організаціях і уникати тих помилок, які раніше були допущені. З огляду на зазначене вище, при впровадженні поліграфних технологій в систему МВС України доцільно розробити й чітко визначити психологічні умови проведення кожного з етапів поліграфних опитувань: попередньої бесіди з обстежуваним (передтесту); власне опитування на поліграфі (тривалість тесту, кількість запитань, їх формулювання, можливість повторного опитування); післятестової бесіди (післятесту).

Важливо також передбачити вирішення деяких організаційно-правових та психологічних питань, зокрема, щодо створення координаційно-аналітичного центру із застосування поліграфних технологій (в системі МВС або на позавідомчій основі); удосконалення, розробки та впровадження правової бази для ефективного застосування поліграфного методу; затвердження порядку сертифікації поліграфної апаратури, дозволу на її ввезення та застосування на території України; розробки ефективної системи відбору кандидатів для навчання роботі з поліграфом, а також організації підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації поліграфологів; здійснення моніторингу та аналізу позитивного досвіду правоохоронних структур зарубіжних країн із питань практики використання поліграфних технологій, запровадження практики проведення на базі навчальних закладів МВС України міжнародних науково-практичних конференцій з питань теорії та практики використання поліграфних технологій у правоохоронних відомствах; проведення відомчими науково-дослідними установами досліджень щодо актуальних питань використання та впровадження поліграфних технологій у діяльність поліції та інших правоохоронних органів.

На сьогодні для розвитку методу поліграфних обстежень необхідно науково обґрунтоване включення поліграфа в систему засобів вітчизняної криміналістики, що стане поштовхом для початку масштабного використання приладів у боротьбі зі злочинністю, у кадровій роботі, а також для подальшого вдосконалення правових норм застосування поліграфа на території України. Сучасні умови та потреби

практики висувають вимогу щодо необхідності прийняття Закону України “Про поліграфологічну діяльність”, а також внесення відповідних змін до законів України “Про Національну поліцію України”, “Про оперативно-розшукову діяльність”, “Про запобігання корупції”, до Кримінального процесуального кодексу України та в деякі відомчі нормативно-правові акти.

Проведений нами аналіз закордонної та вітчизняної практики використання поліграфних технологій засвідчив, що на сьогодні поліграф ефективно використовується у підрозділах поліції, державних органах і кримінальному судочинстві розвинених країн світу, напрацьовано чимало здобутків вітчизняних поліграфологів. Можна зробити обґрунтований висновок про те, що серед існуючих та доступних для системи МВС України інноваційних технологій поліграф є одним з найбільш перспективних та ефективних засобів вирішення актуальних питань, що стосуються кадрового забезпечення органів та підрозділів внутрішніх справ, а також особливостей розкриття й розслідування злочинів. Отже, подальше розроблення правових і психологічних засад використання цього приладу в системі МВС та інших правоохоронних органів України є важливим теоретичним і прикладним завданням.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40–41 (9 жовтня). Стор. 1970. Ст. 379.

2. *Бандурка А.М., Бочарова С.П., Землянская Е.В.* Профессионализм и лидерство. Харьков : ТИТУЛ, 2006. 578 с.

3. *Барко В.І., Клименко І.В., Криволапчук В.О.* Профілактика адиктивної поведінки у працівників ОВС України : навч. посібник. Київ : НАВС, 2009. 52 с.

4. *Литвинова Г.А.* Социально-психологическое обеспечение деятельности полиции Баварии (Германия). Юридическая психология. 2010. № 3. С. 32–36.

5. *Свон Р.Д.* Эффективность правоохранительной деятельности и ее кадровое обеспечение в США и России. СПб. : Алетейя, 2000. 296 с.

6. *Чарльз М.Т.* Современное состояние и перспективы профессиональной подготовки сотрудников полиции (милиции) США и России. СПб. : Алетейя, 2000. 268 с. Закон України “Про Національну поліцію”. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2015. № 40–41. Ст. 379.

7. Проект Закону про захист прав осіб, які проходять опитування (дослідження) на поліграфі, реєстр. № 4094, внесений народним депутатом України Тетеруком А.А. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=58203 (дата звернення: 10.03.2017).

8. Проект Закону про поліграфічну діяльність, реєстр. № 4094-1, внесений народним депутатом України Журжієм А.В. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58326 (дата звернення: 04.06.2017).

9. Наказ МВС “Про подальший розвиток служби психологічногомзабезпечення оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ Україним” від 28.07.2004 № 842 (зі змінами, внесеними згідно з Наказом Міністерства внутрішніх справ № 652 (z1311-13) від 08.07.2013).

10. *Мотлях О.І.* Нормативно-правове регулювання використання поліграфа правоохоронними органами зарубіжних країн. Вісник академії праці і соціальних відносин Федерації професійних спілок України. Серія : Право та державне управління. 2011. № 4.

11. *Назаров О.А.* Сучасні тенденції щодо підготовки законопроекту в Україні про захист прав осіб, які проходять дослідження на поліграфі. Наука і правоохорона. 2015. № 1 (27). С. 305–311.

12. URL : http://cpi.transparency. org/cpi2011/results/ (дата звернення: 02.02.2017).

13. *S. Maddi, D.M. Khoshaba, K. Jensen, E. Carter, J.L. Lu, R.H. Harvey.* Hardiness training for high risk undergraduates. NACADA Journal. 2002. № 22. P. 45–55.

14. *Roberg R.R., Kuykendall J.* Police organization and Management: Behavior, Theory and Processes. Pacific Grove, CA: Brooks. Cole Publishing Co, 1990. 412 p

Отримано 12.10.2017

УДК 159.922

С.В. Білогурова,
начальник відділу психологічного забезпечення
ДКЗ Національної поліції України,
В.І. Барко,
доктор психологічних наук, професор, головний науковий співробітник
ДНДІ МВС України, м. Київ
В.В. Барко,
кандидат педагогічних наук, старший науковий співробітник
ДНДІ МВС України, м. Київ
Л.А. Кирієнко,
провідний науковий співробітник ДНДІ МВС України

АДАПТАЦІЯ "ІНДИВІДУАЛЬНО-ТИПОЛОГІЧНОГО ОПИТУВАЛЬНИКА" ДЛЯ ВИКОРИСТАННЯ ПРИ ПРОВЕДЕННІ КОНКУРСУ НА СЛУЖБУ ДО ПОЛІЦІЇ

Стаття присвячена питанню україномовної адаптації психодіагностичної методики "Індивідуально-типологічний опитувальник" у межах вдосконалення системи професійного добору кадрів для Національної поліції України. Викладено теоретичні основи і внутрішню структуру процесу адаптації, розкрито процедуру та результати дослідження щодо перевірки надійності та валідності методики, отримано середньонормативні показники для загальної вибірки, визначено нові стандартизовані тестові норми. Результати дослідження довели діагностичну верифікацію зазначеного опитувальника.

Ключові слова: *україномовна адаптація, психодіагностичні методики, надійність, валідність, середньонормативні показники, стандартизовані тестові норми.*

Статья посвящена вопросу украиноязычной адаптации психодиагностической методики "Индивидуально-типологический опросник" в рамках усовершенствования системы профессионального отбора кадров для Национальной полиции Украины. Изложены теоретические основы и внутренняя структура процесса адаптации, раскрыты процедура и результаты исследования по проверке надежности и валидности методики, получены середненормативные показатели для общей выборки, определены новые стандартизированные тестовые нормы. Результаты исследования показали диагностическую верификацию указанного опросника.

Ключевые слова: *украиноязычная адаптация, психодиагностические методики, надежность, валидность, середненормативные показатели, стандартизированные тестовые нормы.*

Paper is dedicated to the issue of Ukrainian-language adaptation of psychological method named as "Individual Typological Questionnaire" with the purpose of an improvement of professional selection of the National Police personnel. The authors studied the theoretical basis and internal structure of adaptation process, revealed the procedure and results of verification of reliability and validity of this method, represented average statistical indexes for common sample, developed new test standards and norms for police officers. The results of research demonstrated diagnostic verification of this questionnaire.

© Білогурова С.В., Барко В.І., Барко В.В., Кирієнко Л.А., 2017

Keywords: *Ukrainian-language adaptation, psychological methods, reliability, validity, average statistical indexes, test standards and norms.*

Важливим напрямом підвищення ефективності діяльності Національної поліції України є вдосконалення системи професійного добору кадрів. Згідно з нормативними документами МВС, конкурс на службу до поліції проводиться в декілька етапів, одним із яких є проведення психологічного тестування для вивчення особистісних характеристик кандидатів. Варто зауважити, що наразі бракує надійних україномовних тестів (опитувальників), які могли б застосовуватися із цією метою. Традиційно психологами використовуються зарубіжні (зазвичай російські) методики й адаптовані в російській версії англомовні тести, україномовні ж опитувальники практично відсутні [1–7]. Подібну ситуацію не можна вважати задовільною, оскільки не всі респонденти володіють російською мовою достатньою мірою, до того ж використання в текстах опитувальників ментально інших (чужих) особистісних дескрипторів нерідко призводить до помилок у відповідях і невірних психодіагностичних висновків. Тому постає проблема україномовної адаптації деяких найбільш валідних і надійних психологічних опитувальників для дослідження особистісних характеристик.

Метою цієї статті є дослідження проблеми адаптації україномовної версії однієї з найбільш надійних і широко використовуваних психологами зарубіжних діагностичних методик – "Індивідуально-типологічного опитувальника".

Індивідуально-типологічний опитувальник (ІТО) розроблено в Інституті прикладної психології РФ під керівництвом Л.М. Собчик у 2003 році. Він побудований на основі ортогональної моделі особистості й теорії провідних тенденцій [6, с. 64]. Провідна тенденція, відповідно до авторської концепції, являє собою стійку, стрижневу якість особистості, що корінням сягає типу вищої нервової діяльності, конституціонально заданих властивостей людини й визначає індивідуальні особливості адаптаційних механізмів, стиль мислення, міжособистісної поведінки, силу потреб і мотивації, тип реакції на стрес. Стійка провідна індивідуальна тенденція впливає на формування й вищих рівнів особистості – соціальної спрямованості, ієрархії цінностей, свідомої мотивації, моральних орієнтирів. Інтегративним центром цього конструкта є самосвідомість, яка включає усвідомлене "Я" в контексті соціальних відносин. Психологічним аспектам використання цього опитувальника присвячено чимало публікацій [1; 3; 4; 6; 7].

Відповідно до зазначеного методологічного підходу, індивідуально-особистісна типологія базується на протиставленні контрастних властивостей, які є ортогональними: інтроверсія – екстраверсія, тривожність – агресивність, лабільність (емотивність) – ригідність, сензитивність – спонтанність. Ці властивості співвідносяться з параметрами нервової системи: активованість – інактивованість, лабільність – інертність, динамічність збудження – динамічність гальмування, сила – слабкість (рис. 1).

Таким чином, методика ІТО дозволяє діагностувати індивідуально-психологічні особливості за вісьмома базовими шкалами: 1 – екстраверсія; 2 – спонтанність; 3 – агресивність; 4 – ригідність; 5 – інтроверсія; 6 – сензитивність; 7 – тривожність; 8 – лабільність (емотивність).

Шкала екстраверсії при нормативних показниках свідчить про спрямованість психіки людини на реальний світ і явища, хорошу комунікабельність і активність, схильність до контактів і знайомств, оптимізм. При завищених показниках шкали людині властиві надлишкова балакучість, нерозбірливість у контактах з оточуючими, завищена самооцінка й поблажливе ставлення до власних помилок і прорахунків.

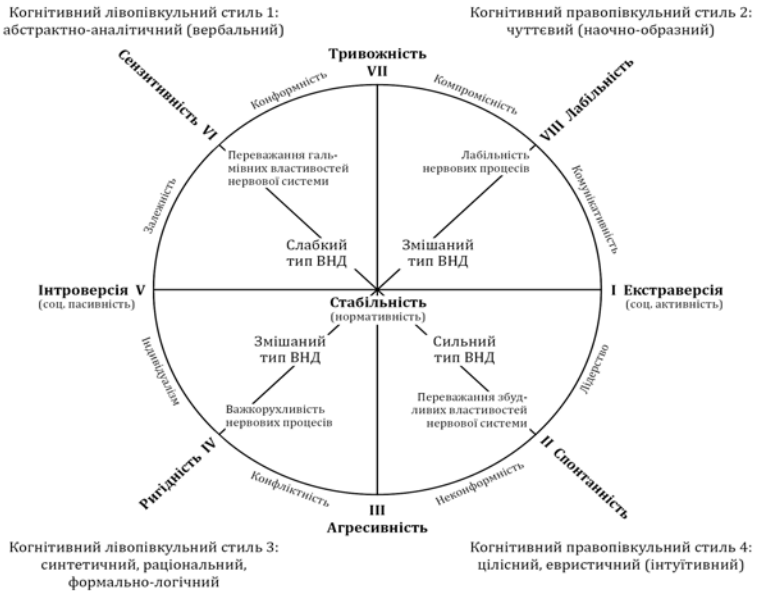

Рис. 1. Ортогональна модель особистості.

Шкала спонтанності в нормі свідчить про тенденції до самоствердження, активної самореалізації, рішучість, мужність, прагнення відстоювати свої інтереси. При підвищених балах – вказує на егоцентризм, необдуманість вчинків, нетерплячість, схильність до не завжди виправданого ризику.

Шкала агресивності за умови нормативності значень говорить про пошукову активність і чітку особистісну позицію, мотивацію досягнень, сміливість і упевненість у собі, високий рівень домагань і швидкість прийняття рішень. За умови підвищених індексів за шкалою означає завищену самооцінку, домінування емоцій гніву, жорстокість, руйнівну поведінку (яка може бути спрямована на інших або на себе), недостатність інтелектуального контролю за емоціями.

Шкала ригідності виявляє при помірних показниках такі риси як акуратність, стійкість до стресу, наполегливість, ретельність, практичність, активність позиції, стійкість при відстоюванні власної позиції, прямолінійність, а при високих індексах – суб'єктивізм, впертість, інертність установок, педантизм, недовіру й підозрілість.

Шкала інтроверсії в нормі відображає недостатню комунікабельність, скромність, пасивність особистісної позиції, орієнтованість на світ внутрішніх переживань. При високих значеннях шкали спостерігається інертність у прийнятті рішень, потаємність, стриманість, уникнення конфліктів, замкнутість, втеча від проблем (ескейп).

Шкала сензитивності при нормативних індексах означає чутливість до навколишнього середовища, емпатійність, вразливість, імпресивність[1], здатність до співчуття й допомоги іншим. Високі бали за цією шкалою можуть свідчити про невротичну структуру переживань, схильність людини до самопожертви і самозвинувачення.

Шкала тривожності при помірних показниках виявляє обережність у прийнятті рішень, відповідальність, розвинуту інтуїцію, соціальну співзвучність з оточенням, рефлексивність і чутливість до небезпеки. При підвищених балах

[1] Схильність до фіксації та накопичення негативних переживань, відсутність швидкої емоційної реакції у відповідь на хвилюючі події, схильність все "тримати в собі".

виявляються боязкість, невпевненість у собі, залежність від оточення, занижена самооцінка, схильність до фобій і панічних реакцій.

Шкала лабільності (емотивності) за умови нормативності показників відображає підвищену рухливість нервових процесів, яка проявляється в деякій емоційній нестійкості, мінливості настрою, демонстративності, залежності від референтної групи. При підвищених показниках шкали спостерігаються самодемонстрація, схильність до перевтілення, егоїзм, тенденція до драматизації подій, істероїдні риси.

Надійність методики ІТО підтверджена статистичною обробкою даних (Л.М. Собчик, 2003), отриманих на основі обстеження вибірки психічно здорових людей (більше 1 000 осіб) різного віку, статі та професії. Достовірні зв'язки показників ІТО підтверджені автором методики даними кореляційного аналізу при порівнянні результатів психодіагностичного обстеження з нормами тестів: "Стандартизований метод обстеження особистості", "Метод кольорових виборів", "Метод портретних виборів". Найбільш сильні зв'язки виявлені за факторами інтроверсії, екстраверсії, тривожності, агресивності, спонтанності й сензитивності (+0,84), дещо нижчі – за факторами ригідності й лабільності (+0,68) [6, с. 80]. Опитувальник досить невеликий за обсягом – містить 91 твердження, які відносно прості, зрозумілі й нормально сприймаються, не викликаючи занепокоєння в обстежуваних; також є шкали достовірності (неправди й аггравації).

Інтерпретація результатів залежить від кількості відповідей за вісьмома шкалами: показники *в межах норми* (3–5 бали) – гармонійна особистість; *виражені помірно* (6–7 балів) – акцентуйовані риси; *виражені надмірно* (8–9 балів) – стан емоційної напруженості, ускладнена адаптація; *показники від 0 до 2 балів* указують на гіпоемоційність, недостатнє саморозуміння або нещирість відповідей при обстеженні; *тенденції, які компенсовані* полярними властивостями (антитенденції), якщо показники перевищують 6 балів – свідчать про значну емоційну напруженість і є ознакою внурішньоособистісного конфлікту; *для варіанту норми* (менше 5 балів) антитенденції є доказом збалансованості різноспрямованих властивостей. Також вважається, що у випадках, коли за шкалами неправди й аггравації набрано більше 5 балів, результати тестування слід вважати недостовірними.

З метою експериментального дослідження психодіагностичних можливостей методики ІТО та її рестандартизації використано результати опитування працівників Національної поліції України за останні два роки. Для тестування були відібрані працівники, яких поважають у колективі та яким притаманні високі морально-ділові якості. Тестування проводилось у семи областях України (Вінницька, Хмельницька, Херсонська, Миколаївська, Черкаська, Київська, Харківська), усього обстежено 280 респондентів.

Перед початком тестування проводилася підготовча робота: респондентам пропонувався стимульний матеріал опитувальника і повідомлялися призначення та мета тестування, роз'яснювалася інструкція.

При тестуванні було дотримано низки загальних умов (приміщення, у якому воно проводиться, має бути просторим, провітреним, добре освітленим; інструкції варто повідомляти респондентам за єдиним стандартом, письмово; текст інструкції має бути чітким і зрозумілим; стимульний матеріал для тестування повинен бути стандартним, однаковим для всіх респондентів; перед початком роботи слід врахувати вплив ситуаційних чинників (наприклад, втома або перенапруження респондента можуть призводити до спотворення отриманих даних); у процесі тестування не слід надавати окремим респондентам додаткові пояснення; жодному респонденту не слід надавати будь-яких переваг перед іншими; тестування з

різними респондентами (групами) варто проводити в однакових умовах (час дня, місце та ін.); часові обмеження при виконанні завдань для всіх респондентів повинні бути ідентичними).

У процесі адаптації опитувальника ми виходили з того, що психодіагностична методика повинна відповідати таким загальним вимогам: простота і низька трудомісткість тесту; лаконічність, точність і зрозумілість інструкції та запитань; фіксація відповідей здійснюється письмово, на папері; відносна простота обрахунків отриманих результатів; опрацювання первинної інформації здійснюється "вручну", за допомогою "ключів".

Для вирішення питання відповідності базових норм методики ІТО, а також коректності їх використання при тестуванні працівників поліції було проведене експериментальне дослідження.

Спочатку за допомогою трьох перекладачів, психологів відділу психологічного забезпечення НПУ і Державного науково-дослідного інституту (ДНДІ) МВС України, розроблено україномовний варіант опитувальника, текст якого максимально наближений до змісту оригінальної версії й у якому використовувалися традиційні для української мови особистісні дескриптори. З метою перевірки надійності й валідності опитувальника здійснено відповідні розрахунки. У процесі україномовної адаптації отримано дані стосовно трьох аспектів надійності шкали: ретестової надійності, паралельних форм і внутрішньої узгодженості.

Ретестова надійність виражається через коефіцієнт кореляції між двома послідовними тестуваннями з інтервалом у 2–3 тижні; вона становить: для шкали (фактора) 1 – 0,72; шкали 2 – 0,85; шкали 3 – 0,65; шкали 4 – 0,81; шкали 5 – 0,84; шкали 6 – 0,78; шкали 7 – 0,70; шкали 8 – 0,83 (N = 140; p = 0,01). Ці значення задовольняють існуючим психометричним вимогам.

Для частини обстежуваних, які однаково добре володіють українською та російською мовами, пропонувалися різномовні варіанти опитувальника, які розглядалися як *паралельні форми* (обидві форми складаються з однакової кількості завдань; попарно вирівняні за структурою і змістом; результати, отримані за їх допомогою, близькі між собою). Коефіцієнти кореляції (одержані при тестуванні з двотижневим інтервалом) виявились наступними: для шкали (фактора) 1 – 0,70; шкали 2 – 0,86; шкали 3 – 0,75; шкали 4 – 0,74; шкали 5 – 0,81; шкали 6 – 0,76; шкали 7 – 0,71; шкали 8 – 0,79 (N = 120; p = 0,01). Таким чином, надійність паралельних форм є цілком задовільною.

При перевірці за допомогою t-критерію Ст'юдента також не зафіксовано значущих відмінностей між розподілом тестових показників за обома формами (україно- і російськомовною). Не встановлено значущих відмінностей і при перевірці за допомогою критерію Пірсона χ^2. Отже, україномовну і російськомовну версії опитувальника можна вважати практично тотожними.

З метою перевірки *внутрішньої узгодженості* завдань опитувальника розраховувався коефіцієнт α-Кронбаха (табл. 1). Усі отримані показники можна вважати допустимими в аспекті вимог до психодіагностичного інструментарію. Слід відзначити, що коефіцієнти відносно невеликі через незначну кількість завдань (дев'ять), які входять до тієї чи іншої шкали (фактора) цього опитувальника.

Таблиця 1

Коефіцієнти α-Кронбаха для опитувальника ІТО

	Номери шкал							
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**
б	0,68	0,63	0,71	0,75	0,69	0,75	0,67	0,70

Таким чином, отримані результати свідчать про задовільну надійність адаптованого україномовного опитувальника ІТО.

З метою дослідження *конструктної валідності* адаптованого ІТО проведене порівняння даних, отриманих при використанні цього опитувальника, із результатами інших методик. Виявлено прогнозовані кореляції шкали 1 методики ІТО зі шкалою екстраверсії опитувальника EPI Айзенка, шкали 7 зі шкалою нейротизму цього ж опитувальника Айзенка (r = 0,45; p = 0,05 і r = 041; p = 0,01 відповідно). Крім цього, фактори ІТО виявились корелюючими з деякими шкалами опитувальника СМДО (табл. 2).

Таблиця 2

Кореляції шкал ІТО та СМДО

Шкали ІТО	Шкали СМДО									
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**0**
8	0,10	–0,03	*0,42***	0,20	0,20	0,11	*0,34**	0,17	–0,12	0,11
1	0,03	–0,16	*0,38***	0,02	0,21	0,07	–0,13	0,15	*0,32**	*–0,40**
2	0,10	0,06	0,16	*0,31**	–0,03	0,01	0,12	0,04	*0,39***	0,14
3	*–0,38***	*–0,32**	0,24	*0,44***	*–0,30*	0,07	–0,25	0,20	*0,30**	*–0,29**
4	*0,32**	0,23	*–0,34**	0,25	0,10	*0,40***	0,21	*0,35**	0,14	0,23
5	*0,31**	0,24	0,05	*–0,30**	0,11	*0,30**	0,13	*0,40***	0,02	*0,41***
6	0,22	*0,45***	0,04	0,06	0,10	0,23	0,21	0,26	–0,15	*0,30**
7	*0,30**	*0,31**	0,01	0,03	*0,33**	0,25	*0,46***	0,25	*–0,42**	0,21

Примітка: * – p = 0,05, ** – p = 0,01. N = 280.

Шкали СМДО: 1 – надконтроль, 2 – песимістичність, 3 – емоційна лабільність, 4 – імпульсивність, 5 – мужність/жіночність, 6 – ригідність, 7 – тривожність, 8 – індивідуалістичність, 9 – оптимістичність, 0 – інтроверсія.

Шкали ІТО: 1 – екстраверсія; 2 – спонтанність; 3 – агресивність; 4 – ригідність; 5 – інтроверсія; 6 – сензитивність; 7 – тривожність; 8 – лабільність (емотивність).

На рис. 2 зображені у вигляді кореляційної плеяди зв'язки між шкалами ІТО і СМДО (суцільні лінії означають позитивні зв'язки, пунктирні – негативні). Як видно з рисунку, шкала 8 позитивно корелює з лабільністю і тривожністю. Спостерігається негативна кореляція шкали 1 з інтроверсією і позитивна – з лабільністю й оптимістичністю. Шкала 2 позитивно корелює з оптимістичністю та імпульсивністю. Зафіксовано негативні кореляції шкали 3 із надконтролем та інтроверсією і позитивні – з імпульсивністю та оптимістичністю. Шкала 4 позитивно корелює з надконтролем, ригідністю та індивідуалістичністю і негативно – з лабільністю. Спостерігаються позитивні кореляції шкали 5 з ригідністю, надконтролем та інтроверсією і негативні – з імпульсивністю. Шкала 6 позитивно корелює з депресією та інтроверсією, а шкала 7 – позитивно з надконтролем та депресією й негативно – з оптимістичністю.

Виявлені зв'язки, головним чином, відповідають наявним теоретико-психологічним уявленням, які ґрунтуються на ортогональній моделі особистості й теорії провідних тенденцій (Л.М. Собчик).

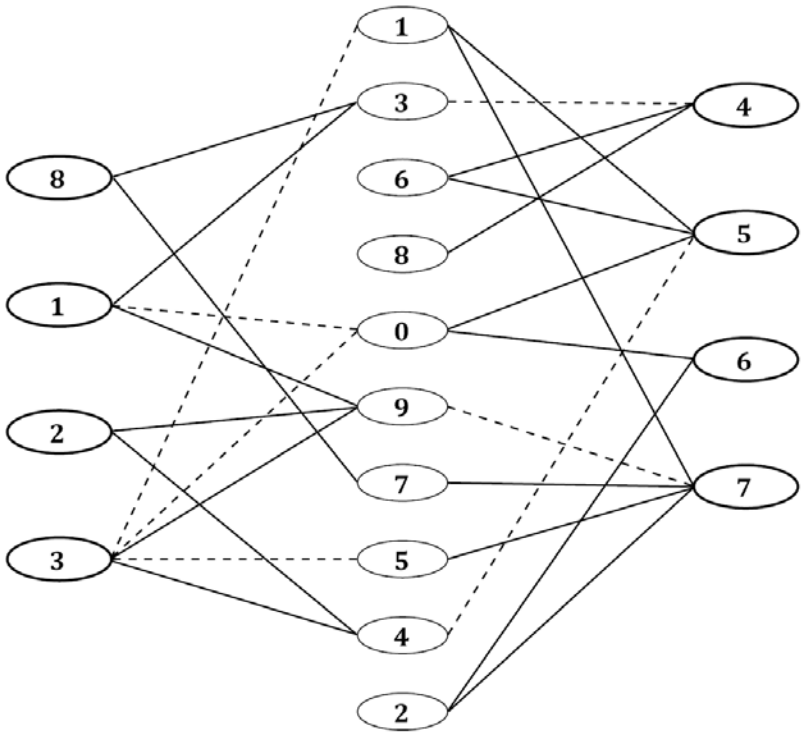

Рис. 2. Зв'язки між факторами ІТО і СМДО.

Одержані дані також дають можливість дійти висновку про те, що установка на соціально бажані відповіді не впливає суттєво на показники, отримані за шкалами опитувальника ІТО. Про це свідчить відсутність значимих коефіцієнтів кореляції показників усіх восьми шкал з контрольними шкалами опитувальника СМДО (r = 0,05 − 0,23; p = 0,01).

Для аналізу відповідних особливостей вибірки працівників поліції проведене їх тестування. Отримані у процесі психодіагностичного тестування, оцінки заносилися у програму Excel, після чого були всебічно проаналізовані за допомогою різних статистичних інструментів, зокрема, дескриптивного, порівняльного та кореляційного аналізу. Аналіз середніх значень, стандартного відхилення, моди і медіани виявив наявність закону нормального розподілу за всіма наведеними шкалами (факторами). Наявність нормального закону розподілу дає можливість використовувати стандартний набір статистичних методів програм Excel та SPSS.

У табл. 3−4 наведено середньонормативні та інші статистичні показники за методикою ІТО отримані на загальній вибірці.

Таблиця 3

Статистичні показники, отримані в процесі тестування працівників поліції (загальна вибірка, чоловіки. N = 210)

	L	F	1	2	3	4	5	6	7	8
M	3,16	0,67	5,86	5,18	5,59	3,88	3,56	3,92	4,20	5,16
?	1,82	0,74	1,66	1,44	1,51	1,95	1,70	1,39	1,23	2,09
мед	3	0	6	5	6	4	5	4	6	6
мода	4	0	4	6	6	4	3	4	5	6

Таблиця 4

Статистичні показники, отримані в процесі тестування працівників поліції (загальна вибірка, жінки. N = 70)

Як видно з таблиць, жінки демонструють вищі показники за шкалами 5, 6, 7, 8, що, очікувано, пояснюється їх більшою сензитивністю, конформністю, компромісністю, лабільністю (емотивністю) порівняно з чоловіками. Також жінки набрали значно менше балів за шкалами 2, 3, 4, що свідчить про їх меншу агресивність і ригідність.

Розподіл "сирих балів" для вибірки загалом, а також для субвиборок чоловіків і жінок перевірявся за допомогою критерію Колмогорова–Смірнова. Результати дозволили на рівні значимості 0,01 дійти висновку про те, що розподіл сирих балів відповідає нормальному. Зауважмо, що порівняння результатів тестування за методикою ІТО в різних підрозділах поліції не виявило значимих відмінностей (середні значення достовірно не різняться). Таким чином, отримані середньонормативні показники для загальної вибірки можна вважати еталонними при тестуванні працівників на службу до всіх підрозділів НПУ.

З огляду на наші розрахунки, середніми значеннями за усіма шкалами вважається показник 4,67 балів, а середньоквадратичне відхилення має значення 1,65 балів. Коридор середніх значень за шкалами методики ІТО становить 4,0–5,0 балів. Бали нижче та вище від зазначеного коридору вважаються низькими та високими відповідно, незалежно від освітнього рівня респондента. При перенесенні тестування до іншого соціокультурного середовища (відмінного від зазначеного в апробації авторами методики) коридори низьких, середніх та високих балів можуть змінитися. Завданням дослідників при цьому є аналіз особливостей нового соціокультурного середовища та, за необхідності, внесення відповідних змін у процес підрахунку отриманих результатів.

У табл. 5 наведено середньонормативні показники за методикою ІТО (загальна вибірка). Отримані середньонормативні показники на вибірці успішних працівників поліції свідчать про певне розходження "базових" та "емпіричних" оцінок за методикою ІТО.

Таблиця 5

Порівняння середньонормативних показників, отриманих у процесі рестандартизації з наведеними ключами для ІТО

а) емпіричні статистичні дані (N = 280)

	L	F	1	2	3	4	5	6	7	8
M	3,40	0,38	5,68	5,10	5,41	3,85	4,02	3,88	4,16	5,11
?	1,54	0,54	1,69	1,40	1,65	1,72	1,55	1,35	1,46	1,71

б) базові статистичні дані

	L	F	1	2	3	4	5	6	7	8
M	3,90	0,56	4,43	4,03	4,10	4,15	5,03	4,58	5,05	4,52
?	1,67	0,47	1,75	1,02	1,15	1,33	1,78	1,69	1,50	1,80

Примітка: курсивом виділено показники, за якими зафіксовано статистично значущі відмінності (p = 0,05).

З огляду на таблицю, зауважимо, що майже за всіма шакалами ІТО наявні відмінності між базовими даними, представленими в дослідженнях Л.М. Собчик, і тими, що отримані внаслідок емпіричного дослідження. Так, середні показники за шкалами 1–3 в середовищі працівників поліції дещо вищі від нормативних, отриманих у тому соціокультурному середовищі, де створений цей опитувальник. З іншого боку, за показниками шкал 5–8 середньонормативні показники працівників поліції статистично достовірно нижчі від базових.

Отримані результати не суперечать теоретичним очікуванням, зокрема, поєднання високих оцінок за шкалами 1–3 свідчить про домінування у працівників поліції стенічних рис, що дозволяє описувати особистість ефективного поліцейського в характеристиках сили й лабільності нервових процесів, домінування процесів збудження. Для таких працівників властива висока працездатність, стресостійкість, сміливість, активність, екстраверсія, спонтанність і рішучість. Вираженою є також потреба у спілкуванні. Такі респонденти вміють легко та швидко, часто із власної ініціативи, вступати в контакт із незнайомими або малознайомими людьми, мають значний комунікативний досвід, водночас вказаним відносинам часто властивий поверхневий та нетривалий характер. Спілкування може виступати знаряддям праці та вирішення професійних завдань для таких поліцейських.

Високі середні значення за шкалою 3 відображають схильність респондентів до ризику, виражену мотивацію досягання, високий рівень домагань, оптимістичність і дієвість. Доволі високі оцінки за згаданими шкалами вказують на досвідченість, швидкість прийняття рішень, гнучкість мислення, високу научуваність, хитрість і креативність. Водночас знижені середні значення за факторами 5, 6 і 7 вказують на те, що для ефективних поліцейських не властиві риси гіпостенічного типу реагування – інтроверсія, сензитивність, тривожність. Це означає, що вони не схильні підкорятися, уникати ситуацій, у яких необхідно брати на себе відповідальність. Невисокі значення за факторами 6 і 7 свідчать про критичність при оцінці професійних ситуацій, високу самооцінку й упевненість у собі. Помірно високі середні бали за шкалою 8 свідчать про певну стриманість, поміркованість, емоційну зрілість, реалістичність, вміння об'єктивно оцінювати професійні ситуації та приймати виважені рішення, деяку мінливість настрою, демонстративність тощо.

Отримані результати загалом збігаються з теоретично очікуваними й, на нашу думку, відображають основні професійно важливі якості, властиві ефективним поліцейським.

Відтак проведено україномовну адаптацію ІТО. Наведено єдиний підхід до організації та проведення тестування, визначено нові стандартизовані тестові норми, упровадження яких сприятиме підвищенню якості оцінювання результатів тестування поліцейських при проведенні конкурсу на службу до поліції або зайняття вакантної посади, розраховані показники надійності та валідності опитувальника.

Отримані середньонормативні показники для загальної вибірки можна вважати еталонними при тестуванні працівників на службу до всіх підрозділів поліції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Барко В.І., Зелений В.І., Ірхін Ю.Б.* Робоча книга керівника органу внутрішніх справ (психолого-педагогічний аспект): навч. посіб. Вінниця: Книга-Вега; Вінниц. обл. друк., 2009. 248 с.

2. Практикум по психологии / под ред. А.Н. Леонтьева, Ю.Б. Гиппенрейтер. М.: Наука, 1972. 215 с.

3. *Бандурка А.М., Бочарова С.П., Землянская Е.В.* Профессионализм и лидерство. Харьков: ТИТУЛ, 2006. 578 с.

4. *Кабаченко Т.С.* Психология управления: учеб. пособие. М.: Педагогическое общество России, 2003. 384 с.

5. *Мучински П.* Психология, профессия, карьера. 7-е изд. СПб.: Питер, 2004. 539 с.

6. *Собчик Л.Н.* Психология индивидуальности. Теория и практика психодиагностики. СПб.: Речь, 2003. 624 с.

7. *Сошников А., Пеленицын А.* Оценка персонала: психологические и психофизиологические методы. М.: Эксмо, 2009. 240 с.

Отримано 18.10.2017

СТОРІНКИ ІСТОРІЇ

УДК 329.1/.6(4/9)

Гулиев Ариф,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный работник образования Украины,
профессор Института международных отношений
Национального авиационного университета, г. Киев,
Алойева Кямаля,
диссертант кафедры социологии и политологии
Бакинского государственного университета

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ МНОГОПАРТИЙНИХ ДИНАМИЧЕСКИХ СИСТЕМ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ НА ПРИМЕРЕ ПОСТСОВЕТСКИХ СТРАН (РОССИЯ, ГРУЗИЯ, АЗЕРБАЙДЖАН)

В статье проведен сравнительный анализ становления многопартийности в ряде стран постсоветского пространства на примере России, Грузии и Азербайджана. Определена динамика образования многопартийных систем в этих государствах. Акцентировано внимание на особенностях становления и развития многопартийной системы Азербайджана. Обоснован и подтвержден вывод о том, что партии и партийные системы, формирующиеся после распада СССР, обладают как общими чертами, так и спецификой, обусловленной социальными, экономическими, политическими и культурными условиями.

***Ключевые слова**: многопартийность, постсоветские страны, динамика многопартийности.*

У статті проведено порівняльний аналіз становлення багатопартійності в низці країн пострадянського простору на прикладі Росії, Грузії та Азербайджану. Визначена динаміка створення багатопартійних систем у цих державах. Акцентовано увагу на особливостях становлення та розвитку багатопартійної системи Азербайджану. Обґрунтовано й підтверджено висновок про те, що партіям та партійним системам, які сформувалися після розпаду СРСР, притаманні як загальні, так і специфічні риси, обумовлені соціальними, економічними, політичними та культурними умовами.

***Ключові слова:** багатопартійність, пострадянські країни, динаміка багатопартійності.*

In the paper, a comparative analysis of the formation of a multi-party system in a number of countries of the post-Soviet territory, on the example of Russia, Georgia and Azerbaijan, is carried out. The dynamics of the formation of multi-party systems in these countries is determined. Attention is drawn to the peculiarities of the formation and development of multi-party system of Azerbaijan. The conclusion that parties and party systems formed after the collapse of the USSR have both general features and specificities conditioned by social, economic, political and cultural conditions is substantiated and confirmed.

© Гулиев Ариф., Алойева Кямаля., 2017

Keywords: *multi-party system, post-Soviet countries, dynamics of a multi-party system.*

Стремительные изменения, происходящие в современном постбиполярном мире, ставят на повестку дня необходимость тщательного изучения политических систем. Что касается так называемых постсоветских стран с просматривающейся там тенденцией отхода от демократических принципов развития общества и государства особый интерес представляют классификационные схемы Джованни Сартори, а именно его концепция доминантных партийных систем.

Следует отметить, что многопартийные динамические системы привлекали и продолжают привлекать внимание множества исследователей, среди которых следует отметить таких известных ученых, как А. Блум, Ю. Габермас, Н. Постман, С. Хантингтон, Ж. Блондель, П. Розвалон, К. Гаджиев, А. Макаркин, А. Мельвиль, и многих других.

Вместе с тем, правовой статус всех модификаций многопартийности все еще остается вне поля зрения исследователей. Таким образом, авторы публикации поставили перед собой цель проанализировать данный статус, исходя из концепции Дж. Сартори на примере постсоветских стран: России, Грузии и Азербайджана.

Исходя из принципов “флорентийской школы”, к которой он, собственно, и принадлежит, Дж. Сартори значительное внимание уделяет критике т.н. “горизонтальной демократии”. Соответственно, он выделяет три модификации многопартийности с доминантной партией: преддоминантная партийная система, доминантная партийная система и авторитарно доминантная система. Причем уточняет, что данная схема более всего применима к странам традиционного уровня со слабыми структурами гражданского общества. В этих условиях государство предпринимает усиленные меры для формирования гражданского общества, однако одновременно стремится контролировать этот процесс. Одним же из элементов такого контроля обычно является доминирующая, она же правящая, партия [1].

Убедительной иллюстрацией этого факта является процесс формирования многопартийных систем на постсоветском пространстве. Собственно, все доминантные партийные системы независимо от формы доминирования имеют сходство. Одна из таких особенностей − распространение патроната и ориентаций на личные связи. Второй особенностью является то, что доминантные партии часто выступают как партии центра − центристские партии. В преддоминантных и доминантных партийных системах преобладают законные демократические механизмы. Кроме того, доминирующая партия, являясь правящей, определяет состав исполнительной власти. Опыт показывает, что партийные системы с доминированием одной партии возникали в государствах, перед которыми стояли задачи социально-экономической модернизации, строительства современного государства, формирования гражданского общества и включения широких масс в политическую жизнь.

Динамика многопартийности в России. В свете концепции Сартори современная Россия прошла несколько этапов на пути к нынешней модели: поляризированного плюрализма 1991−1993 гг., его трансформации в систему умеренного плюрализма, и, наконец, с 2002 г. (образования партии “Единая Россия”) − нынешнего ее состояния. Как считают многие исследователи, российскую модель многопартийности с доминантной партией можно отнести к доминантным авторитарным системам. Более того, ряд аналитиков, ведя речь об эволюции доминантной “Единой России”, начинают проводить параллели с КПСС, в свое время настолько сросшейся с государством (с закреплением данного факта на законодательном

уровне), что она практически была не отдельной партией, а определённым срезом общества [2, с. 55; 3].

Даже при наличии традиционно сложившегося спектра партий различной идейно-политической ориентации доминирование "Единой России" в партийной системе не вызывает сомнений, причем оно даже усилилось после реформы избирательного законодательства 2004 года – отмены смешанной системы на выборах в Государственную Думу и перехода к пропорциональному избранию. Очевидным является и резкое сокращение участников избирательного процесса [4, с. 83–90].

Такая ситуация в России определяется несколькими факторами. Во-первых, для обеспечения господствующего положения партией "Единая Россия" используются самые различные недемократические средства – ограничение свободы СМИ, несправедливые выборы, не совсем демократичный закон о партиях и т.д. Во-вторых, партия "Единая Россия" выполняет весьма своеобразную роль в системе государственной власти, она служит скорее придатком механизма государственного управления для обеспечения процесса принятия законодательных решений. В-третьих, внутрипартийная жизнь "Единой России" не так разнообразна и свободна в смысле фракционной борьбы [5, с. 159–160].

В связи с вышеизложенным, возникает вопрос: "Сможет ли партия "Единая Россия", партия власти в России, способствовать демократизации?". Прогнозы относительно ответа на этот вопрос весьма осторожны и обусловлены наличием определенных условий. А именно, для обеспечения партийной демократизации необходимы или выборы президента на партийной основе, или внедрение практики формирования правительства на основе партийного большинства в Государственной Думе России. Иными словами, обеспечение доступа к власти другим политическим партиям создаст необходимые стимулы для дальнейшего развития партийной демократии. В то же время следует подчеркнуть, что этот путь хотя и вероятный, но очень длительный.

Динамика многопартийности в Грузии. До самого последнего времени партийное строительство в Грузии носило отпечаток номенклатурной модели, и, несмотря на смену поколений, некоторые прошлые поведенческие стереотипы политических элит до конца еще не изжиты.

Первые политические партии периода перестройки, за исключением нескольких небольших объединений социалистической направленности, в основном ориентировались на достижение Грузией государственного суверенитета и на борьбу с коммунистическим наследием. Наиболее же действенной альтернативой коммунистической идеологии воспринимался национализм. Неудивительно, что после падения однопартийной системы политически активные социальные слои перешли в другую крайность, образовав впечатляющее количество партий и движений, что, впрочем, характерно для обществ переходного периода.

Вообще, на протяжении всего постсоветского периода развития функционирование политической системы Грузии характеризуется высокой степенью нестабильности. В условиях независимости развитие политической системы Грузии сопровождалось дисфункциями и кризисами. Причем, существенным источником нестабильности политической системы оставалась система политического управления. [6, с. 53] Тем не менее, сегодня многопартийность, приобретшая в Грузии несколько гипертрофированные формы, постепенно начинает входить в рациональное (в количественном смысле) русло. На современной политической арене находятся четыре сравнительно влиятельные партии. Однако партийный расклад сил трудно назвать сбалансированным в условиях очевидного доминирования правящей партии.

Функционирование политических партий в Грузии определяется также целым рядом внутренних факторов, из которых можно выделить несколько ключевых. В первую очередь, это отсутствие или второстепенность четко сформулированной идеологии, системы ценностей, программы – и, соответственно, непоследовательность и беспринципность поведения, направленного лишь на участие в выборах, достижение и удержание власти. В определенном смысле существует деление партий на правые и левые, однако такое деление весьма условно. Все более или менее влиятельные партии склоняются влево, в той или иной степени поддерживают идею сильного и патерналистского государства.

Такой оппортунизм приводит к тому, что партии, да и общество в целом, ориентируются, в первую очередь, на лидеров и их личностные качества или былые заслуги, лозунги и обещания, а не на последовательную программу действий, привлекательную систему ценностей или политическую принципиальность [7, с. 82].

Для Грузии характерен распад правящей партии сразу после ухода из власти. Партия в данном случае выступает как механизм легитимации власти и вследствие этого демонстрирует слабую жизнеспособность, в каком-то роде она – партия-государство, сосуществующая с государственным аппаратом, и потому не имеет функций, которые могли бы быть осуществлены вне пребывания во власти, например, в оппозиции. Грузинские партии недолговечны, власть всегда попадала в руки партии, основанной либо незадолго до этого (“Национальное Движение”), либо вообще после прихода во власть (“Союз Граждан”). Напротив, оппозиционные партии, имеющие долгую историю существования в оппозиции, имеют мало шансов прихода во власть. Одним из стабилизующих факторов может стать развитая партийная система, однако в нынешнем своем состоянии она всего лишь механизм консолидации и легитимации правящих элит. Дисбаланс в системе разделения властей способствовал тому, что в постсоветский период в Грузии трижды происходила смена высшего руководства и все три раза – революционным путем [8; 6, с. 59–60].

Нельзя не отметить и существенное влияние на политическую систему Грузии этнополитических конфликтов. Поражения в борьбе с сепаратистскими силами, иностранное вторжение и перманентное внешнее влияние как на политический процесс, так и на нормотворчество серьезно деморализовали грузинское общество, инициировав возрастание влияния популистских сил, их удельного веса в политической системе, что засвидетельствовала победа Георгия Маргвелашвили на президентских выборах в 2013 г. Кстати, подобное развитие ситуации вполне вписывается в концепцию Дж. Джудиса [9].

В настоящее время период формирования партий нельзя считать пройденным, потому что на раннем этапе возникновения современных партий налицо их значительная персонифицированность, т. е. объединение вокруг популярной личности и прагматических целей без четкого различия программ.

Интересно и то, что правящая партия Грузии пришла к власти в результате выхода оппозиции из правящей элиты, в условиях слабости оппозиции традиционной и инкорпорировав значительное число политиков, перешедших на сторону новой власти [10, с. 11–12].

Такая модель представляется достаточно типичной в условиях полуавторитарных режимов. Именно раскол правящей партии является основным фактором политической динамики, когда политическая оппозиция слаба, не имеет популярного лидера и, естественно, не развивается. В такой ситуации возникает вопрос: а способно ли грузинское общество (да и переходное постсоветское общество

вообще) создать массовую политическую партию западного типа, объединяющую людей со схожими взглядами на государственное строительство, одинаковыми ценностями и конструктивной, позитивной ориентацией. Во всем мире наблюдается некоторый кризис и деидеологизация партий, но в переходных обществах этот процесс развивается иначе. Авторы предполагают, что чрезмерная динамичность политической жизни не дает партиям вызревать и формироваться, и вряд ли можно ожидать коренного изменения ситуации в ближайшее время.

Динамика многопартийности в Азербайджане. Согласно европейским представлениям о демократии, построение четкой партийной системы из двух, трех или более крупных политических организаций, соперничающих между собой на выборах, считается признаком развитости институтов гражданского общества. В отличие от общих европейских тенденций развития партийных систем, Азербайджан, сохраняя исключительно мажоритарный принцип выборов в парламент, пока, фактически, движется по пути создания большого количества партий, при доминировании одной и, соответственно, при отсутствии системы реального партийного соперничества. Этим объясняются перевес личностной, а не идейной борьбы, минимальная разница в политических платформах партий. Однако начальный этап формирования политических партий в Азербайджане можно считать завершившимся.

Формирование политических партий и организаций Азербайджана происходило параллельно процессам “перестройки” и отразило структуру общества, преобладающие общественные настроения, взгляды и идеи общественных деятелей, интеллигенции. Если в Грузии сложилась “классическая” европейская схема расстановки политических сил – “левые – правые”, а в Армении – несколько своеобразная схема “традиционалисты – либералы”, то в Азербайджане произошло “смешение” этих двух схем, что обусловило большую неопределенность в идеологических ориентациях. Большинство партий Азербайджана задекларировали свою социальную идеологию, определив спектр, к которому они относятся.

Анализ многопартийных динамических систем на примере постсоветских стран России, Грузии и Азербайджана свидетельствует о том, что зачатки многопартийности начали формироваться уже с конца 1988 года в виде так называемых альтернативных общественных движений, народных фронтов, представляющих главным образом движения за национальное возрождение в республиках, и иных неформальных объединений. Правовой точкой отсчета на этом пути стала отмена третьим Съездом народных депутатов СССР конституционного положения о руководящей роли КПСС и легализации принципа политического плюрализма.

Акцентируя внимание на динамике партий и партийных систем в Азербайджане, необходимо учесть два очень важных с методологической точки зрения момента. Первый момент сформулирован известным американским исследователем Т. Святоховским, который отмечал, что специфической чертой политической сферы Азербайджана является то, что политические партии формируются вокруг личности лидера, а не вокруг идей, программ, идеологий. [11, С.32]. Второй момент, который, на наш взгляд, необходимо учесть – это ощутимая тенденция консолидации в регионах. Иначе говоря, это регионализм, в том числе и в политической сфере. Этот момент становится очевидным при изучении регионального состава отдельных политических партий Азербайджана.

В период, когда маховик исторических событий на постсоветском пространстве только начинал раскручиваться, шансы демократического движения на заметный успех в его противоборстве с КПСС казались небольшими. Коммунисты явно неплохо подготовились к переменам. В то время, как одна часть партии с неожиданной

для общества предприимчивостью включилась в инициируемые ею же процессы разгосударствления социалистической собственности (сумев даже убедить определенные круги на Западе и часть отечественной демократической общественности, что преобразование собственности в СССР возможно лишь путем номенклатурной приватизации), другая ее часть заняла позицию критики всякой приватизации и готовилась к тому, чтобы, используя неизбежное недовольство широких масс несправедливостями приватизации, вновь выступить в роли защитника обездоленных и создать мощную социальную базу для возрождения коммунистического движения.

Однако в массовом сознании поражение компартии было в тот период отнюдь не столь очевидным. И хотя, по данным ИСПИ РАН, более половины населения полностью согласилось с решениями о приостановлении деятельности КПСС и считало, что эта партия не должна возобновлять свою деятельность, 28 % респондентов, напротив, были убеждены, что компартия должна возродиться, а почти половина опрошенных коммунистов (46 %) были готовы возобновить свое членство в партии [12, с. 1024]. При этом только каждый четвертый респондент был уверен в том, что после запрета КПСС страна пойдет по пути демократического развития, и, одновременно, столько же полагало, что в этом случае страну ожидает диктатура новой власти. Показательно, что половина опрошенных не смогла определенно высказаться по данному вопросу. Таким образом, в обществе, в отличие от высших эшелонов власти, явно не было эйфории победы. Общество, по мнению наблюдателей, "раскололось и затаилось".

После крушения КПСС процесс становления многопартийности в Азербайджане вступил в качественно новую стадию. Если раньше политическая активность партий и движений самой разной ориентации была преимущественно направлена против КПСС и отождествлявшегося с ней союзного центра, то теперь они были вынуждены искать новую основу для самовыражения и самоидентификации (это, прежде всего, касалось так называемого демократического движения, которое, по сути дела, всегда было лишь объединением "против", а не "за"). "Так называемого" потому, что "демократ", "демократическое движение" и т.п. – это всего лишь приемлемое для народного слуха демагогическое название всего антикоммунистического. При этом как-то забывается, что коммунисты тоже стоят на позициях демократии, но демократии пролетарской, т.е. неправовой, использующей массы как средство подавления индивида. Антикоммунистическая же демократия — это демократия буржуазная, т.е. правовая, либеральная, основанная на принципах защиты прав меньшинства, свободы индивида. А для буржуазной демократии (т.е. демократии в позитивном, а не просто в антикоммунистическом смысле) в Азербайджане пока что условий нет, так как нет развитого гражданского общества и нет среднего социального слоя, который мог бы быть реальным носителем основных ценностей буржуазной демократии — свободы, собственности и права.

Собственно, и после краха системы однопартийности, после недолговременного периода многопартийности с претензией на руководящую роль "Народного фронта Азербайджана" (ПНФА), в стране сформировалась именно доминантная партийная система, в которой лидирующую роль исполняет партия "Новый Азербайджан" – правящая пропрезидентская политическая партия Азербайджана [13].

Невзирая на обвинения со стороны оппозиции (являющей собой, в основном, сколы ПНФА и одну из старейших политических партий Евразии – "Мусават"), правящая партия демонстрирует устойчивую тенденцию к увеличению мест в парламенте, пользуясь, правда, при этом максимальной поддержкой государственных органов при проведении своих избирательных кампаний. В качестве

основных задач правящая партия видит укрепление экономики страны, сохранение общественно-политической стабильности, решение карабахской проблемы. Партия "Новый Азербайджан" обладает абсолютным большинством депутатских мандатов в Милли Меджлисе, она стала прочной и надежной политической базой для действующего режима. Эта партия – пример образования партии по региональному принципу. В ее составе преобладают представители Нахичиванско-иреванского региона. Идеологический профиль партии ближе к либерально-демократическому, по крайней мере, такая ориентация официально декларируется партией.

Собственно, следует отметить незавершенность демократии как политической, экономической и социальной формы организации общества. И в данном контексте оппозиционные партии Азербайджана, как правило, имеют довольно несущественный социальный фундамент. Они не владеют платформой, соответственно с которой определялись бы конкретная политика и ежедневные действия. Идеологические ориентиры не определены, широко распространен популизм, такие партии, которые большей частью являются объединениями определенных личностей для овладения властью, дифференциация по левым и правым идеологиям отсутствует и довольно часто партии, называющие себя правыми или либеральными, манипулируют четко левыми и социальными идеями. Впрочем, это касается всего современного европейского политического пространства. Соответственно, во власть попадают партии, у которых нет четко выраженных принципов, и когда они теряют свою легитимность, вопрос возвращения во власть больше не обсуждается [14].

Еще одним штрихом, подчеркивающим доминантность многопартийной системы Азербайджана, является существенное увеличение количиства зарегистрированных в стране политических партий. В Министерстве юстиции Азербайджанской Республики в 2010 г. были зарегистрированы 54 партии [15, с. 136].

Проведенный нами анализ становления многопартийности в ряде стран постсоветского пространства подтвердил почти аксиоматический вывод о том, что партии и партийные системы, формирующиеся после распада СССР, обладают как общими чертами, так и спецификой, обусловленной социальными, экономическими, политическими и культурными условиями.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. *Сартори Дж.* Партии и партийные системы. М.: Приор-издат, 2002. 230 с.

2. Сравнительная политология / под ред. О.В. Гаман-Голутвиной. М.: Аспект-пресс, 2015. 752 с.

3. *Каспаров Гаррі.* Зима наближається. Харків: КСД, 2017. 320 с.

4. *Барабанов М.В.* Партии и многопартийность в современной России: возникновение, основные тенденции развития. М: Издательство МГОУ, 2011. 456 с.

5. *Мелешкина Е.Ю.* Доминирование по-русски или мировой феномен? Политическая наука. 2006. № 1. С. 137–163.

6. *Максимова Е.Н.* Дисфункции политической системы Грузии (1991–2010 гг.). Известия Иркутского государственного университета. 2015. Т. 13: Серия "Политология. Религиоведение". С. 52–60.

7. *Тархан-Мурави Г.* Политические партии в Грузии. Затянувшееся становление. М., 2006. [Грузинською мовою].

8. *Тихонов Д.Ю.* Современное состояние и развитие партийной системы Грузии. URL: http://teoria-practica.ru/-6-2011/politics/tikhonov.pdf (дата звернення: 08.08.2017).

9. *Джудіс* Джон *Б.* Великий вибух популізму: як економічна криза змінила світову політику. Харків: КСД, 2017. 192 с.

10. *Нодиа Г.* Политические партии в Грузии. Строительство демократии в Грузии. Тбилиси, 2003. [Грузинською мовою].

11. *Святоховский Т.* Россия и Азербайджан. Приграничный район в переходный период. Б.: Издательство Университета Хазар, 2000. 373 с. [Азербайджанською мовою].

12. Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. № 35. 1300 с.

13. Закон Азербайджанской Республики от 1992 года. О политических партиях. URL : http://base.spinform. ru/show_doc.fwx?rgn=2839 (дата звернення: 04.05.2017).

14. *Розанвалон П.* Демократична легітимність. Безсторонність, рефлективність, наближеність / пер. з фр. Євгена Марічева. Вид. дім "Києво-Могилянська академія", 2009. 287 с.

15. *Мамедов Ф., Аллахярова Т.* Политические партии Азербайджана: от одних выборов к другим. Б., 2010. 136 с. [Азербайджанською мовою].

Отримано 27.10.2017

УДК 941(477):355”1918/1919”

К.В. Скоркин

ВОЙСКА СПЕЦИАЛЬНОГО НАЗНАЧЕНИЯ НА ТЕРИТОРИИ УКРАИНЫ В 1918–1919 ГОДАХ

В статье на основе малоизвестных документальных материалов Российского Государственного военного архива (РГВА) впервые исследованы отдельные аспекты организации и деятельности на территории Украины специальных войск советской России, ВУЧК, НКВД УССР в конце 1918–1919 годах. Главное внимание уделено процессу формирования Особого корпуса войск ВУЧК и карательных войск “внутреннего фронта”. Освещается информация об их структурных подразделениях, поставленных перед ними задачах, указываются фамилии руководителей и т.д.

Ключевые слова: *Особый корпус войск ВУЧК, войска “внутреннего фронта”, особые войска ВЧК, части особого назначения (ЧОН).*

У статті на базі маловідомих документальних матеріалів Російського Державного військового архіву (РДВА) вперше досліджені окремі аспекти організації та діяльності на території України спеціальних військ радянської Росії, ВУЧК, НКВС УСРР наприкінці 1918–1919 роках. Головна увага приділена процесу формування Особливого корпусу військ ВУЧК й каральним військам “внутрішнього фронту”. Висвітлюється інформація про їхні структурні підрозділи, поставлені перед ними завдання, наводяться прізвища керівників тощо.

Ключові слова*: Особливий корпус військ ВУЧК, війська “внутрішнього фронту”, особливі війська ВЧК, частини особливого призначення (ЧОН.)*

In the paper, on the basis of unknown archival materials (orders, instructions and other normative acts) stored in the Russian State Military Archive (RSMA), for the first time, certain aspects of the organization and activities of the special forces of Soviet Russia, the VUChK, NKVD of the Ukrainian SSR are studied. The main attention is paid to the process of the formation of the Special Corps of the VUChK Troops and punitive forces of the “internal front”. Information about their structural subdivisions, tasks assigned to them, as well as about the names of heads, etc. is highlighted.

Keywords: *Special Corps of the Troops of the VUCHK, the troops of the “internal front”, special troops of the VChK, special forces (ChON).*

Информационной базой данной статьи являются исторические документы Российского Государственного военного архива. В основу работы положены приказы, распоряжения, переписка Особого Корпуса войск при ВУЧК. Большинство фамилий командиров и военкомов войск этого корпуса упоминаются в данной статье впервые с 1919 года. Уникальность и важность этой статьи заключается в том, что все материалы и документы, касающиеся деятельности специальных войск Украины 1919–1941 гг., в том числе использованные при ее написании, хранятся в Российском Государственном военном архиве (г. Москва) и ныне недоступны украинским исследователям.

Важно также отметить, что в связи с недостатками в организации делопроизводства в государственных и военных органах УССР в 1919 году, приказы

© Скоркин К.В., 2017

и другие документы, касающиеся этих органов, содержат только фамилии работников, что затрудняет идентификацию этих лиц. Поэтому фамилии многих сотрудников в статье указаны без инициалов.

Первые войска специального назначения появились в Украине в ноябре 1918 года. Это событие было связано с успешным наступлением Курской группы войск Красной Армии на Харьковском направлении и украинских войск, которые размещались в так называемой "нейтральной зоне" на территории Гомельской губернии. Но все названные войска специального назначения формально не были украинскими. Они подчинялись различным российским ведомствам, которые находились в Москве.

В первую очередь следует отметить отдельные батальоны корпуса войск Всероссийской Чрезвычайной комиссии (ВЧК). Эти части специального назначения проводили операции в пограничных зонах, а именно в районах, граничащих с Россией, на Востоке и Юго-Востоке Украины. Но в январе 1919 года все войска корпуса ВЧК покинули территорию Украины.

Кроме войск ВЧК, в Украине операции проводились и войсками охраны железных дорог НКПС РСФСР. Это были полки и батальоны железнодорожной охраны. Они, как военизированные соединения, подчинялись отделу охраны железных дорог НКПС РСФСР. В их задачи входило обеспечение военной охраны участков Южной, Екатеринославской, Донецкой железных дорог. А с марта 1919 года такие войска взяли под охрану и участки Юго-Западной и Одесской железных дорог, Днепровского управления водных путей. Весной 1919 года было создано командование войск обороны железных дорог в Украине (начальник − Сергеев).

Из документов НКПС РСФСР сложно точно определить, подчинялось ли это командование НКПС УССР. Но учитывая то, что служебную переписку начальник командования войск обороны железных дорог в Украине Сергеев вел исключительно с Москвой, можно сделать вывод, что не подчинялось.

Отметим также, что в это же время на украинской территории находились и войска охраны железных дорог Южного фронта (начальник − Ачкасов).

Уже в марте 1919 года в Украину стали прибывать войска специального назначения по охране сахарных заводов, угольных и соляных шахт, которые были подчинены ВСНХ РСФСР.

Хотя пограничные войска советской России с 1918 года входили в состав наркомата промышленности и торговли РСФСР, в аппарате которого было создано Главное управление пограничных войск, а затем − четыре пограничных округа, границу России с Украинской Державой охраняли части 3-го Орловского пограничного округа (начальники: Е.Г. Медведев, Ф.С. Григорьев, П.Л. Ершов). Это были отряды Курского и Льговского пограничных районов (начальники − войск: В.В. Штадон, К.О. Жданович).

В связи с успешным наступлением Курской группы войск Красной Армии на Харьковском направлении и прорывом украинских советских войск "нейтральной зоны" в районе Черниговской губернии, российско-украинская граница существенно изменилась. Так, после того как Директория утратила свою власть, часть уездов Черниговской губернии вернулись в состав Гомельской губернии. Также, в декабре 1918 года территория Белгородского уезда была включена в состав УССР, а затем в январе 1919 года была возвращена в состав России. Часть уездов и отделов Области войска Донского в январе 1919 года была передана из состава России в состав УССР. И таких изменений российско-украинской границы в течение 1919 года было множество.

С изменением границ менялась и организация войск по их охране. Так, согласно приказу Главного управления пограничных войск от 1 декабря

1918 года была создана Украинская пограничная бригада (начальник-В. Ершов). Части этой бригады взяли под охрану российско-украинскую границу на западном и юго-западном направлении. Затем, 1 февраля 1919 года, приказом по пограничным войскам, 3-й пограничный округ был упразднен, и создана 3-я Украинская отдельная пограничная бригада (комбриг В. Ершов). Части этой бригады были размещены в 5 районах: Черниговскому, Рыльскому, Новооскольскому, Лозовскому, Харьковскому [1]. Командование и штаб бригады с 10 февраля. 1919 года размещались в г. Конотопе. А спустя месяц, эта бригада была развернута в 3-ю пограничную дивизию (начальники: Бодров; В.А. Розанов).

Необходимо отметить, что на территории Украины в рассматриваемый период шли непрерывные боевые действия, и границы республики менялись фактически ежедневно. Поэтому такие понятия как пограничная и приграничная зоны в то время просто не применялись. Видимо, указанные пограничные части обеспечивали пограничный контроль на границах с Россией. Он позволял фильтровать огромные потоки гражданских лиц и выявлять среди них антисоветские, уголовные, спекулятивные элементы.

С января 1919 года на территорию УССР стали прибывать части продовольственной армии советской России (командармы: А.М. Морозов, Н.И. Алексеев-Куколевский): продовольственные полки, батальоны, экспедиционные отряды. Эти части обеспечивали вооруженную охрану заготовителям продовольствия, которые осуществляли продовольственную разверстку в сельской местности на территории УССР. Деятельность таких вооруженных отрядов вызывала наибольшее число претензий и жалоб со стороны местных органов советской власти.

Следует сказать, что сбор продразверстки заготовителями из России практически не согласовывался с украинскими продовольственными органами. Поэтому часто получалось, что продовольствие у крестьян изымалось многократно и незаконно. Попытки крестьян помешать этому жестко подавлялись силой оружия. Нужно отдать должное руководителю правительства УССР Х.Г. Раковскому, который добился в июне 1919 года удаления с территории Украины всех российских заготовительных отрядов, что несколько снизило напряженность в украинских деревнях.

Важно подчеркнуть, что все перечисленные выше войска специального назначения подчинялись исключительно Москве. Украинские государственные и местные власти руководить ими и вмешиваться в их оперативную деятельность не имели возможности. Но в то же время, фактическое наличие таких “иностранных войск” на территории УССР формально суверенитет и территориальную целостность республики не нарушало, так как Советскую Украину и Россию связывал военно-стратегический договор “Об образовании военного и хозяйственного Союза”. Договор предусматривал временное пребывание на Украине войск Советской России для оказания вооруженной помощи Украинской ССР в борьбе с ее внешними и внутренними врагами. В соответствии с ним после прекращения военных действий на территории УССР и стабилизации социально-политического положения все российские войска и различные учреждения подлежали выводу с территории Украины.

История украинских частей специального назначения начинает свой отсчет с 15 января 1919 года. Именно в этот день приказом Всеукраинской чрезвычайной комиссии (ВУЧК) был образован **Особый корпус войск при ВУЧК**. Командиром этого корпуса был назначен Федор Игнатьевич Николаенко, родной брат известного

украинского большевика Ивана Игнатьевича Николаенко (будущего наркома внутренних дел УССР). Заместителем командира корпуса был назначен Николай Федорович Латышев. Судьба Ф.И. Николаенко сложилась трагично. Он, находясь в служебной командировке в Киевском уезде, 8 апреля 1919 года, был захвачен и расстрелян бандитами. После его гибели корпусом командовал Н.Ф. Латышев.

Первым в январе 1919 года был сформирован штаб Особого корпуса войск при ВУЧК, который возглавляли: Ф.Н. Кутузов (с 16.01.1919 по 25.06.1919), П.М. Берзин (с 25.06.1919 по 08.1919). В аппарате штаба были созданы административный, оперативный, хозяйственный отделы.

Административный отдел штаба Особого корпуса войск при ВУЧК, которым руководили Марк Владимирович Клефнер и Горохов, занимался организацией частей корпуса, их укомплектованием и обучением личного состава. В аппарате административного отдела была учреждена должность инструктора-организатора, которую занимали Жуков, Н.И. Ефимов, Гансберг, Г.П. Кузнецов, Нарольский. В их задачи входили выезд в губернии для организации батальонов и рот, проведение проверок и инструктирование таких частей. Приказом по корпусу от 28 апреля 1919 года в этом же отделе была введена должность инструктора по гренадерскому делу, которую занял бывший офицер Н.А. Калач.

Оперативный отдел штаба Особого корпуса войск при ВУЧК, которым руководил Моисей Евлевич Гальперштейн (в дальнейшем его сменил бывший офицер царской армии Владимир Антонович Липко), ведал вопросами оперативного планирования и проведения боевых операций, осуществлением разведки и передвижением частей корпуса. На должность руководителя разведывательного отделения оперативного отдела (войсковая разведка), которая по своим функциям соответствовала должности заместителя начальника штаба корпуса, был назначен Гринберг. Адъютантом штаба корпуса был назначен Ткаченко (с 15.01.1919), которого спустя десять дней сменил П.М. Берзин.

Тогда же создан политический аппарат корпуса Особого корпуса войск при ВУЧК. Должность военкома Особого корпуса занимали: М.Ф. Драко-Дракон (с 02.1919 по 07.1919), И.В. Елпендинский (с 07.1919 по 26.07.1919) (жена И.В. Елпендинского Татьяна служила в корпусе учительницей) [2], Печуров (с 26.07.1919 по 08.1919), П. Латышев (с 08.1919). Военком корпуса, являясь одновременно и заведующим политическим отделом, отвечал за благонадежность командного состава, организацию политической и агитационной работы, обучение рядового состава грамоте, формирование политотделов и партийных ячеек в частях корпуса. В структуру политотдела корпуса вошли: секретариат, инспекторский подотдел, информационно-учетно-распределительный подотдел, агитационно-культурно-просветительский подотдел.

Секретариат отдела, который возглавляли Петр Латышев, Осип Каценеленбоген, Иван Сергеевич Валуев, ведал общим делопроизводством. Инспекторский подотдел, которым руководил И.В. Елпендинский, ведал общим надзором за деятельностью политорганов полков, батальонов и рот. В его штате учреждены должности инспектора (Осип Каценеленбоген; Авраам Экгауз; Михаил Евстигнеев) и организатора (Трофим Соколов; Лев Ровно), которые выезжали в части корпуса для проведения проверок. Информационно-учетно-распределительный подотдел, который возглавляли Михаил Сташевич, Петр Латышев, Иван Сергеевич Валуев, ведал учетом и распределением по частям политработников. Агитационно-культурно-просветительский подотдел, которым руководили Б. Нахутин; М. Сташевич, ведал вопросами политической агитации и пропаганды в частях, образованием и культурным развитием бойцов корпуса. Инструкторами подотдела были

А.С. Бревдо, Вирбель, Лев Ровно, Л.А. Карпиловский, М. Каценеленбоген, Кричман, Максименко.

С дня образования в Особом корпусе войск при ВУЧК была также организована служба снабжения, которую возглавил начальник снабжения корпуса Прокофий Григорьевич Сапожинский (с 15.01.1919 по 08.1919). Каптенармусом корпуса являлись Каряга (с 14.01.1919 по 24.01.1919), Лисица (с 24.01.1919 по 06.1919); начальником интендантского снабжения — С.Н. Добрин (с 04.1919 – Н. Игнатьев); начальником артиллерийского снабжения — П.Ф. Гринченко (с 19.02.1919 – Скафенко). Все снабжение Особого корпуса войск при ВУЧК продовольствием, оружием, боеприпасами, обмундированием, конским снаряжением, бумагой, медикаментами и перевязочными средствами осуществляло управление снабжения Украинской Красной Армии через ВУЧК. Продовольственные пайки в корпусе соответствовали нормам пайков Красной Армии. Но с мая 1919 года, в связи с сильным развитием бандитизма и повстанчества на территории Украины, снабженческие функции были переданы командованию войск Красной Армии в губерниях и уездах.

В аппарате Особого корпуса войск при ВУЧК также была образована комендатура во главе с комендантом Г. Фадеевым, которая обеспечивала административные функции в аппарате: учет командированных, учет и выдачу личного оружия, боеприпасов, выдачу пропусков и мандатов, вооруженную охрану зданий и помещений. Там же была сформирована комендантская вооруженная команда (нач. П. Шытрков), которая несла караульную службу во всех зданиях и сооружениях аппарата корпуса.

Финансовую службу Особого корпуса войск при ВУЧК возглавил казначей корпуса Мазепа (с 18.01.1919). В феврале 1919 года была сформирована санитарная служба корпуса, которую возглавил корпусной врач Гельвиг. Формирование корпуса в основном было завершено уже к концу января 1919 года.

Аппарат корпуса вместе с отрядом кавалерии, пулеметным взводом составлял всего 168 человек, и до 24 марта 1919 года размещался в г. Харькове, а затем, на основании приказа ВУЧК от 21 марта 1919 года, переехал в г. Киев. В конце августа 1919 года аппарат корпуса эвакуировался в г. Сумы, где находился до расформирования корпуса. Последний приказ по корпусу был подписан 24 августа 1919 года. [2].

Если вкратце характеризовать боевые части, входящие в состав Особого корпуса войск при ВУЧК, следует отметить, что первоначально коллегия ВУЧК приняла решение создавать в Особом корпусе войск при ВУЧК полки, отдельные батальоны и отдельные роты. Задачи и полномочия этих вооруженных частей тогда не были определены. Первыми частями корпуса стали 2 роты (командиры: Я. Рыбалов, М.Я. Козак). Затем были сформированы 3 роты 1-го батальона (командиры: Александр Беляев, Нестор Горбенко, Иван Шинкаренко). Весной 1919 года в аппарате корпуса была создана еще одна караульная часть – Отдельная рота (командир В.Ф. Хуторянский), которая подчинялась напрямую командиру корпуса и использовалась им в оперативных целях.

Приказом ВУЧК от 15 января 1919 года было принято “Положение об Особом корпусе”. В нем сказано: “В состав корпуса входят вполне законченные боевые единицы, негромоздкие и подвижные. Такими единицами являются отдельные батальоны. Состав батальона (примерно) 750 человек без хозяйственных и нестроевых чинов. В батальон входят: 3 роты пехоты, одна пулеметная команда, один взвод артиллерии, одна команда связи” [2]. В этом же документе отмечено: “Весь командный состав корпуса назначается и утверждается за исключением

командиров батальонов и рот командованием особого корпуса войск" [2]. Из документа следует, что командный состав батальонов и рот назначался приказами местных ЧК.

В состав Особого корпуса входили: полки, батальоны, роты, отдельные кавалерийские и автоброневые отряды. Начнем обзор этих частей с полков.

В январе 1919 года в составе корпуса были сформирован первый полк – Особый пограничный, который возглавил завотделом прифронтовых ЧК ВУЧК А. Воронин. Приказом Особого корпуса от 22 февраля 1919 года создан второй полк – Особый кавалерийский, командиром которого назначен член коллегии ВУЧК Дмитрий Дмитриевич Коротчаев (в документах ВУЧК и украинской печати он ошибочно именуется как Карачаев, Корочаев) [3]. Приказом ВУЧК от 3 апреля 1919 года сформирован третий полк – 1-й Черниговский полк (командир: Сахновский). Приказом Особого корпуса ВУЧК от 26 апреля 1919 года в составе корпуса сформирован 4-й полк – Одесский отдельный стрелковый полк (командиры: Я. Рыбалов (с 26.04.1919 по 10.06.1919), Гнансберг (с 10.06.1919 по 18.06.1919), Бурлаченко (с 18.06.1919 по 16.08.1919), который обеспечивал внутреннюю оборону г. Одесса и его пригородов, охрану Одесской губернской ЧК. Приказом по ВУЧК от 8 июля 1919 года войска этого полка были переброшены из Одессы в Киев. В Одессе же оставлена отдельная рота. В мае–июле 1919 года войска этого полка участвовали в подавлении восстаний белогвардейцев и немецких колонистов на территории Одесской и Херсонской губерний. В августе 1919 года Одесский отдельный стрелковый полк был расформирован, а его личный состав призван в ряды Красной Армии.

Хотя штатная численность полка в Особом корпусе была установлена в 3700 человек, все полки корпуса имели существенный некомплект личного состава. Так, на 1 августа 1919 года фактическая численность Одесского полка составляла всего 500 человек. Фактически это был батальон, в сравнении со штатной численностью Красной Армии.

Батальоны корпуса были четко разделены на две группы.

К первой группе относились части прямого подчинения командованию корпуса. Эти части активно использовались для подавления антисоветских и погромных восстаний, для борьбы с небольшими по численности бандами. Борьбой с крупными бандитскими формированиям (типа отрядов атаманов Григорьева, Струка, Зеленого, Шепеля) вели исключительно регулярные части Красной Армии и карательные войска НКВД. Такие задачи батальоны корпуса решать объективно не могли, так как были плохо вооружены и подготовлены для ведения активных боевых действий. К частям прямого подчинения штабу корпуса относились: 1-й отдельный батальон (нач: Я. Рыбалов (с 01.1919 по 23.03.1919), И. Шинкаренко (с 23.02.1919 по 06.1919), 2-й отдельный батальон (начальник: М.Я. Козак (с 01.1919 по 12.03.1919). Приказом по корпусу от 10 июля 1919 года был создан автомобильно-броневой отряд на правах батальона (начальник: Лайковский).

Ко второй группе относились отдельные батальоны при губернских ЧК. В приказе №1-а особого корпуса от 15 января 1919 года сказано: "Всем губернским чрезвычайным комиссиям приступить к сформированию по отдельному батальону солдат, а уездным и участковым прифронтовым ЧК приступить к сформированию по отдельной роте корпуса войск ВУЧК" [3]. Такие части обслуживали губернские и уездные ЧК. Они обеспечивали вооруженную охрану зданий и помещений ЧК, несли караульную службу в местах содержания арестованных и осужденных, сопровождали доставку арестованных в Киев. Необходимо отметить, что в расстрелах

бойцы таких батальонов никакого участия не принимали, так как это запрещал им приказ ВУЧК от 16 апреля 1919 года.

Фактическим формированием таких батальонов на местах занимались губернские ЧК и военкоматы, а командиры и военкомы батальонов назначались приказами по губернским ЧК. Так, 19 февраля 1919 года в Виннице был сформирован Каменец-Подольский отдельный батальон (нач. А.Г. Тоболин); 21 марта 1919 года в Одессе создан Одесский отдельный батальон (Рыбалов (с 21.03.1919 по 26.04.1919), И. Шинкаренко (с 26.04.1919 по 05.1919), Скрипник (с 05.1919 по 12.06.1919), Рыбалов (с 12.06.1919 по 08.1919); в марте 1919 года также сформированы: в Бахмуте — Донецкий отдельный батальон (А.С. Хрупа (с 03.1919 по 13.04.1919), Л.Д. Шкура (с 13.04.1919 по 1.06.1919), М. Руденко (с 1.06.1919 по 07.1919), в Мелитополе − Таврический (Крымский) отдельный батальон (Демченко), в Харькове − Харьковский отдельный батальон (М.Я. Козак (с 03.1919 по 4.06.1919); в апреле 1919 года сформированы Киевский отдельный батальон (Андреев (с 24.04.1919 по 6.05.1919), Извозчиков (с 6.05.1919 по 07.1919)) и Екатеринославский отдельный батальон, Семенов (с 1.05.1919 по 2.06.1919), М.Я. Козак (с 4.06.1919 по 27.06.1919).

Впоследствии, после захвата территорий Донецкой и Екатеринославской губерний деникинцами, в июле 1919 года Донецкий отдельный батальон, а в конце июня этого же года Екатеринославский отдельный батальон − были расформированы.

Следует отметить, что состоянием на май 1919 года формирование большинства частей Особого корпуса было завершено. Приказом по корпусу от 15 мая 1919 года № 143 определен окончательный состав его частей: 1-й пограничный строительный полк (место дислокации: Харьков); 1-й кавалерийский полк (место дислокации: Харьков); Одесский строительный полк (место дислокации: Одесса); Киевский сводный строительный батальон (место дислокации: Киев); 1-й Киевский запасной батальон (место дислокации: Киев); Черниговский сводный батальон (место дислокации: Чернигов); Полтавский сводный батальон (место дислокации: Полтава); Харьковский сводный батальон (место дислокации: Харьков); Екатеринославский сводный батальон (место дислокации: Екатеринослав); Волынский сводный батальон (место дислокации: Житомир); Каменец-Подольский сводный батальон (место дислокации: Винница); Донецкий сводный батальон (место дислокации: Бахмут); Николаевский сводный батальон (место дислокации: Николаев); Херсонский сводный батальон (место дислокации: Херсон) [4].

Отдельный батальон корпуса имел следующую структуру: 3 стрелковые роты; команда связи; команда артиллерии; пулеметная команда, конная команда" [5]. Его штатная численность составляла 600 человек, а фактически не превышала 300 человек. В то же время численность Николаевского отдельного батальона составляла 829 человек, Черниговского − 743; Харьковского − 901, Одесского − 777 человек [6]. Таким образом, некоторые отдельные батальоны по своей численности превышали численность полков корпуса.

Кроме указанных полков и батальонов, по состоянию на 15 мая 1919 года в состав Особого корпуса входило 87 отдельных рот, которые обслуживали уездные ЧК. Формирование этих подразделений началось еще в январе и закончилось в конце мая 1919 года. Так, 27 января 1919 года, была создана Луганская рота при уездной ЧК (нач. Шаповалов); 18 марта 1919 года — Валковская рота (начальник: Д.Т. Литвиновский); в апреле 1919 года — отдельные роты: Роменская, Городнянская, Нежинская, Козелецкая (руководители: К.Ф. Самохвалов; А. Остапенко; П. Ковалев, П.Д. Халимов); в мае 1919 года — отдельные роты: Зеньковская,

Прилукская, Черкасская, Суражская, Миргородская (руководители: Г. Усменко, Ковалев, Шнятый, Орехов, Марчуков). В состав отдельной роты входили 3 стрелковых взвода и отдельный пулеметный взвод. [7]. При штатной численности отдельной роты в 300 человек, ее фактическая численность составляла 240–280 бойцов и командиров [8]. В приказах по Особому корпусу есть упоминания и о формировании в его составе, в июле 1919 года, двух отдельных бригад, но процесс их формирования так и не был завершен.

При рассмотрении кадрового состава войск Особого корпуса, необходимо отметить, что в "Положении об Особом корпусе" сказано: "Принимаются в состав корпуса рабочие и беднейшие крестьяне по рекомендации партии, профсоюзов, фабрично-заводских комитетов и комитетов деревенской бедноты, а также по рекомендации 2-х членов партии" [9]. Другими словами, в части корпуса рекомендовалось зачислять только политически благонадежных лиц и, желательно, с боевым опытом. Только вот в распоряжении ВУЧК и местных Советов фактически не было таких лиц. Подавляющее число коммунистов с фронтовым опытом в январе-марте 1919 года было мобилизовано в Красную Армию, поэтому большая часть личного состава Особого корпуса фронтового опыта не имела. Именно по этой причине части корпуса несли значительные потери личного состава, что подтверждается докладом командования корпуса в СНК от 1 августа 1919 года, в котором отмечено, что потери составили более 25 % списочного состава [10]. Важно отметить, что ВЧК и командование войск ВЧК в организацию и деятельность Особого корпуса при ВУЧК не вмешивались, что подтверждается отсутствием документов переписки командования корпуса с ВЧК.

Особое место в истории УССР 1919 года занимают карательные войска, которые позднее стали именоваться "Внутреннем фронтом". Созданные в мае 1919 года в связи с восстанием атамана Н. Григорьева, эти части подчинялись НКВД УССР. Общее руководство ими осуществлял нарком внутренних дел УССР К.Е. Ворошилов. Политическим инспектором "Внутреннего фронта" был назначен член коллегии НКВД УССР А.И. Червяков, которого, в августе 1919 года, сменил А. Глинский. В войсках "Внутреннего фронта" были созданы штаб (начальник Кисель), политический отдел (зав. К.Б. Вербицкий), учетно-распределительный отдел (зав. Д. Павлов).

К сожалению, в фондах Российского Государственного военного архива приказов по этим войскам за 1919 год не обнаружено. Выявлены лишь разрозненные приказы и иные документы по карательным войскам в фонде "Украинский фронт". Из этих документов следует, что в мае 1919 года создана "группа войск по борьбе с бандами Григорьева" (командир П.В. Егоров). В ее состав включены: отряд особого назначения (командир Рожанов), 4-я Украинская дивизия (начдив П.В. Егоров), Луганский отряд (командир А.Я. Пархоменко). Затем, на базе этой группы, 12 мая 1919 года, была создана "Полтавская группа войск" (командующий П.В. Егоров, нач. штаба Миронов), состав которой вошли 4 карательных отряда: Залотоношский (командир Шафранский), Хорольский (командир А.С. Боуфало), Решетило-Кременчугский (командир Забалуев), Полтаво-Кременчугский (командир А.М. Беленкович). Численность войск этой группы составила 1150 штыков и 70 сабель [11]. В конце мая 1919 года в Полтавской группе был выделен Чугуевский боевой участок (начальники войск: А.М. Беленкович, Д.С. Ключников), в задачи которого вошло прикрытие г. Харькова от налетов банд атамана Григорьева. Таким образом, Полтавская группа войск – это первые карательные войска на Украине.

Уже по состоянию на 25 мая 1919 года, в состав "Внутреннего фронта" входили следующие части: карательная бригада особого назначения (комбриг

Рожанов), коммунистический интернациональный резервный полк, полк железнодорожной охраны, 1-й резервный полк, 2-й резервный полк, отдельный карательный батальон (комбат А.Я. Пархоменко), кавалерийский дивизион, отдельный кавалерийский дивизион, 4 конные сотни, отдельный кавалерийский эскадрон. Численность войск "Внутреннего фронта" в это время составляла 12893 штыка и 738 сабель [12].

Таким образом, за две недели (с 12.05.1919 по 25.05.1919) численность войск "Внутреннего фронта" увеличились в 11 раз.

Затем, в июне 1919 года, была создана группа войск "обороны Харькова" (командующий Б. Фриде). А в конце июня в документах Украинского фронта и НКВД УССР стали упоминаться карательные дивизии, бригады, полки. Командирами карательных дивизий стали Текнеджанц, Погосян, Ф.И. Финевский, Штрак. Карательными бригадами командовали Середа, Рожанов, В. Вольмар-Вольский, Вейнер. В Виннице размещался 1-й Подольский карательный полк (командир Фок), а в Харькове – полк особого назначения (командир Горелов). К сожалению, в энциклопедиях, справочниках и публикациях о периоде гражданской войны в Украине эти карательные войска не упоминаются. Их история – это сплошное "белое пятно", а фамилии установленных командиров карательных частей 1919 года, за исключением А.М. Беленковича и А.С. Боуфало, в документах Красной Армии, начиная с 1920 года, даже не упоминаются.

Весной 1919 года ЦК КП(б) Украины и местные партийные комитеты стали формировать из членов партии "Коммунистические отряды ОСНАЗ", численность которых не превышала 100 бойцов. Основной задачей этих отрядов являлась вооруженная охрана зданий партийных и советских учреждений. ЦК КП(б) Украины 1 июня 1919 года общее руководство этими отрядами в республике поручило Р.Б. Рафаилу.

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы.

Во-первых, украинские войска специального назначения действовали на основании законодательных норм 1919 года, защищая государство и трудовой народ. Оборвавшись в сентябре 1919 года, история войск специального назначения Украины, начала в 1920 году новую страницу "с чистого листа", поэтому опыт 1919 года оказался бесполезным и многие допущенные ошибки повторились. Войска специального назначения Украины действовали обособленно и несогласованно, а без единого понимания оперативных задач и координации действий, что не удалось обеспечить этим войскам в 1919 году, добиться эффективности в деятельности любых войск невозможно.

Во-вторых, все войска специального назначения Украины 1919 года четко делились на охранные и карательные. К сожалению, относительно карательных войск за 1919 год обнаружено очень мало архивных документов и практически нет отчетных, поэтому оценить по такой скудной информационной базе масштаб карательных операций войск не представляется возможным.

В-третьих, история войск специального назначения Советской Украины 1919 года требует дальнейшего исследования и анализа архивных документов. Так как процесс рассекречивания архивных документов периода гражданской войны далек от завершения, и ежегодно в открытый архивный доступ поступают новые рассекреченные документы, открываются новые возможности для исследований.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Российский Государственный военный архив (РГВА). Ф. 103. Оп. 1. Д. 60. Л.д. 22–22об.
2. Российский Государственный военный архив (РГВА). Ф. 16012. Оп. 1. Д. 6. Л.д. 3.
3. Российский Государственный военный архив (РГВА). Ф. 16012. Оп. 1. Д. 1 Л.д. 2.
4. Российский Государственный военный архив (РГВА). Ф. 16012. Оп. 1. Д. 1 Л.д. 238–238 об.
5. Российский Государственный военный архив (РГВА). Ф. 16012. Оп. 1. Д. 1. – Л.д. 9–9 об.
6. Российский Государственный военный архив (РГВА). Ф. 16012. Оп. 1. Д. 8. Л.д. 10.
7. Российский Государственный военный архив (РГВА). Ф. 16012. Оп. 1. Д. 1. Л.д. 9.
8. Российский Государственный военный архив (РГВА). Ф. 16012. Оп. 1. Д. 8. Л.д. 1 об.
9. Российский Государственный военный архив (РГВА). Ф. 16012. Оп. 1. Д. 1. Л.д. 2об.
10. Российский Государственный военный архив (РГВА). Ф. 16012. Оп. 1. Д. 8. Л.д. 12.
11. Российский Государственный военный архив (РГВА). Ф. 25900. Оп. 3. Д. 1. Л.д. 14–14 об.
12. Российский Государственный военный архив (РГВА). Ф. 25900. Оп. 3 Д. 4 Л.д. 155–155 об.

Отримано 23.10.2017

РЕЦЕНЗІЇ

РЕЦЕНЗІЯ
на монографію Филь С.П. “Захист прав інтелектуальної власності у сфері митної діяльності в Україні: проблеми реалізації та шляхи їх вирішення”

Упродовж кількох століть митниця була й залишається чи не найголовнішим чинником державності та незалежності країни, яскравим свідченням владного та фінансового суверенітету. Розвиток України як самостійної держави передбачає безперервний захист національних інтересів, відповідно до яких визначаються напрями, пріоритети та функції її митної політики. За таких обставин важливо не тільки забезпечити оптимізацію отриманих вигод від зовнішньоекономічної діяльності, а й зважити можливі небезпеки й загрози. Безперечно, митна система є важливим й ефективним фіскальним інструментом державного управління економікою країни. І серед важливих способів економічного захисту − правильно організована й чітко налагоджена митна діяльність, у межах якої визначається порядок переміщення через митний кордон товарів, встановлюються мита і митні збори, процедури митного контролю та інші засоби митної справи реалізації митної політики. Безконтрольне переміщення контрафактних товарів через митний кордон України завдає значної шкоди її економічним інтересам.

Необхідність створення правової охорони й захисту прав інтелектуальної власності зумовлена негативними економічними та політичними наслідками від обігу контрафактних товарів для кожної держави, що, як наслідок, спричиняє ненадходження податків в дохідну частину бюджету, підрив авторитету держави, стагнацію розвитку створення об’єктів права інтелектуальної власності та їх введення в господарський обіг, а також зменшення заходження іноземних інвестицій як в окремі галузі, так і в національну економіку в цілому.

Міжнародна практика свідчить про те, що митниці відіграють значну роль у сприянні захисту прав інтелектуальної власності та перешкоджанні переміщенню контрафактних товарів. Так, за даними Бюро по боротьбі з контрафактною продукцією Міжнародної торговельної палати, контрафактні товари становлять 8 % світового торговельного обігу. За даними Організації економічного співробітництва і розвитку, загальний обсяг світового ринку контрафактної та піратської продукції в 2013 р. оцінювався в 461 млрд дол. США, що становить понад 2,5 % від світового імпорту загальним обсягом 17,9 трлн дол. США. Вітчизняне митне законодавство визначає забезпечення сприяння захисту прав інтелектуальної власності під час переміщення товарів через митний кордон України в межах своєї компетенції одним із основних завдань митниці.

З підписанням Угоди про асоціацію між Україною та ЄС наша держава зобов’язалася гармонізувати національну систему захисту прав інтелектуальної власності, зокрема, впровадити положення щодо митних заходів на кордоні, передбачених ст. 250 Угоди. Після набуття чинності з 1 січня 2016 р. економічної частини цієї Угоди щодо створення з європейськими країнами спільного ринку інтелектуальної власності гостро постало питання запобігання переміщенню через митний кордон України контрафактних товарів. З урахуванням наведеного обрана С.П. Филь тема дослідження має як теоретичне, так і практичне значення й є, безперечно, актуальною.

На позитивну оцінку заслуговує вдало обрана С.П. Филь методологічна основа дослідження, яку становить сукупність методів та прийомів наукового пізнання. Основою методологічної конструкції монографії є метод системного аналізу, який і визначив стратегію дослідження правового регулювання захисту прав інтелектуальної власності у сфері митної діяльності в Україні. Обґрунтованість та достовірність отриманих результатів дослідження забезпечено використанням комплексу загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання. Високий ступінь достовірності та наукової обґрунтованості результатів виконаного дослідження забезпечено також завдяки використанню загальнонаукових та спеціально-наукових методів пізнання.

Достовірність і новизна наукових положень, висновків та рекомендацій, сформульованих у монографії не викликають сумнівів. У цьому виданні чітко сформульовані мета та завдання дослідження, їх постановка та послідовність дозволили розкрити основний зміст теми.

Монографія, запропонована С.П. Филь, характеризується системним підходом до предмета дослідження. Написана грамотно, стиль викладу в ньому матеріалів досліджень, наукових положень і рекомендацій забезпечує легкість і доступність їх сприйняття. Структурно вона складається з передмови, чотирьох розділів, що включають тринадцять підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Запропонована автором структура дослідження дала змогу здійснити всебічне дослідження сутності та особливостей захисту прав інтелектуальної власності у сфері митної діяльності в Україні.

Аналіз змісту монографії дозволяє стверджувати про правильно обрану автором структуру видання, що дозволило послідовно й системно дослідити: теоретично-правові основи захисту прав інтелектуальної власності у сфері митної діяльності в Україні; правову природу інтелектуальної власності як об'єкта захисту у сфері митної діяльності в Україні; генезис системи захисту прав інтелектуальної власності у сфері митної діяльності в Україні; зміст митної діяльності, спрямованої на захист прав інтелектуальної власності; критерії митно-правового захисту прав інтелектуальної власності; сутність та структуру механізму правового регулювання захисту прав інтелектуальної власності у сфері митної діяльності в Україні; митно-правові норми та митні процедури як складові забезпечення функціонування зазначеного механізму; правовий статус суб'єктів митних правовідносин забезпечення захисту прав інтелектуальної власності в Україні; особливості адміністративної відповідальності за переміщення товарів через митний кордон України з порушенням прав інтелектуальної власності; порушення митних правил щодо переміщення товарів через митний кордон України з порушенням прав інтелектуальної власності; адміністративні стягнення за переміщення товарів через митний кордон України з порушенням прав інтелектуальної власності; сутність провадження у справах про порушення митних правил при переміщенні товарів через митний кордон України з порушенням прав інтелектуальної власності.

Слід також погодитися з автором, що зміст митної діяльності із захисту прав інтелектуальної власності, до якої залучені органи доходів і зборів, полягає в тому, що органи доходів і зборів у межах своєї компетенції лише сприяють захисту цих прав, а не здійснюють безпосередньо його захист.

Цінним є аналіз досвіду зарубіжних країн, який дозволяє С.П. Филь дійти висновку, що позитивний досвід розвинених зарубіжних країн сприятиме захисту прав інтелектуальної власності на митному кордоні України за допомогою розширення переліку об'єктів права інтелектуальної власності в митному законодавстві; удосконалення митних процедур заходів органів доходів і зборів щодо сприяння

захисту прав інтелектуальної власності; упорядкування понятійного апарату вітчизняного митного законодавства відповідно до норм ЄС; збільшення переліку митних режимів, у яких до товарів, що переміщуються через митний кордон України, застосовуються заходи захисту прав інтелектуальної власності; посилення заходів щодо запобігання та протидії переміщенню контрафактних товарів.

Цілком аргументованим вбачаються запропоновані авторські визначення понять: "інтелектуальна власність", "митна діяльність, спрямована на захист прав інтелектуальної власності", "механізм правового регулювання захисту прав інтелектуальної власності в сфері митної діяльності в Україні", "правовий статус суб'єктів митних правовідносин, що забезпечують захист прав інтелектуальної власності" тощо.

Серед напрямів удосконалення правового регулювання захисту прав інтелектуальної власності у сфері митної діяльності в Україні цікавими та слушними є запропоновані автором пропозиції, що спрямовані на усунення прогалин у законодавстві. Зокрема, С.П. Филь обґрунтовано доцільність доповнити ст. 4 Митного кодексу України такими поняттями як "товари, що порушують права інтелектуальної власності", "контрафактні товари", "піратські товари" та "інші товари, що порушують права інтелектуальної власності", крім того, віднести до компетенції митниць захист фірмових найменувань та компонування (топографії) інтегральних мікросхем тощо.

Автор на основі проведеного дослідження сформулював слушні пропозиції, які можуть бути використані в науково-дослідній, правотворчій та правозастосовній діяльності та навчальному процесі.

У цілому позитивно оцінюючи монографію, слід відзначити, що бажано висновки дослідження підкріплювати не лише якісними характеристиками, але й кількісними показниками здобутих результатів, обґрунтувавши їх достовірність, викласти рекомендації щодо їх використання. Втім, зазначені зауваження не зменшують наукової і практичної цінності видання.

Отже, з огляду на вищевикладене, слід зазначити, що монографію С.П. Филь "Захист прав інтелектуальної власності у сфері митної діяльності в Україні: проблеми реалізації та шляхи їх вирішення" можна рекомендувати до друку з подальшим направленням до вищих навчальних закладів, науково-дослідних установ та практичних підрозділів у сфері інтелектуальної власності.

Професор кафедри фінансового права
Університету державної фіскальної служби України,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України **В. Т. Білоус**

Отримано 27.10.2017

РЕЦЕНЗІЯ
на монографію Вітвіцького С.С. “Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації”

Безумовне дотримання й ефективне забезпечення визнаних міжнародною спільнотою стандартів прав та свобод людини і громадянина, домінування права в усіх сферах суспільного життя потребує підвищення ефективності роботи публічної адміністрації й супроводжується необхідністю створення оптимальної системи контролю її діяльності, який узгоджено функціонує в рамках досягнення поставлених державою завдань, визначення принципів та форм реалізації уповноваженими державними органами і суб’єктами громадського контролю своїх контрольних повноважень тощо.

У цьому контексті істотний науковий інтерес становить опублікована монографічна робота С. Вітвіцького “Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації”. Монографія стала однією з перших спроб системного дослідження актуальних проблем контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації. У роботі за допомогою сучасних методів наукового пізнання, а також аналізу емпіричного матеріалу та з урахуванням процесів і явищ, що характеризують нинішній динамічний розвиток контрольних відносин, отриманого світового досвіду їх правового регулювання, знайшли відображення критично переосмислені та систематизовані ідеї й погляди науковців, які здійснювали дослідження за цим напрямом.

Безумовно, особливої цінності монографічне дослідження набуває через його прикладний характер. З тексту роботи зрозумілим стає те, що автор обізнаний на високому рівні із проблематикою контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації в Україні.

Структура та зміст рецензованої монографії повною мірою відповідають поставленим у ній завданням наукового дослідження. Монографія складається з чотирьох розділів. У розділі 1 “Формування та розвиток наукових поглядів щодо сутності та змісту контролю діяльності публічної адміністрації” проведено аналіз, зокрема, наукових поглядів на контроль діяльності публічної адміністрації, досліджено контроль діяльності публічної адміністрації як об’єкт наукового аналізу, визначено мету, завдання, функції та межі контролю діяльності публічної адміністрації, здійснено характеристику принципів контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації. Заслуговує на увагу висновок автора, що в сучасних умовах важливим є дієве поєднання усіх видів контролю в державі. Державний та громадський контроль мають взаємодоповнюючий і взаємопов’язаний характер, слугують на користь суспільству, мають єдину мету – налагодження ефективного функціонування системи державного управління, забезпечення правопорядку та верховенства права у державі. Співвідношення державного та громадського контролю допомагає більш повно дослідити природу контролю, сприяє всебічному розкриттю його сутності, дозволяє конкретніше оцінити сучасний стан і визначити тенденції розвитку контролю. Науковець підкреслює, що органічна взаємодія державного та громадського контролю є необхідною умовою для подальшого формування відкритої держави і громадянського суспільства в Україні.

Розділ 2 “Теоретико-методологічні засади контролю діяльності публічної адміністрації” присвячено ретроспективному розвитку та організації контролю

діяльності публічної адміністрації: визначено етапи формування та організації контролю діяльності публічної адміністрації, досліджено суб'єкти контролю діяльності публічної адміністрації та генезис їх повноважень за цим напрямом, установлено види контролю за законністю діяльності публічної адміністрації.

Заслуговує на схвалення висновок щодо нормативної невпорядкованості, наявності низки прогалин і колізій у чинному законодавстві, що обумовлено як численними ситуативними змінами до нього, так і плинністю політико-правового середовища, відсутністю стабільності та мінливістю політичних пріоритетів у розбудові системи органів публічної адміністрації. Указане є однією із причин, що обумовлюють наявні корупційні ризики, зниження рівня яких на сьогодні постає першочерговим завданням держави. У зв'язку з цим, слушними є пропозиції вченого з приводу внесення змін у чинне законодавство (Конституцію України та інші нормативно-правові акти), приведення його в відповідність до міжнародних стандартів з метою забезпечення ефективної роботи органів державної влади. Разом із тим, автор справедливо вказує, що приведення чинного законодавства України у відповідність до міжнародних стандартів у сфері контрольної діяльності не забезпечить демократичності діяльності органів публічної влади. Обґрунтовано, що основною умовою забезпечення міжнародних стандартів в Україні є правильне їх розуміння та дотримання, тобто поведінка всіх суб'єктів контролю діяльності публічної адміністрації має відповідати міжнародним правовим нормам.

У розділі 3 "Суб'єкти контролю діяльності публічної адміністрації" монографії розглянуто процедурні засади контролю діяльності публічної адміністрації, зважаючи на системоутворюючий характер підходу щодо аналізу певного об'єкта з позицій наявності (чи відсутності) підстав виділення певних стадій його розвитку. У зв'язку з цим, досліджено питання систематизації процедур контролю як законності діяльності публічної адміністрації й виділено стадії контролю: підготовча, аналітична та стадія прийняття рішення, здійснено їх детальну характеристику. Автором визначено, що контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації, будучи управлінським за своєю правовою природою, є багатогранним за своїми проявами. Практично значущим є висновок щодо того, що дієвість, результативність та ефективність контролю діяльності публічної адміністрації мають забезпечуватися високим рівнем організації роботи уповноважених органів публічної адміністрації, досконалим правовим регулюванням застосування заходів і засобів адміністративно-правового впливу, що дозволяли б реалізувати призначення контролю, його спрямованість на забезпечення законності й правопорядку.

У розділі 4 "Науково-практична основа вдосконалення контролю за законністю діяльності публічної адміністраці" опрацьовані теоретичні та прикладні засади формування ефективного контролю діяльності публічної адміністрації. Здійснено аналіз контролю діяльності публічної адміністрації в ряді зарубіжних країнах. Автор систематизував позитивний досвід провідних країн світу (Німеччини, Великобританії, США, Швейцарії та ін.), який слід застосовувати у роботі вітчизняної публічної адміністрації.

Окрема увага приділяється науковим поглядам на контрольне провадження як процесуальну форму контролю діяльності публічної адміністрації, а також державній та громадській експертизі як формам контролю за законністю діяльності публічної адмістрації. Запропоновано використовувати новітні форми контролю за законністю діяльності публічної адмістрації.

Рецензованій монографії Вітвіцького С.С. "Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації", у якій вирішується важлива проблема, властива

наукова новизна, що свідчить про глибоку обізнаність автора з теоретичними та практичними проблемами контролю діяльності публічної адміністрації. Загалом слід відзначити вдале концептуальне вирішення завдань роботи, оскільки логічний порядок подачі матеріалу дозволив вченому висвітлити низку аспектів проблематики контролю як діяльності публічної адміністрації, побудувати переконливу систему аргументації, що відображає як предмет дослідження, так і власну авторську позицію. Система викладення матеріалу, його логічність і послідовність дають можливість рекомендувати монографію як корисний науковий та навчальний матеріал для здобувачів вищої освіти, викладачів, науковців, державних службовців, усіх, хто цікавиться проблематикою контрольної діяльності держави та громадськості в умовах демократичних трансформацій.

Видається, що спроба автора надати універсальне методологічне підґрунтя для дослідження специфіки якісної визначеності контролю діяльності публічної адміністрації та створення його нової моделі цілком вдалася.

Заступник директора Державного
науково-дослідного інституту
МВС України
доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України **О.Є. Користін**

Отримано 23.10.2017

Р.С. Мулукаев,
доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России, заслуженный деятель науки Российской Федерации

ПОЛЕЗНЫЙ И ИНТЕРЕСНЫЙ ТРУД ПО ИСТОРИИ УГОЛОВНОГО СЫСКА УКРАИНЫ[1]

Преступность в Российской империи, в том числе и на территории украинских губерний, входивших в ее состав, являлась одной из самых острых хронических социальных болезней. Ее уровень постоянно оставался крайне высоким. Общественная опасность преступности возрастала, в том числе и потому, что она носила преимущественно профессиональный характер. В стране действовали устойчивые преступные группы, специализировавшиеся на разбоях, грабежах, кражах, мошенничестве, фальшивомонетничестве и т. д.

В целях борьбы с подобного рода явлениями во второй половине XIX века в России при полицейских управлениях крупных городов (в С.-Петербурге, Киеве, Москве и др.) начинают создаваться первые специализированные уголовно-сыскные подразделения (части, отделения). Именно они на протяжении полстолетия стояли на переднем крае борьбы с криминальной преступностью и довольно успешно противостояли профессиональному криминалитету, занимая существенное место в правоохранительной системе государства.

В современных условиях повышенная общественная опасность профессиональной преступности обуславливает настоятельную необходимость поисков более эффективных форм и методов борьбы с ней. Значительную помощь в этом может оказать изучение исторического опыта, в том числе опыта борьбы с профессиональной преступностью сыскной полиции дореволюционной России. Достижения деятельности уголовно-сыскных аппаратов полиции по борьбе с профессиональной преступностью содержат немало полезного и поучительного. И этот опыт, как нам представляется, заслуживает серьезного изучения и учета в современной практике подразделений полиции по борьбе с уголовной преступностью.

К большому сожалению, среди современной историко-правовой литературы не имелось научных работ, в которых бы комплексно рассматривался процесс зарождения, становления и развития сыскной полиции на территории Украины во времена Российской империи. Поэтому актуальность изданного кандидатом юридических наук, доцентом В.Н. Чисниковым научного труда (в 2-х книгах) не вызывает никакого сомнения. Его, как справедливо отмечает научный редактор издания А.Н. Ярмыш, "...следует рассматривать как итог продолжительной, напряженной, кропотливой работы по выявлению в архивохранилищах, изучению, обобщению и обнародованию разносторонних материалов, которые отражают организацию и деятельность сыскной полиции".[2] Следует отметить, что В.Н. Чисников широко известен своими научными изысканиями не только в Украине, но и в России, других государствах постсоветского пространства.

---

[1] Рецензия на книги: 1) *Чисніков В.М.* Сискна поліція на Україні за часів Російської імперії (1880–1917 рр.): історико-правове дослідження: навч. посіб.: у 2-х кн. Кн. І.: Документи і матеріали. Київ: Ніка Нова, 2011. 939 с., бібліогр., іл. и 2) *Чисніков В.М.* Сискна поліція на Україні за часів Російської імперії (1880–1917 рр.): історико-правове дослідження: монографія: у 2-х кн. Кн. ІІ. Харків: Мачулін, 2014. 624 с., бібліогр., іл.

[2] *Чисніков В.М.* Указ. раб. Кн. ІІ. С. 8.

Представленная на рецензирование работа состоит из двух книг: монографии и учебного пособия (документы и материалы), которые гармонично дополняют друг друга, являясь единой составляющей исследуемой темы. При этом заслуживает внимания предложение автора, чтобы диссертационные исследования научных работников по историко-правовой проблематике состояли из двух частей (книг, томов): монографии и сборника документов и материалов. Такое объединение, по глубокому убеждению автора монографии, позволит "... воспринимать тематику научного исследования масштабнее и объективнее"[3].

В монографии, состоящей из четырех разделов, впервые в историко-правовой литературе рассматриваются основные этапы организации и деятельности сыскной полиции в Украине с момента создания первого уголовно-сыскного подразделений в г. Киеве (1880 г.) и до падения российского самодержавия (1917 г.). Комплексно рассматриваются организационные, оперативно-розыскные, криминалистические и криминально-процессуальные аспекты деятельности сыскной полиции в борьбе с профессиональной преступностью. Именно в этом, в первую очередь, проявляется научная новизна исследования. К новизне также следует отнести и то, что значительное количество архивных документов, использованных в работе, вводятся в научный оборот впервые.

Хочется отметить третий раздел монографии, который освещает организацию и деятельность в Украине регистрационных бюро − главного структурного подразделения сыскной полиции. На наш взгляд, автор вполне целесообразно рассмотрел малоизвестные историко-правовые аспекты формирования криминалистической научной мысли в Украине в конце XIX − начале XX вв., прежде чем анализировать организационно-правовые основы организации и деятельности регистрационных бюро.

Несомненной заслугой автора является выявление и глубокое исследование деятельности заведующего Киевским сыскным отделением Г.М. Рудого (1901−1907 г.г.), имя которого незаслуженно было забыто и почти столетие не вспоминалось в научной литературе. Этот неутомимый мастер сыскного дела уже в те времена стремился поставить сыскную деятельность на научную основу, изучал зарубежный опыт работы полицейских органов, первым в России организовал дактилоскопические учеты в сыскной полиции, внедрил "чемодан сыщика" (следственный чемодан), применил в розыске собак-ищеек. Его по праву можно считать основателем полицейской экспертно-криминалистической службы в Украине.

Поистине историческим по важности достижением Рудого Г.М. стала разработка им и внедрение в практику "Инструкции чинам Киевской сыскной полиции" (1905 г.) − первого в Российской империи нормативно-правового акта, отдельные положения которого в исторической интерпретации содержатся и в действующих ныне нормативных документах, регламентирующих оперативно-розыскную деятельность органов внутренних дел.

Содержательной и поучительной является и четвертая (заключительная) глава монографии, которая посвящена оперативно-розыскной деятельности сыскной полиции, ее правовому регулированию, основным формам и методам, используемым в борьбе с уголовной преступностью. Автор, в частности, обстоятельно характеризует такие методы сыскной (розыскной) деятельности сыскной полиции, как: использование тайной агентуры, наружное наблюдение, разведывательные опросы (гласные и конфиденциальные), оперативный (негласный) осмотр поме-

[3] *Чисніков В.М.* Указ. раб. Кн. II. С. 10.

щений и местности, перлюстрация корреспонденции, засады, облавы и т.д. При освещении этих методов широко использовались примеры из розыскной деятельности начальника Харьковского сыскного отделения В.В. фон Ланге, описанные им в малоизвестной современному читателю книге-воспоминаниях “Преступный мир” (Одесса, 1906 г.).

Как справедливо отмечает известный знаток истории оперативно-розыскной деятельности профессор Н.П. Водько, систематизированные сведения о деятельности сыскной полиции Российской империи на территории Украины представляют “...большую ценность не только для ученых, но и для практики оперативных подразделений нашего времени, поскольку закономерности негласной деятельности полиции имеют устойчивый характер и проявляются на всех этапах развития страны”[4].

Знание базовых первоисточников является одной из главных предпосылок успешного усвоения слушателями (курсантами) системы МВД материала, предусмотренного учебными программами по истории государства и права, криминалистики, криминологии, оперативно-розыскной деятельности и др. В этом существенным подспорьем им будут служить документы и материалы, помещенные в учебном пособии издания (книга 1-я).

Систематизированные сведения о деятельности сыскной полиции Российской империи на территории Украины представляют большую ценность не только для ученых, но и для практики оперативных подразделений нашего времени, поскольку закономерности негласной деятельности полиции имеют устойчивый характер и проявляются на всех этапах развития страны. Помещенные в книге многочисленные материалы о раскрытии чинами сыскной полиции неочевидных преступлений, дают современному читателю представление о тех формах и методах (в том числе и нетрадиционных), которыми пользовались сыщики при раскрытии преступлений в конце XIX − начале XX веков.

Например, как сообщал “Вестник полиции”, в январе 1915 г. в Одесское сыскное отделение обратился служащий одной из местных гостиниц г-н Марковский, который заявил, что у него из сейфа пропали 500 рублей. Прибывший на место происшествия сыщик предположил, что кражу совершил “свой” человек. Собрав всех служащих гостиницы (9 человек), он выстроил их в ряд, а затем пригласил двоих “экспертов” из числа жильцов гостиницы. Им было предложено выслушать... биение сердца у всех служащих. При этом сыщик предупредил, что у вора несомненно сердце будет биться сильнее. После проведения “следственного эксперимента” оба “эксперта” высказали мнение о том, что усиленное сердцебиение чувствовалось у служащего... Марковского. Последний долго не упирался и вскоре сознался в краже[5].

В учебном пособии впервые в одном издании сосредоточены как знаковые работы, так и малоизвестные, эксклюзивные документы и материалы, характеризующие процесс зарождения, становления и развития сыскнои полиции на Украине во времена Российской империи

В заключение хотел бы присоединиться к оценке данного труда, высказанной профессором А.В. Ищенко, известным украинским историком криминалистики,

---

[4] *Водько Н.П.* Новое слово в истории уголовного сыска Российской империи: рецензия на книгу: В.Н. Чисникова “Сыскная полиция на Украине во времена Российской империи (1880–1917 гг.) : историко-правовое исследование”: учеб. пособ.: В 2-х кн. Кн. І.: Документы и материалы. Киев: ГНИИ МВД Украины, 2011. 939 с. (на укр. языке). Оперативник (сыщик). 2013. № 1 (34). С. 62.

[5] *Чисніков В.М.* Указ. Соч. Кн. І. С. 811.

который утверждает, что, по его глубокому убеждению, монографическое издание В.Н. Чисникова "...бесспорно, принесет пользу курсантам, слушателям (студентам), преподавателям высших юридических учебных заведений Украины, будет полезным работникам оперативных и криминалистических подразделений МВД, а также станет весомым источником для дальнейших историко-правовых, криминалистических и сыскологических исследований"[6].

Отримано 20.10.2017

[6] *Іщенко А.В.* Історико-правове дослідження генезису сискної поліції на Україні за часів Російської імперії. Наука і правоохорона. 2015. № 2. С. 306.

НАУКА І ПРАВООХОРОНА

НАУКОВИЙ ЖУРНАЛ

NAUKA I PRAVOOKHORONA

SCIENCE JOURNAL

Випусковий редактор
Лелет С.М.

Редакційна група:
Алєксєєва О.В.
(переклад на англійську мову),
Логінова О.П.,
Якубчик Т.В.

Комп'ютерна верстка:
Мухіна Т.М.

Issuing Editor
Lelet S.M.

Editorial Group
Alieksieieva O.V.
(English interpreter),
Lohinova O.P.,
Yakubchik T.V.

Makeup
Mukhina T.M.

Підписано до друку 01.11.2017.
Формат 60x80 $^{1}/_{8}$. Гарнітура Petersburg. Друк офсетний.
Папір офсетний. Ум.-друк. арк. 9,9.
Наклад 100.

ФОП Тарнавська Л.І.
Харківська обл, Красноградський район,
с. Піщанка, вул. 8 березня, 3/2.
Свідоцтво про державну реєстрацію
№ 637251 від 13.08.2007.

SALUS POPULI SUPREMA LEX ESTO!

Нехай благо народу буде найвищим законом!
Цицерон

НАУКА І ПРАВООХОРОНА №3(37), 2017

Частина ІІ

Засновано 2007 року

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

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

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

Рекомендовано до друку
Вченою радою Державного науково-дослідного інституту МВС України
(протокол
від 31.10.2017 № 5)

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

Наукова рада:
ВЕРБЕНСЬКИЙ М.Г., д.ю.н., проф. (МВС) – голова;
ПРОЦЕНКО Т.О., д.ю.н., проф. (ДНДІ) – заступник голови;
ГОНЧАРЕНКО В.Г., д.ю.н., проф. (Акад. адвокатури України); ***ГЕЄЦЬ В.М.,*** д.е.н., проф. (Ін-т екон. та прогнозування НАН України); ***КОПИЛЕНКО О.Л.,*** д.ю.н., проф. (Ін-т законодавства Верховної Ради України); ***НОР В.Т.,*** д.ю.н., проф. (ЛНУ ім. Івана Франка); ***ПАНОВ М.І.,*** д.ю.н., проф. (НЮУ ім. Ярослава Мудрого); ***СЕЛІВАНОВ А.О.,*** д.ю.н., проф. (Верховна Рада України); ***ТИХИЙ В.П.,*** д.ю.н., проф. (Київський регіон. наук. центр НАПрН України), ***ШЕМШУЧЕНКО Ю.С.,*** д.ю.н., проф. (Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України)

Редакційна колегія:
Головний редактор
КРИВОЛАПЧУК В.О., д.ю.н., проф. (ДНДІ)
Заступник головного редактора
МУЗИКА А.А., д.ю.н., проф. (ДНДІ)
Відповідальний секретар
ПЛУГАТАР Т.А., к.ю.н., с.н.с. (ДНДІ)

АЛІЄВ А.І., д.ю.н., проф. (Бакинський державний університет), ***БАРКО В.І.,*** д.п.н., проф. (ДНДІ), ***БЕРЛАЧ Н.А.,*** д.ю.н., проф. (ДНДІ), ***БІЛОУС В.Т.,*** д.ю.н., проф. (ДНДІ), ***БОНДАРЕНКО В.Д.,*** д.ф.н., проф. (ДНДІ), ***БОРИСОВ В.І.,*** д.ю.н., проф. (НДІ вивч. проб. злочинності ім. акад. В.В. Сташиса НАПрН України), ***БУХАНЕВИЧ О.М.,*** д.ю.н., доцент (ХУУП), ***ГОЛОСНІЧЕНКО І.П.,*** д.ю.н., проф. (НТУ України "КПІ ім. Ігоря Сікорського"), ***ГРИЩУК В.К.,*** д.ю.н., проф. (Львів. держ. ун-т внутрішніх справ), ***ГУЛІЄВ А.Д.,*** д.ю.н., проф. (НАУ), ***ГУСАРОВ С.М.,*** д.ю.н., с.н.с. (ХНУВС), ***ДОЛЖЕНКОВ О.Ф.,*** д.ю.н., проф. (Південноукр. нац. пед. ун-т ім. К.Д. Ушинського), ***ЗАРОСИЛО В.О.,*** д.ю.н., проф. (МАУП), ***ЩЕНКО А.В.,*** д.ю.н., проф. (НАВС), ***КИСЛИЙ А.М.,*** д.ю.н., проф. (НАВС), ***КОРИСТІН О.Є.,*** д.ю.н., проф. (ДНДІ), ***КОСТЕНКО О.М.,*** д.ю.н., проф. (Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України), ***КУЛИК О.Г.,*** д.ю.н., с.н.с. (ДНДІ), ***ЛИТВАК О.М.,*** д.ю.н., проф. (Кримінолог. асоц. України), ***МАРТИНЕНКО О.А.,*** д.ю.н., проф. (ДНДІ), ***МИСЛИВИЙ В.А.*** д.ю.н., проф. (ДНДІ), ***НАВРОЦЬКИЙ В.О.,*** д.ю.н., проф. (Львів. держ. ун-т внутрішніх справ), ***ПИЛИПЧУК В.Г.,*** д.ю.н., проф. (НДІ інформатики і права НАПрН України), ***ПОПОВИЧ В.М.,*** д.ю.н., проф. (ДНДІ), ***РЯДІНСЬКА В.О.,*** д.ю.н., с.н.с. (ДНДІ), ***СВИРИДЮК Н.П.,*** д.ю.н., доцент (ДНДІ), ***СТРЕЛЬЦОВ Є.Л.,*** д.ю.н., проф. (НУ "ОЮА"), ***ТУЛЯКОВ В.О.,*** д.ю.н., проф. (НУ "ОЮА"), ***ФЕДОТОВА Г.В.,*** д.ю.н., с.н.с. (ДНДІ), ***ХАВРОНЮК М.І.,*** д.ю.н., проф. (КНУ ім. Тараса Шевченка), ***ШОПІНА І.М.,*** д.ю.н., с.н.с. (Львів. держ. ун-т внутрішніх справ), ***ШУМИЛО М.Є.,*** д.ю.н., проф. (КНУ ім. Тараса Шевченка), ***ЯРМИШ О.Н.,*** д.ю.н., проф. (Ін-т законодавства Верховної Ради України), ***ОПРИШКО І.В.,*** к.ю.н., с.н.с., доцент (ДНДІ), ***ЮРЧЕНКО В.М.,*** к.ю.н. (СБУ)

Засновник і видавець

© Державний науково-дослідний інститут МВС України

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

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

Київ 2017

SALUS POPULI SUPREMA LEX ESTO!

Let the welfare of the people be the supreme law

Cicero

NAUKA I PRAVOOHORONA № 3(37), 2017

Part II

Founded in 2007

Issued four times a year (Letter of Ministry of Justice of Ukraine dated 02.06.2009 No 7446–0–33-09-32)

By order No 642, dated 26.05.2014 included into the Ministry of Education and Science of Ukraine's law sciences special edition list according to annex 9 (legal sciences)

Registered by Ministry of Justice of Ukraine State registration certification certificate series KV No13082–1966 R dated 21.08.2007

Recommended by State Research Institute's Scientific Council (Record No 5 dated 31.10.2017)

Adress

4a Y.Gutsalo Lane,
UA–01011 Kyiv, Ukraine
tel.: +38 044 254 95 21
fax: +38 044 280 01 84
E-mail: dndi@mvs.gov.ua
http: // naukaipravoohotona.com/

Scientific Council

VERBENSKY M.G., Doctor of Law, professor (MIA) – Head;
PROTSENKO T.O., Doctor of Law, professor (State Research Institute MIA Ukraine) – Co-Head;
GONCHARENKO V.G., Doctor of Law, professor (AAU); ***GEYETS V.M.,*** Doctor of Economic Sciences, professor (IEF NASU); ***KOPYLENKO O.L.,*** Doctor of Law, professor (Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine); ***NOR V.T.,*** Doctor of Law, professor (Ivan Franko Lviv National University); ***PANOV M.I.,*** Doctor of Law, professor (Yaroslav Mudryi National Law University); ***SELIVANOV A.O.,*** Doctor of Law, professor (Verkhovna Rada of Ukraine); ***TYKHYI V.P.,*** Doctor of Law, professor (Kyiv Regional Scientific Centre of National Academy of Legal Sciences of Ukraine); ***SHEMSHUCHENKO Y.S.,*** Doctor of Law, professor (Koretsky Institute of state and law of National Academy of Sciences of Ukraine)

Editorial Board

KRYVOLAPCHUK V.O., Doctor of Law, professor (State Research Institute) – editor-in-chief
MUZYKA A.A., Doctor of Law, professor (State Research Institute) – co-editor-in-chief
PLUGATAR T.A., Ph.D in Law, senior researcher (State Research Institute) – senior secretary

ALIYEV A.I., Doctor of Law, professor (Baku State University); ***BARKO V.I.,*** Doctor of Psychological Sciences, professor (State Research Institute); ***BERLACH N.A.,*** Doctor of Law, professor (State Research Institute); ***BILOUS V.T.,*** Doctor of Law, professor (State Research Institute); ***BONDARENKO V.D.,*** Doctor of philosophy, professor (State Research Institute); ***BORISOV V.I.,*** Doctor of Law, professor (Academician Stashis Scientific Research Institute for the Study of Crime Problems National Ukrainian Academy of Law Sciences); ***BUKHANEVICH O.M.,*** Doctor of Law, professor (Khmelnitsky University of Management and Law); ***GOLOSNICHENKO I.P.,*** Doctor of Law, professor (National Technical University of Ukraine "Igor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute"); ***GRISHSHCHUK V.K.,*** Doctor of Law, professor (Lviv State University of Internal Affairs MIA Ukraine); ***GULIYEV A.D.,*** Doctor of Law, professor (NAU), ***GUSAROV S.M.,*** Doctor of Law, senior researcher (Kharkiv National University of Internal Affairs); ***DOLZHENKOV O.F.,*** Doctor of Law, professor (South Ukrainian NPU named after K.D. Ushynsky); ***ZAROSYLO V.O.,*** Doctor of Law, professor (IAPM); ***ISHCHENKO A.V.,*** Doctor of Law, professor (National Academy of Internal Affairs); ***KYSLY A.M.,*** Doctor of Law, professor (National Academy of Internal Affairs); ***KORYSTIN O.Y.,*** Doctor of Law, professor (State Research Institute); ***KOSTENKO O.M.,*** Doctor of Law, professor (Koretsky Institute of State and Law of National Academy of Sciences of Ukraine); ***KULIK O.G.,*** Doctor of Law, senior researcher (State Research Institute), ***LITVAK O.M.,*** Doctor of Law, professor (CAU); ***MARTYNENKO O.A.,*** Doctor of Law, professor (State Research Institute); ***MYSLYVY V.A.,*** Doctor of Law, professor (State Research Institute); ***NAVROTSKY V.O.,*** Doctor of Law, professor (Lviv State University of Internal Affairs MIA Ukraine); ***PYLYPCHUK V.G.,*** (Research Institute of Informatics and Law National Ukrainian Academy of Law Sciences); ***POPOVICH V.M.,*** Doctor of Law, professor (State Research Institute); ***RIADINSKA V.O.,*** Doctor of Law, senior researcher (State Research Institute); ***SVYRYDIUK N.P.,*** Doctor of Law, docent (State Research Institute); ***STRELTSOV Y.L.,*** Doctor of Law, professor (NU "Odesa Law Academy"); ***TULIAKOV V.O.,*** Doctor of Law, professor (NU "Odesa Law Academy"); ***FEDOTOVA G.V.,*** Doctor of Law, senior researcher (State Research Institute); ***KHAVRONIUK M.I.,*** Doctor of Law, professor (Taras Shevchenko National University of Kyiv); ***SHOPINA I.M.,*** Doctor of Law, senior researcher (Lviv State University of Internal Affairs MIA Ukraine); ***SHUMILO M.Y.,*** Doctor of Law, professor (Taras Shevchenko National University of Kyiv); ***YARMISH O.N.,*** Doctor of Law, professor (Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine)); ***OPRYSHKO I.V.,*** Ph.D in Law, docent (State Research Institute), ***YURCHENKO V.M.,*** Ph.D in Law (SSU)

Founder

© State Research Institute MIA Ukraine

The scientific journal won 1st place in the competition for the best scientific periodical in the system of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine in 2010, the second place in 2011 and 2012, and the third place in 2014.

For the accuracy of the posted material, it is necessary to bring an author reviewer When reprinting the materials, the reference to the scientific and practical journal "Nauka I Pravookhorona" is obligatory

Kyiv 2017

З М І С Т

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО І ПОДАТКОВІ ВІДНОСИНИ

Базан О.В. Законодавче забезпечення адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища в Україні 7

Бакал В.П. Особливості адміністративно-правового механізму речового забезпечення поліцейських 15

Будзик Б.В. Суб'єкти адміністративного судочинства в Україні 25

Гвоздій В.А. Органи адвокатського самоврядування як суб'єкти адміністративно-правових відносин 30

Гурін Д.М. Генезис поняття "біженець" у міжнародному законодавстві 35

Заїчко К.В. Підстави адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері зв'язку в Україні 40

Капуш І.І. Інформатизація як основа становлення інформаційного суспільства 47

Кожухар О.В. Реформування поліції України: концепція першочергових заходів 51

Кондуфорова Л.В. Приватні інтереси в публічній сфері (на прикладі сектору безпеки і оборони) 55

Куварзін О.С. Адміністратні делікти у сфері дистанційних розрахунків 60

Лелет С.М. Адміністративно-правове регулювання управління в Національній поліції України під час проведення спортивно-масових заходів 64

Мельник О.Г. Форми адміністративно-правового регулювання охорони та захисту майна 71

Мулявка Д.Г. Адміністративно-правове забезпечення протидії правовому нігілізму під час здійснення недержавної охоронної та приватної детективної діяльності 78

Приходько В.І. Поняття та сутність адміністративно-правової профілактики транспортних пригод в Україні 83

Прохоров К.О. Особливості адміністративної відповідальності за податкові правопорушення (на прикладі ст. 164-1 КУпАП) 90

Роллер В.М. Питання віднесення баз даних, що містять персональні дані, до об'єктів, які регулюються законодавством про авторське право 97

Свіріна К.С. Правове регулювання діяльності тимчасових адміністрацій перехідного періоду (на прикладі Косово) 103

Сидор Н.Т. Мета, завдання та принципи адміністративного судочинства на сучасному етапі реформування судової системи України 108

Сказко О.М. Кіберсквотинг як інформаційно-правова категорія 113

Стецюк С.П. Сучасний стан та перспективи розвитку військової стандартизації в умовах реформування сектору оборони України 117

Терещук В.В. Правовий статус суб'єкта публічного адміністрування та його ознаки 121

Тична Б.М. Завдання, принципи інформаційної діяльності Збройних сил України в сучасних умовах 127

Тригубенко М.В. Основні ознаки наукових установ в Україні на сучасному етапі: правовий аспект 134

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС. КРИМІНАЛІСТИКА

Вітик О.Д. Представництво прокурором інтересів громадянина та держави в суді в умовах європейської інтеграції України 141

ТРУДОВЕ ПРАВО. ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Сіроха Д.І Атрибутні властивості локальних нормативно-правових актів у сфері праці 149

ЮРИДИЧНА ПСИХОЛОГІЯ. ПСИХОЛОГІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Остапович В.П. Шляхи підвищення ефективності професійної психологічної підготовки поліцейських Національної поліції України (юридико-психологічний аспект) 156

CONTENTS

**ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS.
FINANCIAL LAW AND TAX RELATIONS**

Bazan O.V. Legislative Support of the Administrative and Legal Protection of the Environment in Ukraine 7

Bakal V.P. Features of the Administrative and Legal Mechanism of the Actual Provision of Police 15

Budzyk B.V. Subjects of Administrative Proceedings in Ukraine 25

Hvozdii V.A. Self-Government Lawyer Bodies as the Subjects of Administrative and Legal Relations 30

Hurin D.M. Genesis of the Term "Refugee" in International Law 35

Zaichko K.V. Grounds of Administrative Liability for Communication Offenses in Ukraine 40

Kapush I.I. Informatization as the Basis for the Formation of the Information Society 47

Kozhukhar O.V. Police Reform in Ukraine: Concept of Priority Measures 51

Konduforova L.V. Private Interests in Public Sphere (on example of security and defense sector) 55

Kuvarzin O.S. Administrative Delicts in the Field of Remote Payments 60

Lelet S.M. Administrative and Legal Regulation of Management in the National Police of Ukraine during Sports and Mass Events 64

Melnyk O.H. Forms of Administrative and Legal Regulation of Support and Protection of Property 71

Muliavka D.H. Administrative and Legal Support of Counteraction to Legal Nihilism during the Implementation of Non-State Security and Private Detective Activity 78

Prykhodko V.I. The Concept and Essence of Administrative and Legal Prevention of Traffic Accidents in Ukraine 83

Prokhorov K.O. Features of Administrative Liability for Tax Offenses (on example of the Article 164-1 of the Administrative Code) 90

Roller V.M. Issues Regarding the Attribution of Databases Containing Personal Data to Entities Regulated by Copyright Law 97

Svirina K.S. Legal Regulation of the Activities of Temporary Transitional Administrations (Kosovo example) 103

Sydor N.T. Purpose, Tasks and Principles of Administrative Justice at the Current Stage of the Reformation of the Judicial System of Ukraine 108

Skazko O.M. Cybersquatting as an Information and Legal Category 113

Stetsiuk S.P. The Current State and Prospects of the Development of Military Standardization in the Context of the Reform of the Ukrainian Defense Sector 117

Tereshchuk V.V. Legal Status of the Public Administration Entity and Its Characteristics 121

Tychna B.M. Tasks, Principles of Information Activity of the Armed Forces of Ukraine in Modern Conditions 127

Tryhubenko M.V. Main Features of Scientific Institutions in Ukraine at the Present Stage: the Legal Aspect 134

CRIMINAL PROCESS. CRIMINALISTICS

Vityk O.D. Representation by the Public Prosecutor of the Interests of Citizen and the State in Court in the Conditions of European Integration of Ukraine 141

LABOR LAW. THE LAW OF SOCIAL SUPPORT

Sirokha D.I. Attribute Properties of Local Regulations in the Sphere of Labor 149

LEGAL PSYCHOLOGY. PSYCHOLOGICAL SUPPORT OF LAW ENFORCEMENT ACTIVITIES

Ostapovych V.P. Ways of the Increasing of the Effectiveness of Psychological Training of Police Officers of the National Police of Ukraine (Legal and Psychological Aspect) 156

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО І ПОДАТКОВІ ВІДНОСИНИ

УДК 342.922:502(477)

О.В. Базан,
аспірант Хмельницького університету
управління та права, м. Хмельницький, Україна

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА В УКРАЇНІ

У статті розглядаються питання щодо законодавчого забезпечення адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища в Україні. Здійснено аналіз чинних законодавчих актів у сфері охорони навколишнього природного середовища в Україні. Акцентовано, що на сьогодні в Україні зберігають чинність чимало законодавчих актів, які містять правові норми, які регулюють суспільні відносини в цій сфері, не всі з яких відповідають сучасним реаліям та не повною мірою задовольняють вимоги сьогодення. З огляду на це, пропонується розробити й ухвалити нові закони України.

Ключові слова: *довкілля, екологічна безпека, природа, тваринний світ, рослинний світ.*

В статье рассматриваются вопросы законодательного обеспечения административно-правовой охраны окружающей природной среды в Украине. Осуществлен анализ действующих законодательных актов в сфере охраны окружающей природной среды в Украине. Акцентировано, что в Украине действует большое количество законодательных актов, содержащих правовые нормы, регулирующие общественные отношения в этой сфере, не все из которых соответствуют современным реалиям и не в полной мере удовлетворяют требования сегодняшнего дня. По этой причине предлагается разработать и принять новые законы Украины.

Ключевые слова: *окружающая среда, экологическая безопасность, природа, животный мир, растительный мир*

Research article deals with the issues of legislative support for the administrative and legal protection of the environment in Ukraine. The analysis of the current legislative acts in the field of environmental protection in Ukraine is carried out. It is emphasized that today there are numerous legislative acts in Ukraine that contain legal regulations governing public relations in this field, that in general do not correspond to contemporary realities and do not meet current requirements at all. In view of above mentioned, it is suggested to develop and adopt new ones.

Keywords: *environment, ecological safety, nature, animal life, flora.*

Сучасні процеси глобалізації та суспільних трансформацій підвищили пріоритетність збереження навколишнього природного середовища, оскільки

© Базан О.В., 2017

упродовж тривалого часу економічний розвиток держави супроводжувався незбалансованою експлуатацією природних ресурсів, незначною увагою до питань захисту довкілля, що унеможливлювало досягнення збалансованого (сталого) розвитку.

У зв'язку з цим, перед Україною постало актуальне питання щодо вжиття відповідних невідкладних та термінових заходів зі створення ефективного механізму реалізації державної політики, спрямованої на адміністративно-правову охорону навколишнього природного середовища. З огляду на це, постає необхідність у проведенні відповідного наукового дослідження зазначеної проблеми з урахуванням сучасних реалій та вимог сьогодення. Однак враховуючи комплексність зазначеного дослідження, передовсім слід здійснити аналіз законодавчого забезпечення адміністративно-правової охорони довкілля.

Окремим питанням правового регулювання охорони навколишнього природного середовища були присвячені наукові праці таких вчених як В.В. Бондаренко, П.А. Гагай, А.П. Гетьман, О.М. Єщук, І.Д. Казанчук, Н.О. Комісарук, В.В. Костицький, Є.В. Курінний, О.Я. Лазор, В.А. Лазоренко, Г.М. Левіна, М.В. Лошицький, В.К. Матвійчук, О.О. Сурілова, О.А. Улютіна, М.В. Шиленко та ін. Однак попри значний внесок указаних науковців, комплексного дослідження питань щодо законодавчого забезпечення адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища наразі не проводилося, що, у свою чергу, свідчить про актуальність вказаної статті, метою якої є науковий аналіз законодавчого забезпечення адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища в Україні.

Варто наголосити, що джерелами адміністративно-правових норм, які виступають відповідним засобом функціонування адміністративно-правового регулювання відносин у сфері охорони навколишнього природного середовища в Україні, є Конституція України, закони та інші законодавчі акти України, нормативно-правові акти Президента України, Уряду України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади України, державних підприємств, об'єднань, установ та організацій, місцевих державних адміністрацій, місцевих рад та їх виконавчих органів.

Проте слід констатувати, що передовсім першооснову всього законодавства, безперечно, становлять Конституція України та закони, які мають вищу юридичну силу. Аналіз положень Конституції України дає підстави стверджувати про наявність закріпленого права громадян у досліджуваній сфері, оскільки до основних важливих прав людини, відповідно до Основного Закону України, належить право власності на природні ресурси. Так, згідно зі ст. 13 Конституції України, земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу, від імені якого права власника здійснюють в межах, визначених Конституцією, відповідні органи державної влади та органи місцевого самоврядування [1].

Основний Закон України передбачає, що кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону (ст. 13 Конституції). Однак, у свою чергу, поряд з цим також закріплює таке: 1) використання власності не може погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі (ст. 41 Конституції); 2) кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду природі, відшкодовувати завдані ним збитки (ст. 66) [1].

У цьому контексті варто погодитися з тим, що проголошення у ст. 14 Конституції України землі основним національним багатством, що перебуває під охороною держави, створило необхідні умови для зміцнення в Україні законності у сфері земельних відносин, а також зумовило необхідність пошуку й удосконалення наявних засобів для її забезпечення [2, с. 1]. З огляду на це, логічним є твердження, що держава, її органи, а також юридичні і фізичні особи у процесі своєї діяльності, пов'язаної з впливом на довкілля, зобов'язані здійснювати комплекс заходів, спрямованих на дотримання відповідної якості навколишнього середовища, покращання його стану тощо [3, с. 118].

У зв'язку з тим, що найвищою соціальною цінністю в Україні, згідно зі ст. 3 Конституції України, визнається людина, її життя і здоров'я, безперечно, держава зобов'язана відповідати за свою діяльність, у тому числі й у сфері охорони довкілля [1]. На підставі положень Конституції України було прийнято низку законів, які визначають повноваження органів державної влади у сфері охорони навколишнього природного середовища. Так, положення Основного Закону України знайшли своє відображення безпосередньо у Законі України "Про охорону навколишнього природного середовища" [4], який, на нашу думку, є одним з основних нормативно-правових актів у цій сфері, оскільки саме він визначає правові, економічні й соціальні основи організації охорони навколишнього природного середовища, його об'єкти та повноваження органів державної влади в цій сфері тощо.

Поза сумнівом, одним з основних законодавчих актів, які безпосередньо стосуються охорони навколишнього природного середовища, є також Закони України: 1) "Про екологічну мережу України", який регулює суспільні відносини у сфері формування, збереження та раціонального, невиснажливого використання екомережі як однієї з найважливіших передумов забезпечення сталого, екологічно збалансованого розвитку України, охорони навколишнього природного середовища, задоволення сучасних та перспективних економічних, соціальних, екологічних та інших інтересів суспільства [5]; 2) "Про оцінку впливу на довкілля", який встановлює правові та організаційні засади оцінки впливу на довкілля, спрямованої на запобігання шкоді довкіллю, забезпечення екологічної безпеки, охорони довкілля, раціонального використання й відтворення природних ресурсів, у процесі прийняття рішень про провадження господарської діяльності, яка може мати значний вплив на довкілля, з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів [6]; 3) "Про охорону атмосферного повітря", спрямований на збереження та відновлення природного стану атмосферного повітря, створення сприятливих умов для життєдіяльності, забезпечення екологічної безпеки та запобігання шкідливому впливу атмосферного повітря на здоров'я людей та навколишнє природне середовище [7].

Крім того, варто зазначити, що Закон України "Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року" також виступає одним з основних законодавчих актів у досліджуваній сфері, оскільки визначає першопричини екологічних проблем України, мету та принципи національної екологічної політики, стратегічні цілі та завдання цієї політики, а також відповідні інструменти її реалізації [8]. Водночас Закон України "Про Загальнодержавну програму поводження з токсичними відходами" посідає не менш важливе значення у цій сфері, оскільки: по-перше, метою вказаної програми є запобігання накопиченню токсичних відходів і обмеження їх шкідливого впливу на довкілля та здоров'я людини; по-друге, одним з основних завдань програми є

визначення основних напрямів у сфері поводження з токсичними відходами як складової частини державної політики в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки [9].

Особливості охорони тваринного світу як одного з компонентів навколишнього природного середовища та національного багатства України закріплені в нормах Закону України "Про тваринний світ", що регулює відносини в галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу, об'єкти якого перебувають у стані природної волі, у напіввільних умовах чи в неволі, на суші, у воді, ґрунті та повітрі, постійно чи тимчасово населяють територію України або належать до природних багатств її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони [10].

Не менш важливими в цьому випадку виступають також законодавчі акти, які забезпечують функціонування механізму реалізації та захисту права власності на об'єкти тваринного світу та права на їх використання, зокрема, закони України: "Про мисливське господарство та полювання", який визначає правові, економічні та організаційні засади діяльності юридичних і фізичних осіб у галузі мисливського господарства та полювання, забезпечує рівні права усім користувачам мисливських угідь у взаємовідносинах з органами державної влади щодо ведення мисливського господарства, організації охорони, регулювання чисельності, використання та відтворення тваринного світу як одного з компонентів навколишнього природного середовища України [11]; "Про бджільництво", що регулює відносини не тільки щодо розведення та використання бджіл, а й стосовно їх охорони та ефективного використання тощо [12]; "Про племінну справу у тваринництві", що визначає правові, економічні та організаційні основи племінної справи у тваринництві, встановлює вимоги до якості та порядку використання цих ресурсів, визначає основи державного контролю за дотриманням законодавства про племінну справу у тваринництві тощо [13]; "Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин", який визначає правові та організаційні засади державного контролю, що здійснюється з метою перевірки дотримання операторами ринку законодавства про харчові продукти, корми, здоров'я та благополуччя тварин, а також законодавства про побічні продукти тваринного походження під час ввезення (пересилання) таких побічних продуктів на митну територію України [14]; "Про ветеринарну медицину", до завдань якого віднесено, зокрема, захист навколишнього природного середовища від негативних наслідків, що пов'язані з вирощуванням та обігом тварин [15]; "Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів", який визначає основні засади діяльності та державного регулювання в галузі рибного господарства, збереження та раціонального використання водних біоресурсів, та одним із основних завдань якого є збереження та збільшення чисельності водних біоресурсів у природному середовищі, їх біологічного різноманіття шляхом забезпечення охорони, відтворення та раціонального використання [16]; "Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них", визначає основні правові і організаційні засади забезпечення якості та безпеки риби, інших водних живих ресурсів, виготовленої з них харчової продукції для життя і здоров'я населення та запобігання негативному впливу на довкілля [17]; "Про виключну (морську) економічну зону України", стаття 7 якого передбачає, що Україна забезпечує оптимальне використання рибних та інших живих ресурсів у своїй виключній (морській) економічній зоні шляхом вжиття відповідних заходів для їх збереження та управління ними [18]; "Про Червону книгу України",

завданням якого є регулювання суспільних відносин у сфері охорони, використання та відтворення рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного і рослинного світу, занесених до Червоної книги України, з метою попередження зникнення таких видів із природи, забезпечення збереження їх генофонду [19]; 10) "Про захист тварин від жорстокого поводження", спрямований на захист від страждань і загибелі тварин унаслідок жорстокого поводження з ними, захист їх природних прав та укріплення моральності й гуманності суспільства [20].

Окремо хотілося б звернути увагу на законодавчі акти, які регулюють особливості охорони рослинного світу. Так, зокрема, відносини, що виникають у сфері охорони, використання та відтворення дикорослих та інших несільськогосподарського призначення судинних рослин, мохоподібних, водоростей, лишайників, а також грибів, їх угруповань і місцезростань, регулює безпосередньо Закон України "Про рослинний світ" [21].

Правові основи організації, охорони, ефективного використання природно-заповідного фонду України, тобто ділянок суші і водного простору, природні комплекси та об'єкти яких мають особливу природоохоронну, наукову, естетичну, рекреаційну та іншу цінність і виділені з метою збереження природного різноманіття ландшафтів, генофонду тваринного і рослинного світу, підтримання загального екологічного балансу та забезпечення фонового моніторингу навколишнього природного середовища, визначає Закон України "Про природно-заповідний фонд України" [22].

Суспільні відносини, які стосуються володіння, користування та розпорядження лісами і спрямовуються на забезпечення охорони, відтворення та стале використання безпосередньо лісових ресурсів з урахуванням екологічних, економічних, соціальних та інших інтересів суспільства, регулює Лісовий кодекс України [23]. Також необхідно акцентувати увагу на те, що регулювання правових відносин з метою забезпечення збереження, раціонального використання вод для потреб населення і галузей економіки, відтворення водних ресурсів, охорони вод від забруднення, засмічення та вичерпання, запобігання шкідливим діям вод та ліквідації їх наслідків, поліпшення стану водних об'єктів тощо, покликаний забезпечити Водний кодекс України [24]. Крім того, Закон України "Про Загальнодержавну цільову програму "Питна вода України" на 2011–2020 роки" також окремо спрямований на забезпечення гарантованих Конституцією України прав громадян на достатній життєвий рівень та екологічну безпеку шляхом забезпечення питною водою в необхідних обсягах та відповідно до встановлених нормативів [25].

До того ж, не менш важливим у цій сфері виступає й Закон України "Про затвердження Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року", який визначає основні напрями державної політики у сфері водного господарства для задоволення потреби населення і галузей національної економіки у водних ресурсах, збереження і відтворення водних ресурсів, впровадження системи інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом, оптимізації водоспоживання, запобігання та ліквідації наслідків шкідливої дії вод тощо.

Що стосується безпосередньо регулювання земельних відносин з метою забезпечення раціонального використання та охорони земель як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави, то таке завдання покладено саме на Земельний кодекс України. Окрім цього, також

Закон України “Про охорону земель” окремо визначає правові, економічні та соціальні основи охорони земель з метою забезпечення їх раціонального використання, відтворення та підвищення родючості ґрунтів, інших корисних властивостей землі, збереження екологічних функцій ґрунтового покриву та охорони довкілля.

Особливості регулювання гірничих відносин з метою забезпечення раціонального, комплексного використання надр для задоволення потреб у мінеральній сировині та інших потреб суспільного виробництва, охорони надр, гарантування при користуванні надрами безпеки людей, майна та довкілля, закріплені у Кодексі України про надра.

Не останнє місце серед законодавчих актів у сфері адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища України посідають також Закон України: 1) “Про основи містобудування”, який визначає правові, економічні, соціальні та організаційні засади містобудівної діяльності в Україні і спрямований на формування повноцінного життєвого середовища, забезпечення при цьому охорони навколишнього природного оточення, раціонального природокористування та збереження культурної спадщини; 2) “Про регулювання містобудівної діяльності”, який встановлює правові та організаційні основи містобудівної діяльності і спрямований, зокрема, на збереження, створення та відновлення рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих територій та об’єктів, ландшафтів, лісів, парків, скверів, окремих зелених насаджень, а також визначення і раціональне взаємне розташування зон житлової та громадської забудови, виробничих, рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих, історико-культурних та інших зон і об’єктів; 3) “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності”, що встановлює відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, тобто протиправні діяння (дії чи бездіяльність) суб’єктів містобудування – юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, що призвели до невиконання або неналежного виконання вимог, установлених законодавством, будівельними нормами, державними стандартами і правилами.

Особливості адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони навколишнього природного середовища, а також порядку провадження у справах про такі адміністративні правопорушення закріплені в Кодексі України про адміністративні правопорушення, а особливості кримінальної відповідальності за злочини у вказаній сфері закріплені в нормах Кримінального кодексу України.

Відносини, пов’язані з реалізацією права громадян на інформацію про стан охорони навколишнього природного середовища України, регулюються Законом України “Про інформацію”, який визначає інформацію про стан довкілля (екологічну інформацію) як один із основних видів інформаційної діяльності. Безпосередньо питання щодо встановлення екологічного податку, збору за спеціальне використання води, лісових ресурсів, плати за користування надрами визначаються Податковим кодексом України.

Безперечно, здійснюючи аналіз законодавчого забезпечення адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища України, обов’язково варто виділити також законодавчі акти, що регламентують організаційні та правові засади функціонування і взаємодії відповідних суб’єктів у цій сфері, а саме закони України “Про Кабінет Міністрів України”, “Про центральні органи виконавчої влади”, “Про місцеві державні адміністрації”, “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про Національну поліцію”, “Про звернення громадян”, “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” тощо.

Отже, беручи до уваги зазначене вище, можна зробити висновок, що на сьогодні в Україні діє велика кількість законодавчих актів, які містять правові норми, що регулюють суспільні відносини у сфері адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища України, та які можна класифікувати за відповідними критеріями, наприклад: залежно від мети адміністративно-правового регулювання вказаних відносин; залежно від функціонального призначення; залежно від суб'єктів, на котрі поширюються відповідні норми, тощо.

Ретельний аналіз зазначених актів дає підстави стверджувати, що не всі з перелічених вище відповідають сучасним реаліям та не повною мірою задовольняють вимоги сьогодення, оскільки містять відповідні прогалини, що потребують усунення. З метою вдосконалення законодавчого забезпечення адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища України та приведення законодавства України в цій сфері в відповідність з міжнародними стандартами, на нашу думку, передовсім слід розробити і прийняти ряд законаівУкраїни: "Про екологічну оцінку", який би врегулював відносини у сфері оцінки наслідків для довкілля, у т.ч. для здоров'я населення, виконання документів державного планування та поширювався б на документи державного планування, які стосуються лісового господарства, рибного господарства, поводження з відходами, використання водних ресурсів, охорони довкілля, містобудування тощо; "Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2027 року", який би визначив актуальні проблеми сьогодення та сучасний стан довкілля в Україні, а також мету, засади, принципи та інструменти державної екологічної політики України на наступне десятиріччя; новий Закон "Про охорону навколишнього природного середовища" замість аналогічного Закону 1991 року.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

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

2. Мірошниченко О.С. Адміністративно-правові засоби охорони земельних відносин в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2005. 20 с.

3. Кобецька Н.Р. Зміст права на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції: проблеми захисту особистих немайнових прав фізичної особи. Івано-Франківськ, 2006. С. 112–121.

4. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991. № 1264-XII. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 41. Ст. 546.

5. Про екологічну мережу України: Закон України від 24.06.2004 № 1864-IV. Голос України. 2004. № 142.

6. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23.05.2017 № 2059-VIII. Голос України. 2017. № 110.

7. Про охорону атмосферного повітря: Закон України від 16.10.1992 № 2707-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 50. Ст. 678.

8. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 р.: Закон України від 21.12.2010 № 2818-VI. Голос України. 2011. № 6.

9. Про Загальнодержавну програму поводження з токсичними відходами: Закон України від 14.09.2010 № 1947-III. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 44. Ст. 374.

10. Про тваринний світ: Закон України від 13.12.2001 № 2894-III. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 14. Ст. 97.

11. Про мисливське господарство та полювання: Закон України від 22.02.2000 № 1478-III. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 18. Ст. 132.

12. Про бджільництво: Закон України від 22.02.2000 № 1492-III. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 21. Ст. 157.

13. Про племінну справу у тваринництві: Закон України від 15.12.1993 № 3691-XII. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 2. Ст. 7.

14. Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин: Закон України від 18.05.2017 № 2042-VIII. Голос України. 2017. № 119–120.

15. Про ветеринарну медицину: Закон України від 25.06.1992 № 2498-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 36. Ст. 531.

16. Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів: Закон України від 08.07.2011 № 3677-VI. Голос України. 2011. № 142.

17. Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них: Закон України від 06.02.2003 № 486-IV. Голос України. 2003. № 52.

18. Про виключну (морську) економічну зону України: Закон України від 16.05.1995 № 162/95-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 21. Ст. 152.

19. Про Червону книгу України: Закон України від 07.02.2002 № 3055-III. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 30. Ст. 201.

20. Про захист тварин від жорстокого поводження: Закон України від 21.02.2006 № 3447-IV. Голос України. 2006. № 82.

21. Про рослинний світ: Закон України від 09.04.1999 № 591-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 22. Ст. 198.

22. Про природно-заповідний фонд України: Закон України від 16.06.1992 № 2456-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 34. Ст. 502.

23. Лісовий кодекс України від 21.01.1994 № 3852-XII. Голос України від 13.04.1994.

24. Водний кодекс України від 06.06.1995 № 213/95-ВР. Голос України від 20.07.1995.

25. Про Загальнодержавну цільову програму "Питна вода України" на 2011–2020 роки: Закон України від 03.03.2005 № 2455-IV. Голос України. 2005. № 69.

УДК 342.95:351.74:331

В.П. Бакал,
кандидат юридичних наук,
начальник відділу ДНДІ МВС України, м. Київ, Україна

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ РЕЧОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ

У статті досліджено особливості адміністративно-правового механізму речового забезпечення поліцейських. Проаналізовано загальне поняття механізму адміністративно-правового регулювання, визначено особливості та авторське поняття адміністративно-правового механізму речового забезпечення поліцейських. Запропоновано структуру адміністративно-правового механізму речового забезпечення поліцейських і визначено характерні особливості елементів адміністративно-правового механізму речового забезпечення поліцейських.

Ключові слова: *поліцейські, речове забезпечення, адміністративно-правовий механізм, правовідносини, норми права.*

В статье исследованы особенности административно-правового механизма вещевого обеспечения полицейских. Проанализировано общее понятие механизма административно-правового регулирования, определены особенности и авторское понятие административно-правового механизма вещевого обеспечения полицейских. Предложена структура административно-правового механизма вещевого обеспечения полицейских и определены характерные особенности элементов административно-правового механизма вещевого обеспечения полицейских.

Ключевые слова: *полицейские, вещевое обеспечение, административно-правовой механизм, правоотношения, нормы права.*

Research article investigates the peculiarities of the administrative and legal mechanism of the actual provision of police. The general concept of the mechanism of administrative and legal regulation is analyzed, the peculiarities and author's concept of administrative and legal mechanism of the actual provision of police are defined. The structure of the administrative and legal mechanism of the actual provision of police is suggested, and the features of the elements of the administrative and legal mechanism of the actual provision of police are determined.

Keywords: *police, actual provision, administrative and legal mechanism, legal relations, regulations of law.*

Правоохоронні органи держави перебувають у процесі масштабного реформування, що зумовлено не тільки спрямованістю політики держави на європейську інтеграцію, а й можливістю та необхідністю залучення міжнародного фінансування для проведення якісно нових змін в системах державних органів та організацій. Водночас для здійснення зазначених змін необхідно володіти інформацією про всі адміністративно-правові процеси, які відбуваються всередині того чи іншого державного органу, тому особливого значення набуває дослідження адміністративно-правового механізму таких процесів.

© Бакал В.П., 2017

У науці адміністративного права поняття механізму адміністративно-правового регулювання є достатньо розробленим. Водночас його слід розглядати з двох позицій: у загальнонауковому значенні та за видом діяльності. Саме з останньої позиції механізм адміністративно-правового регулювання допомагає зрозуміти внутрішні та зовнішні адміністративно-правові процеси, які відбуваються в діяльності посадових осіб Національної поліції України щодо здійснення ними речового забезпечення.

Метою статті є дослідження особливостей адміністративно-правового механізму речового забезпечення поліцейських.

Існування адміністративно-правового механізму речового забезпечення поліцейських неможливе без структурних елементів, які слугують функціональною основою й виокремлюють його серед інших правових механізмів. Крім того, виділення й аргументування існування елементів механізму адміністративно-правового регулювання речового забезпечення поліцейських дозволить зрозуміти сутність здійснення речового забезпечення, виокремити проблемні моменти, а також запропонувати конкретні кроки для покращання його здійснення.

Особливу увагу дослідженню механізму адміністративно-правового регулювання приділили вчені адміністративного права, зокрема: В.Б. Авер'янов, С.С. Алексєєв, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, І.П. Біла, В.С. Білецький, С.В. Бобровник, А.В. Васильєв, В.М. Горшеньов, І.П. Голосніченко, С.А. Комаров, А.В. Малько, М.І. Матузов, О.А. Машков, М.М. Мойсеєв, Н.Р. Нижник, Н.М. Оніщенко, А.С. Панфилов, П.М. Рабинович, О.Ф. Скакун, Ю.С. Шемшученко та інші. Водночас в своїх дослідженнях вони не розглядали особливості управління в сфері речового забезпечення поліцейських.

Для розуміння сутності механізму адміністративно-правового регулювання здійснення речового забезпечення поліцейських важливе значення має з'ясування складових вказаного поняття.

Так, у загальному розумінні поняття "механізм" означає сукупність складових (деталей) цілого (системи), які, взаємодіючи, служать для передачі і перетворення руху на кожному етапі й забезпечують рух системи в визначеному напрямку. З огляду на це, словник іншомовних слів надає визначення поняття механізму як сукупності проміжних станів або процесів будь-яких явищ [1, с. 431].

З іншої точки зору розглядає механізм вчений М.М. Моісеєв, який вживає його у значенні системи процедур, що формують рішення або правила його прийняття [2, с. 116].

Найбільш близьким та оптимальним до нашої теми дослідження є твердження С.С. Алексєєва, який на основі дослідження функціонування держави та права доходить висновку, що у праві механізм – це завжди динамічний процес, а основою його нормальної діяльності є взаємодія між усіма державними органами, а також іншими організаціями [3, с. 34].

Вчені Н.Р. Нижник та О.А. Машков вважають, що механізм – це послідовність станів процесів, які визначають собою які-небудь дії, явища; система, пристрій, який визначає порядок якого-небудь виду діяльності [4, с. 37].

За твердженням В.С. Білецького, механізм являє собою систему рухомих ланок або деталей, що призначена для передачі чи перетворення (відтворення) руху. Якщо в перетворенні руху беруть участь рідкі або газоподібні тіла, то механізм називають гідравлічним або пневматичним. У значенні механізму (принципа) цей автор розуміє механізм як систему функціонування будь-чого, сукупність проміжних станів або процесів будь-яких явищ. Наприклад, механізм

зневоднення, механізм вилуговування, правовий механізм, фінансовий механізм тощо [5, с. 103].

Підводячи короткий підсумок, можна дійти висновку про те, що механізм являє собою сукупність (систему) взаємопов'язаних процесів, за допомогою яких, у результаті взаємодії, досягається конкретно визначена мета. Поняття "механізм" вживається залежно від сфери, де воно застосовується. Так, у економічній теорії механізм – це внутрішня будова або система чого-небудь. У природничих та технічних науках механізм – це внутрішня будова приладу, апарата, яка приводить їх у дію. Усе залежить від того, у якості чого ми використовуємо поняття "механізм". У правовій науці механізм вживається як юридичний термін в контексті механізму дії права, механізму права, правового механізму або механізму правового регулювання. Залежно від галузі знань, може бути адміністративно-правовий, цивільно-правовий механізм тощо. За конструкцією можна здійснити розподіл механізму на організаційно-правовий, структурно-правовий та функціонально-правовий. Тобто раціонально визначити зазначені вище правові поняття.

Зазначене, на нашу думку, є актуальним для подальшого формування й розуміння поняття механізму адміністративно-правового регулювання здійснення речового забезпечення поліцейських. Оскільки відносини в сфері речового забезпечення є управлінськими за своєю суттю, значить, динамічність діяльності в зазначеній сфері проявляється через активні дії управлінського та підпорядкованого складу посадових осіб унаслідок безпосереднього виконання ними передбачених посадами обов'язків.

У свою чергу, субординаційні процеси взаємодії між відповідними суб'єктами в сфері речового забезпечення поліцейських завжди пов'язані зі взаємодією між державними органами та організаціями, адже, наприклад, для затвердження зразків форменого одягу необхідними є розробка та видання нормативно-правового акта відповідного державного органу, а безпосереднє виробництва форменого одягу потребує виробничих потужностей, які знаходяться не в сфері управління керівного складу підрозділів поліції, які здійснюють речове забезпечення. Кінцева мета вказаної діяльності та взаємодії – забезпечення речовим майном особового складу системи МВС України.

До ознак поняття "механізм" можна віднести те, що він: 1) має характер системи, що складається з взаємопов'язаних та взаємоузгоджених елементів; 2) формується і функціонує для досягнення конкретно визначених цілей; 3) являє собою основу для здійснення управлінського впливу у будь-якій сфері.

Переходячи до з'ясування сутності поняття "механізм адміністративно-правового регулювання діяльності у сфері речового забезпечення поліцейських" та його структурного складу, необхідним убачається дослідити наявні в юридичній літературі визначення поняття механізму адміністративно-правового регулювання та його елементів.

За своєю правовою природою поняття механізм права та правовий механізм є змістово тотожними. У свою чергу, відмінним від них є механізм правового регулювання. На думку М.С. Кельмана і О.Г. Мурашина, механізм права – це взята в єдності система правових засобів, за допомогою яких здійснюється впорядкування суспільних відносин і подолання перешкод, що стоять на шляху задоволення інтересів суб'єктів права [6, с. 404].

Водночас В.Н. Хропанюк визначає механізм правового регулювання як систему правових засобів, за допомогою яких здійснюється упорядкованість суспільних відносин відповідно до цілей правової держави [7, с. 118].

Поняття механізм права – це цілісне та складне суспільне утворення, що об'єднує в собі органи державної влади та інші правові інститути і створює правові засоби для впорядкування суспільних відносин. Під механізмом правового регулювання розуміємо сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється законодавче регулювання суспільних відносин. Тобто за своєю природою механізм права є ширшим поняттям, а механізм правового регулювання виступає в ролі елементу механізму права.

А.В. Васильєв у своїй праці з приводу механізму адміністративно-правового регулювання зазначає, що це система державно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив права на суспільні відносини [8, с. 124].

Аналізуючи вказане визначення, слід зазначити, що дослідник не вказує на мету здійснення впливу на суспільні відносини за допомогою системи засобів. На нашу думку, згадування про мету важливе, адже вона фактично формує склад засобів, необхідних для досягнення поставленої цілі.

Ми вважаємо, що пріоритетною метою адміністративно-правового механізму речового забезпечення поліцейських поряд з урегулюванням суспільних відносин у зазначеній сфері є формування адміністративного потенціалу для оптимізації системи управління у сфері речового забезпечення. Тобто мета формує ціль. До цілей механізму адміністративно-правового механізму речового забезпечення поліцейських можна віднести: 1) створення та реалізацію механізму із забезпечення речовим майном атестованого за посадами особового складу підрозділів системи МВС України; 2) забезпечення належного законодавчого регулювання сфери, речового забезпечення поліцейських; 3) виділення стратегічних напрямів державної політики у сфері речового забезпечення атестованого за посадами особового складу підрозділів системи МВС України; 4) впровадження спеціалізованих програм з питань речового забезпечення поліцейських; 5) усунення законодавчих колізій у сфері діяльності щодо здійснення речового забезпечення поліцейських відповідними уповноваженими суб'єктами.

На підтвердження наших висновків свідчать: В.М. Горшеньов, який визначає, що механізм правового регулювання – це органічна сукупність усіх юридичних форм та способів, за допомогою яких здійснюється переведення нормативності права в упорядкованість суспільних відносин [9, с. 42]; О.Ф. Скакун, яка вважає, що під механізмом правового регулювання слід розуміти процес переведення нормативності права в упорядкованість суспільних відносин, здійснюваний за допомогою системи правових засобів і форм з метою задоволення публічних і приватних інтересів, забезпечення правопорядку [10, с. 256]. В.М. Горшеньов та О.Ф. Скакун зазначають, що за допомогою механізму правового регулювання здійснюється трансформування нормативності права в упорядкованість суспільних відносин. Погоджуючись з таким твердженням, не можемо погодитися з думкою зазначених дослідників щодо елементів здійснення вказаної трансформування.

Так, В.М. Горшеньов вважає, що саме за допомогою способів і форм здійснюється вказане переведення. Натомість О.Ф. Скакун має думку, що трансформування відбувається за допомогою системи правових засобів і форм.

На нашу думку, стосовно вказаних розбіжностей слід погодитися з думкою С.Г. Стеценка, який у своєму дослідженні здійснює роз'яснення ключових відмінностей між сукупностями способів правового регулювання та сукупністю правових засобів. Автор відносить ці складові до різних понять, зокрема, до методу адміністративного права та механізму адміністративно-правового

регулювання. Незважаючи на лінгвістичну схожість, зазначає автор, під кутом зору права, – це різні терміни, оскільки способи правового регулювання – це а) приписи; б) заборони; в) дозволи. Водночас правові засоби – це норми права, правові відносини, акти реалізації права та обов'язки.

У свою чергу, С.Г. Стеценко визначає механізм адміністративно-правового регулювання як сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права [11, с. 64].

Досить цікавим є визначення механізму адміністративно-правового регулювання вчених М.І. Матузова та А.В. Малько, які підкреслюють, що його слід розуміти як систему юридичних засобів, організованих у найбільш послідовному порядку з метою впорядкування суспільних відносин, сприяння задоволенню інтересів суб'єктів права [12, с. 472].

У його змісті вітчизняні дослідники невипадково вказують на систему юридичних засобів, яка характеризується послідовністю своєї побудови для досягнення цілі щодо врегулювання суспільних відносин у певній сфері. Річ у тім, що сукупність засобів можна охарактеризувати як систему тільки в разі чіткого, послідовного, аргументованого виділення елементів такої системи, тобто елементної бази механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у певній сфері.

Не становить винятку адміністративно-правовий механізм речового забезпечення поліцейських, сукупність елементного складу якого становить систему.

Разом з тим, наповнення вказаної системи структурними складовими вимагає аргументованого виділення найменувань цих елементів, що і становить інтерес для здійснення нашого подальшого дослідження.

Відомий вчений С.С. Алексєєв до елементів механізму адміністративно-правового регулювання відносить три основні елементи: правовідносини, норми права та акти реалізації суб'єктами правовідносин своїх прав і обов'язків [13, с. 33–34]. С.Т. Гончарук вважає, що структура механізму адміністративно-правового регулювання охоплює адміністративно-правові норми, акти тлумачення та акти реалізації адміністративно-правових норм та адміністративно-правові відносини [14, с. 23]. І.П. Голосніченко вказує, що до елементів, які входять у структуру механізму адміністративно-правового регулювання, належать: норми адміністративного права, адміністративно-правові відносини, акти тлумачення норм адміністративного права, акти реалізації адміністративно-правових норм і правові відносини [15, с. 20–21].

Отже, вчені одностайні в твердженні стосовно місця норми права як елементу в структурі механізму адміністративно-правового регулювання. Перегукуються думки й щодо адміністративно-правових відносин та актів реалізації адміністративно-правових норм, які також, на думку вчених, належать до структурних складових зазначеного вище механізму.

Вирішуючи питання віднесення зазначених вище елементів до механізму адміністративно-правового регулювання здійснення речового забезпечення поліцейських, слід зауважити, що їх можна об'єднати в своєрідну групу базових елементів, оскільки вони є взаємопов'язаними.

Так, наприклад, відповідно до п. 3 постанови Верховної Ради України від 22.04.1993 № 3135-XII "Про спеціальні звання, формений одяг та знаки розрізнення в органах внутрішніх справ України", начальницький і рядовий склад внутрішньої

служби носить форму одягу, погони та інші знаки розрізнення, встановлені для відповідних категорій військовослужбовців Збройних Сил України в порядку, визначеному Міністерством внутрішніх справ України за погодженням з Міністерством оборони України. Спеціальна відзнака генерала внутрішньої служби України встановлюється Президентом України [16].

Отже, вказана затверджена адміністративно-правова норма активує виконання посадовцями МВС України передбачених за посадою обов'язків, використання прав та дотримання заборон, пов'язаних з носінням форменого одягу, погонів та інших знаків розрізнення. Тобто виконання, використання та дотримання є формами практичного проявлення такого структурного елементу механізму адміністративно-правового регулювання здійснення речового забезпечення як акт реалізації норм права. Тож адміністративно-правова норма активізує діяльність конкретних посадових осіб для її виконання. У зв'язку з цим, констатуємо, що вона прямо пов'язана з актами реалізації норм права. Водночас означена взаємодія породжує виникнення адміністративно-правових відносин – третього структурного елементу механізму адміністративно-правового регулювання здійснення речового забезпечення.

Відповідно до положень наказу МВС України від 24.05.2002 № 535, зовнішнє вираження актів реалізації, вказаної в п. 3 постанови Верховної Ради України від 22.04.1993 № 3135-XII, нормах права, посадовими особами МВС України, проявляється у:

формі виконання – форма одягу має відповідати затвердженим зразкам і описам, бути ретельно припасована й утримуватися в бездоганному стані. У службовий час поліцейські, які мають спеціальні звання, зобов'язані носити встановлену для них форму одягу, за винятком випадків, передбачених наказом МВС України від 12.01.95 № 23;

формі використання – дозволяється носити: полковникам – папаху замість кашкета зимового під час носіння зимової парадно-вихідної форми одягу; кашкет чи папаху замість кашкета зимового під час носіння зимової повсякденної форми одягу; кашкет замість кашкета зимового під час носіння зимової повсякденної форми одягу; зимову повсякденну форму одягу без рукавичок; куртку зимову зі знімним коміром із штучного хутра (полковникам – з натуральної овчини) замість пальта утепленого при зимовій повсякденній формі одягу;

формі дотримання – галстук носиться із сорочкою (блузою) і прикріплюється до неї затискачем установленого зразка між третім та четвертим ґудзиками зверху. Галстуки повинні бути завжди свіжими та чистими. Забороняється носити вицвілі та заношені галстуки.

У наукових джерелах форми актів реалізації норм права перегукуються зі способами правового регулювання. Так, відомий український вчений та діяч конституційного права та процесу А.М. Колодій серед способів правового регулювання виділяє: дозвіл, зобов'язання, заборону, заохочення [17, с. 291]. О.Ф. Скакун та С.В. Бобровник виокремлюють три способи правового регулювання: дозволи, заборони та зобов'язання, що відповідають регулятивно-статичній і регулятивно-динамічній функціям права [18, с. 103–108].

У свою чергу, вважаємо, що вказане не суперечить здійсненому виокремленню форм актів реалізації норм права і вирізняється більш широким підходом до його розуміння.

Отже, такий елемент адміністративно-правового механізму речового забезпечення поліцейських як адміністративно-правова норма встановлює правила

для регулювання відносин у сфері речового забезпечення поліцейських. У свою чергу, на її основі здійснюються акти реалізації норм права відповідними суб'єктами, що й уможливлює появу адміністративно-правових відносин у сфері речового забезпечення поліцейських.

Відповідно, такий елемент механізму як адміністративно-правові відносини відображає взаємодію між суб'єктами, які реалізовують державну політику в сфері речового забезпечення поліцейських.

З огляду на зазначене вище, визначимо у механізмі адміністративно-правового регулювання діяльності у сфері речового забезпечення поліцейських таких елементів як: норма права, акти реалізації норм права; правовідносини.

Продовжуючи дослідження структурних складових адміністративно-правового механізму речового забезпечення поліцейських, звертаємо увагу на уявлення про структуру механізму вітчизняного вченого С.Г. Стеценка. На його думку, вона має два напрями: 1) органічні – норми права; акти реалізації норм права і обов'язків; правові відносини; 2) функціональні – юридичні факти, правова свідомість та правова культура, акти застосування норм права, законність [11, с. 38].

Одразу слід зазначити, що ми не поділяємо думки вченого стосовно місця елементу "законність" безпосередньо в структурі механізму адміністративно-правового регулювання здійснення речового забезпечення поліцейських, оскільки вважаємо, що законність слід розглядати як показник стану сукупності правовідносин у державі, який відображає: 1) ефективність реалізації всіх адміністративно-правових механізмів, які здійснюються в межах держави; 2) досконалість законодавства держави; 3) усвідомлення суб'єктами права його блага для суспільних і державних інтересів.

Для дослідження інших елементів та визначення їх місця у адміністративно-правовому механізмі здійснення речового забезпечення поліцейських проаналізуємо наукові джерела.

Так, юридичний факт – це конкретні життєві обставини, з настанням яких норми права пов'язують юридичні наслідки, тобто виникнення, зміну або припинення правовідносин [19, с. 159]. О.І. Процевський вважає, що юридичні наслідки фактів можуть виражатися як у виникненні, зміні або припиненні правовідносин, так і в набутті певних прав і обов'язків [20, с. 70].

На нашу думку, вказані визначення, взаємодоповнюючи одне одного, вказують на необхідність та важливість включення юридичного факту до структури адміністративно-правового механізму речового забезпечення. Указаний елемент є з'єднувальною ланкою між нормою права та актами реалізації норм права, активуючи їх безпосередньо через перелік умов, за яких суб'єкти правовідносин проявляють активні та пасивні дії, спрямовані на виникнення, зміну та припинення правовідносин. Для прикладу розглянемо норму п. 16 Положення про порядок речового забезпечення військовослужбовців Збройних Сил та інших військових формувань у мирний час. Так, офіцерам додатково під час присвоєння чергового військового звання видаються погони в кількості, необхідній для всіх предметів військової форми одягу, на яких передбачено носіння погонів і строки носіння яких не закінчилися. У разі присвоєння офіцерам чергових військових звань "старший лейтенант" і "полковник" видається командирам (начальникам) лише одна пара погонів для вручення, а на решту погонів видаються тільки зірочки згідно із присвоєним військовим званням [21]. Отже, уможливлення виконання вказаної норми безпосередньо через акти реалізації норм права

відповідними уповноваженими посадовими особами, що здійснюють речове забезпечення, передбачає настання конкретних юридичних фактів, які передбачені змістом самої норми права, зокрема: наявність офіцерського звання у особи, якій видаються погони; наказ про присвоєння чергового (позачергового) звання.

Розгляд наступних елементів механізму адміністративно-правового регулювання здійснення речового забезпечення поліцейських, а саме правової свідомості та правової культури, слід розглядати разом, як два взаємопов'язаних елементи. Річ у тім, що свідомість має безпосередній вплив на формування культури, тому важливим убачається їх взаємне дослідження. У ході дослідження представлених у юридичних джерелах визначеннях правової свідомості та правової культури не викликає заперечення сутність їх змісту. Правосвідомості притаманні як ті властивості, що є загальними для всіх видів суспільної свідомості, так і ті, що відрізняють її від них. Своєрідність правосвідомості обумовлена, у першу чергу, тим, що вона має свій особливий предмет відображення і впливу – правову дійсність, зокрема, право як систему правових норм, правовідносини, законодавство, правову поведінку та інші правові явища, правову систему в цілому [22, с. 117].

Правова культура – це система правових цінностей, що відповідають рівню досягнутого суспільством правового прогресу й відображають у правовій формі стан свободи особи, інші соціальні цінності. Складовими правової культури є рівень засвоєння членами суспільства правових цінностей (правових норм і принципів, навичок правомірної поведінки, поваги до права і т. ін.), ступінь оволодіння ними і практичного їх запровадження у життя [23, с. 59].

На нашу думку, вказані взаємопов'язані категорії необхідно обов'язково віднести до структури адміністративно-правового механізму здійснення речового забезпечення поліцейських, оскільки їх наявність, усвідомлення і розробка дозволяє досягти свідомого, самостійного та регулярного виконання норм права у сфері речового забезпечення, що позитивно позначається на досягненні цілей управління в зазначеній сфері та економії державних коштів.

Значення правової свідомості та правової культури в рамках механізму адміністративно-правового регулювання здійснення речового забезпечення впливає, наприклад, на реалізацію п.15 Положення про порядок речового забезпечення військовослужбовців збройних сил та інших військових формувань у мирний час. Відповідно до його змісту, військовослужбовцям строкової служби в разі втрати речового майна з їх вини видається речове майно, яке було в користуванні. З огляду на вказане, належний рівень правової свідомості та правової культури в відповідних суб'єктів власників майна дозволяє звести до мінімуму вірогідність втрати майна, що уможливить збереження коштів державного бюджету України на придбання речового майна для службовців.

Щодо такого елементу адміністративно-правового механізму речового забезпечення поліцейських як акт застосування норм права, то загалом акт застосування норм права (або індивідуально-правовий акт, правозастосовний акт, акт правозастосування, акт індивідуальної дії) – це правовий акт компетентного органу або посадової особи, виданий на підставі юридичних фактів і норм права, що визначає права, обов'язки або міру юридичної відповідальності конкретних осіб [24, с. 216]. Ці акти видаються компетентними органами чи посадовими особами у сфері речового забезпечення. Вони наділені індивідуальним характером, оскільки орієнтовані виключно на поліцейських. У них детально регламентуються правила щодо порядку забезпечення речовим майном, права і обов'язки щодо його використан-

ня та ступінь юридичної відповідальності окремого поліцейського за порушення правил його використання.

Підсумовуючи зазначене вище, пропонуємо адміністративно-правовий механізм (механізм адміністративно-правового регулювання) речового забезпечення поліцейських визначати як систему правових засобів, функціональних елементів та послідовних управлінських дій, за допомогою яких, через акти реалізації та застосування норм права, спеціально уповноважені суб'єкти практично втілюють державну волю у сфері речового забезпечення поліцейських, унаслідок чого поліцейські отримують форму одягу, необхідне майно, інвентар тощо, що забезпечує виконання визначених посадових обов'язків для реалізації покладених завдань щодо розслідування, розкриття та попередження злочинів та правопорушень.

До структури адміністративно-правового механізму речового забезпечення поліцейських відносимо: 1) норми права; 2) акти реалізації норм права; 3) правові відносини; 4) юридичний факт; 5) правову свідомість; 6) правову культуру; 7) акти застосування норм права.

Для забезпечення здійснення адміністративно-правового механізму речового забезпечення поліцейських важливими є реалізація завдань із взаємодії між органами державної влади з організації забезпечення речовим майном поліцейських; прогнозування майбутнього результату речового забезпечення поліцейських; здійснення оптимізації та вдосконалення системи речового забезпечення поліцейських.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Словник іншомовних слів / за ред. О.С. Мельничука. К.: Голов. ред. УРЕ АН УРСР, 1974. 776 с.

2. *Моисеев Н.Н.* Человек, среда, общество. Проблемы формализированого описания. М.: Наука, 1982. 240 с.

3. *Алексеев С.С.* Государство и право: навч. курс. М.: Юрид. лит., 1993. 175 с.

4. *Машков О.А, Нижник Н.Р.* Системний підхід в організації державного управління: навч. посіб. / за заг. ред. Н.Р. Нижник. К.: УАДУ, 1998. С. 37.

5. Мала гірнича енциклопедія: в 3 т. / за ред. Білецького В.С. Донецьк: Донбас, 2004. Т. 2: Л–Р / Білецький В.С. , Бойко В.С. , Голембієвський П.П. та ін. 2007. С. 103.

6. *Кельман М.С., Мурашин О.Г., Хома Н.М.* Загальна теорія держави і права: підруч. Л.: Новий світ-2000, 2007. 584 с. С. 404.

7. *Хропанюк В.Н.* Теорія держави і права: підруч. для вузів. М.: Омега-Л, 2008. С. 118.

8. *Васильев А.В.* Теория государства и права: курс лекций. М.: Флинта: МПСИ, 2006. 200 с.

9. *Горшенев В.М.* Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М.: Юридическая литература, 1972. 258 с.

10. *Скакун О.Ф.* Теорія права і держави: підруч. К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. 556 с.

11. *Стеценко С.Г.* Адміністративне право України: посіб. К.: Атіка, 2008. 624 с.

12. *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права: учеб. М.: Юристъ, 2004. 672 с.

13. Теория государства и права / под общ. ред. С.С. Алексеева. М.: Знание, 1985. 359 с.

14. *Гончарук С.Т.* Адміністративне право України. Загальна та Особлива частини: навч. посіб. К.: НАВС, 2000. 240 с.

15. *Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф.* Адміністративне право України: основні поняття: навч. посіб. К.: ГАН, 2005. 231 с.

16. Про спеціальні звання, формений одяг та знаки розрізнення в органах внутрішніх справ України: Постанова Верховної Ради України від 12.04.1993 № 3135. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1993. № 22. Ст. 234.

17. *Лисенков С.Л., Колодій А.М., Тихомиров О.Д.* Теорія держави і права: підруч. / за ред. С.Л. Лисенкова. К.: Юрінком Інтер, 2005. 448 с.

18. *Скакун О.Ф.* Теория государства и права: учеб. Х.: Консум, 2000. 637 с.

19. *Венедіктов С.В.* Юридичний факт, як підстава виникнення трудового правовідношення: історія розвитку, визначення, класифікація. Форум права. 2012. № 1. С. 158–165.

20. *Процевский А.И.* Метод правового регулирования трудовых отношений. М.: Юрид. лит., 1972. 288 с.

21. Про порядок речового забезпечення військовослужбовців Збройних Сил та інших військових формувань у мирний час: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2004 № 1444. Офіційний вісник України. 2004. № 44. Стор. 39. Ст. 2887. Код акту 30547/2004.

22. *Горбунова Л.* Роль правової освіти в утвердженні верховенства права. Право України. 2006. № 4. С. 114.

23. *Снігур І.Й.* Правова культура в контексті реалізації прав громадян на участь у здійсненні державної влади. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. 2005. № 3. С. 55–65.

24. *Марченко М.Н.* Теория государства и права. М.: Проспект, 2006. 640 с.

УДК 342.565.4

Б.В. Будзик,
здобувач ПВНЗ "Львівський університет
бізнесу та права", м. Львів, Україна

СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ

У статті розглянуто наукові й нормативно-правові підходи до визначення поняття "суб'єкт адміністративного судочинства", вивчено класифікацію суб'єктів у адміністративному судочинстві. Правовий статус суб'єктів адміністративного судочинства залежить безпосередньо від його законодавчого визначення, але його реалізація пов'язана з активною чи пасивною формами виконання функцій сторін та інших процесуальних учасників судового розгляду справ. Наголошено, що учасники адміністративного процесу за приписами КАС України, залежно від їхньої зацікавленості, поділяються на осіб, які беруть участь у справі (сторони, треті особи, представники сторін і третіх осіб), та інших учасників (свідок, експерт, спеціаліст та ін.).

Ключові слова: *адміністративне судочинство, суди, принципи, суб'єкти, мета, завдання, захист прав.*

В статье рассмотрены научные и нормативно-правовые подходы к определению понятия "субъект административного судопроизводства", изучена классификация субъектов в административном судопроизводстве. Правовой статус субъектов административного судопроизводства зависит непосредственно от его законодательного определения, но его реализация связана с активной или пассивной формами выполнения функций сторон и других процессуальных участников судебного рассмотрения дел. Отмечено, что участники административного процесса по предписаниям КАС Украины, в зависимости от их заинтересованности, делятся на лиц, участвующих в деле (стороны, третьи лица, представители сторон и третьих лиц), и других участников (свидетель, эксперт, специалист и др.).

Ключевые слова: *административное судопроизводство, суды, принципы, субъекты, цели, задачи, защита прав.*

Research article deals with scientific and regulatory approaches to the definition of "subject of administrative justice", the classification of subjects in administrative legal proceedings was studied. The legal status of the subjects of administrative legal proceedings depends directly on its legislative definition, but its implementation is connected with active or passive forms of execution of the functions of the parties, and other procedural participants in court proceedings. It is noted that the participants in the administrative process according to the requirements of the Code of Administrative Cases of Ukraine, depending on their interest, are divided into the persons involved in the case (parties, third parties, representatives of the parties and third parties) and other participants (witness, expert, specialist, etc.).

Keywords: *administrative justice, courts, principles, subjects, purposes, tasks, protection of rights.*

© Будзик Б.В., 2017

Теорія та практика адміністративного судочинства надають особливого значення важливому елементу структури адміністративно-процесуальних відносин – суб'єктам, які згідно із Законом мають статус учасників судового процесу. Стосунок суб'єктів до розгляду судових справ в порядку адміністративного судочинства обумовлено досягненням правового результату, мети, яка передбачена правовою нормою. Отже, правовий статус суб'єктів адміністративного судочинства залежить безпосередньо від його законодавчого визначення, але його реалізація пов'язана з активною чи пасивною формами виконання функцій сторін та інших процесуальних учасників судового розгляду справ [1, с. 2].

Науковий доробок вітчизняних вчених з проблем адміністративного судочинства можна об'єднати в декілька груп. Перша стосується забезпечення прав, свобод і законних інтересів осіб, які беруть участь в адміністративній справі: Вовк П.В., Кобилянський К.М., Сіліч І.І.; друга – правового статусу суб'єктів адміністративного судочинства: Бачун О.В., Діткевич І.І., зокрема сторін: Бевзенко В.М., Котенко В.М., Пуданс-Шушлебіна К.Ю.; третя – специфіки процесуального становища окремих учасників адміністративного процесу, зокрема прокурора: Анпілогов О.В., Іщук О.С.; представника: Будзан Л.Д., Заяць В.С.; четверта – суду як суб'єкта доказування в адміністративному судочинстві: Гордєєв В.В., Дубенко О.М. Попри існування значної кількості наукових праць, присвячених правовому статусу учасників правовідносин у сфері адміністративного судочинства, варто відзначити відсутність комплексного дослідження узагальненого поняття "суб'єкт адміністративного судочинства" та пов'язаного з ним поняття "класифікація суб'єктів в адміністративному судочинстві", що поставлено за *мету цієї статті* [2, с. 68].

У загальнотеоретичному значенні суб'єкт адміністративного судочинства постає як юридична абстракція, що визначає правове становище особи в відносинах з приводу захисту її прав, свобод та інтересів засобами адміністративного судочинства. У конкретно-юридичному значенні суб'єкт адміністративного судочинства постає індивідуалізованою особою – носієм прав та обов'язків у адміністративних процесуальних відносинах з приводу відправлення правосуддя адміністративними судами [1, с. 10].

Категорія "суб'єкт адміністративного судочинства" охоплює дві складові – правову здатність набуття статусу та адміністративну правосуб'єктність, якою конкретизовано правовий статус суб'єкта. Категорія "суб'єкт" є ширшою за змістом, ніж категорія "учасник" у адміністративному судочинстві. Застосування широкого підходу до категорії "суб'єкт адміністративного судочинства" дає підставу зазначити, що таким суб'єктом можна визначити будь-яку фізичну чи юридичну особу. Разом з тим, для того, щоб така особа реалізувала конституційне право звернення до адміністративного суду по захист своїх порушених прав, свобод, законних інтересів, вона повинна мати правові можливості, які відтворюються через адміністративну процесуальну правоздатність [2, с. 10].

Як слушно зазначає О.В. Бачун: "Наділення суб'єктів процесуальними правами та обов'язками означає, що законодавець встановив конкретне місце кожного суб'єкта в адміністративному судочинстві, завдяки чому саме судочинство набуває упорядкованого, послідовного характеру" [1, с. 3].

Проте передовсім слід зауважити, що термін "суб'єкт" в основному законі з адміністративного судочинства вживається законодавцем лише щодо органу державної влади, органу місцевого самоврядування, їхніх посадових чи службових осіб, інших осіб під час здійснення ними владних управлінських функцій на

основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень (п. 7 ст. 3 КА С України), без роз'яснення сутності цього терміну. Загалом осіб, що залучаються до сфери адміністративного судочинства, називають учасниками адміністративного процесу (розд. 5 КАС України). Слід наголосити, що більшість вчених, оперуючи поняттями "суб'єкт" і "учасник" адміністративного судочинства, ототожнює їх.

Зазвичай поняття "суб'єкт" (процесу, провадження, правовідносин, судочинства) розкривається через лексему "учасник" (наприклад, суб'єкт пізнання в будь-якому процесі – це складна соціально-організована система, яка в якості своїх компонентів включає різних осіб (органи, окремі особи), що виступають носіями інформації щодо того чи іншого факту, події або здійснюють у передбаченому законом порядку її придбання і трансформування в достовірне знання (докази) з метою вирішення завдань адміністративного провадження), і, навпаки, "учасник" – через "суб'єкт" (наприклад, учасники процесу – це суб'єкти з особливою спеціальною процесуальною правоздатністю, яка визнається державою у спеціальному порядку [3, с. 110]).

Учасники адміністративного процесу за приписами КАС України залежно від їхньої зацікавленості поділяються на осіб, які беруть участь у справі (сторони, треті особи, представники сторін і третіх осіб) та інших учасників (свідок, експерт, спеціаліст та ін.).

Слід зазначити, що етимологічне значення слова "суб'єкт" полягає в тому, що воно означає істоту, здатну до пізнання навколишнього світу, об'єктивної дійсності й до цілеспрямованої діяльності; особу, якій належить активна роль у певному процесі [4, с. 879], а "учасник" – означає того, хто бере участь у чомунебудь, входить до складу групи осіб [4, с. 991]. Тобто останній розглядається в певній системі, поряд з іншими – у конкретній справі, навіть епізодично.

Окремі вчені ці поняття розрізняють. Наприклад, О.В. Кузьменко вважає, що суб'єкт процесу (провадження) – це потенційний учасник адміністративно-процесуальних відносин, тобто той, хто має можливість у майбутньому стати учасником провадження, а учасник процесу (провадження) – це вже реальна сторона адміністративно-процесуальних відносин. Це стосується і співвідношення понять "суб'єкт адміністративного процесу" і "суб'єкт адміністративно-процесуальних відносин" [5, с. 38].

Так, наприклад, присвятивши дисертаційну роботу категорії "суб'єкт адміністративного судочинства", О.В. Бачун (2010 р.) "розглянув види суб'єктів адміністративного судочинства та здійснив їх класифікацію; встановив сутність і зміст понять "правоздатність" і "дієздатність" відносно суб'єктів адміністративного судочинства, визначив елементи правоздатності; особливості правового статусу суб'єктів приватного і публічного права в адміністративному судочинстві; систематизував умови набуття суб'єктами правового статусу в адміністративному судочинстві; охарактеризував процесуальні форми реалізації правового статусу суб'єктами адміністративного судочинства та виділив їх особливості; визначив напрямки удосконалення правового статусу суб'єктів адміністративного судочинства" [1, с. 18].

Суб'єктом адміністративного судочинства автор визнає "особу, що є носієм прав та обов'язків в адміністративних процесуальних відносинах з приводу відправлення правосуддя адміністративними судами і здатна їх у цих відносинах реалізувати". При цьому дослідник доводить, що "особливості правового статусу суб'єктів приватного і публічного права в адміністративному судочинстві

проявляються у диференціації складу елементів статусу". Слушними видаються думки автора про те, що "особливості правового статусу кожного суб'єкта адміністративного судочинства позначаються на процесуальних формах реалізації й обумовлені різницею у функціональному призначенні того чи іншого суб'єкта у судовому адміністративному процесі, а також реалізацією конституційного права на звернення до суду" [2, с. 68].

Існують й інші види класифікації таких суб'єктів. Так, В. Д. Сорокін поділяє суб'єкти адміністративного судочинства на дві групи:1) індивідуальні (громадяни, іноземні громадяни, особи без громадянства); 2) колективні − органи виконавчої влади, підприємства, установи та організації, громадські об'єднання, державні та муніципальні служби [6, с. 174]. Такий поділ, на нашу думку, є занадто спрощеним.

В.К. Колпаков серед масиву учасників адміністративного процесу пропонує виділяти п'ять груп, а саме: 1) громадяни; 2) виконавчо-розпорядчі органи та структурні частини їх апарату; 3) об'єднання громадян і їх органи та органи самоорганізації населення; 4) державні службовці та посадові особи, наділені адміністративно-процесуальними нормами певними правами та обов'язками; 5) інші державні органи та їх посадові особи [7, с. 275]. Запропонована класифікація все ж недостатньо повно відтіняє функціональні повноваження, правовий статус та роль окремих учасників адміністративного процесу. Крім того, не надто логічно відмежовувати виконавчо-розпорядчі органи та структурні частини їх апарату від державних службовців цього ж апарату.

Власне бачення системи суб'єктів адміністративного судочинства наводить М.М. Тищенко. Він ділить суб'єктів адміністративного процесу на організаторів та учасників адміністративного провадження. У свою чергу, учасників він поділяє на лідуючих суб'єктів, зацікавлених осіб та осіб, що сприяють розгляду справи [8, с. 352]. На наш погляд, така класифікація також досить логічна.

Ми погоджуємося з думкою С.Т. Гончарука, що узагальнюючи зазначене вище, систему суб'єктів адміністративного судочинства можна об'єднати у три групи [9, с. 40]: суб'єкти здійснення адміністративного процесу (лідуючі, провідні); суб'єкти, що мають особистий інтерес; суб'єкти, що сприяють досягненню мети адміністративного процесу.

До групи суб'єктів здійснення адміністративного судочинства (лідуючих суб'єктів) зазвичай відносять органи виконавчої влади та їх посадові особи, суди, а також інші державні формування та органи місцевого самоврядування, наділені владними повноваженнями щодо ведення адміністративних справ, пов'язаного з їх розглядом та вирішенням. Ця група суб'єктів відіграє визначальну роль у здійсненні того чи іншого адміністративного провадження [9, с. 40].

До суб'єктів, що мають особистий інтерес, а також інших зацікавлених осіб належать, зокрема, сторони провадження, у тому числі заявники, позивачі, відповідачі, потерпілі, правопорушники, треті особи, а також їх представники тощо. Ними можуть бути як індивідуальні, так і колективні суб'єкти, фізичні та юридичні особи. Серед них особливе місце посідають громадяни.

До категорії осіб, що сприяють розгляду певної адміністративної справи в адміністративному процесі (судочинстві), здебільшого належать представники органів публічної влади, представники суспільних (громадських) інтересів, експерти, спеціалісти, перекладачі, свідки, поняті і т. ін. Такі особи не повинні мати особистої зацікавленості у справі.

Отже, адміністративне судочинство характеризується широким колом різноманітних суб'єктів − учасників адміністративно-процесуальних відносин.

Систему суб'єктів адміністративного судочинства можна об'єднати у три групи: суб'єкти здійснення адміністративного процесу (судочинства) – (лідуючі, провідні); суб'єкти, що мають особистий інтерес; суб'єкти, що сприяють досягненню мети адміністративного процесу. Сторонами у справі зазвичай виступають заявники (особи, що подали заяву) та відповідачі (особи, щодо яких пред'явлені претензії та щодо яких здійснюється розгляд справи).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Бачун О.В.* Правовий статус суб'єктів адміністративного судочинства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.07. "Адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право". К.: Ін-т. зак-ва ВРУ, 2010. 22 с.

2. *Романченко Є.Ю.* Суб'єкти процесуальних функцій в адміністративному судочинстві України. Наше право. № 13. 2013. С. 67–71.

3. *Барабаш Т.М.* Категорія "суб'єкт" у кримінальному процесі України. Наукові записки Інституту законодавства ВРУ. 2012. № 3. С. 110–114.

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

5. *Кузьменко О.В., Гуржій Т.О.* Адміністративно-процесуальне право України: підручник. К.: Атіка, 2007. 416 с.

6. *Сорокин В.Д.* Избранные труды. СПб.: Изд-во Р. Асланова "Юридический центр Пресс", 2005. 1086 с.

7. Курс адміністративного права України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко [та ін.]; 2-ге вид., перероб. і допов. К.: Юрінком Інтер, 2013. 872 с.

8. *Тищенко Н.М.* Административно-процессуальный статус гражданина Украины: проблемы теории и пути его совершенствования. Харьков: Право, 2005. 268 с.

9. *Гончарук С.Т.* Адміністративний процес: навч. посіб. К.: НАУ, 2012. 184 с.

УДК 342.951

В.А. Гвоздій,
адвокат, аспірант кафедри адміністративного,
фінансового і банківського права
Інституту права імені князя Володимира Великого
Міжрегіональної Академії управління персоналом, м. Київ, Україна

ОРГАНИ АДВОКАТСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН

У статті розглянуто правову природу органів адвокатського самоврядування. Автор аналізує наявні в доктрині інформаційного права підходи до сутності адміністративно-правових відносин і функцій публічного управління. Зроблено висновок про те, що органи адвокатського самоврядування виступають суб'єктами адміністративно-правових відносин як суспільних відносин у галузі публічного управління, наділені владними повноваженнями щодо об'єкта управління (адвоката) і мають право видавати юридично-владні приписи, які зобов'язані виконувати вказані об'єкти управління.

Ключові слова: *адміністративно-правові відносини, адміністративне право, органи адвокатського самоврядування, публічне управління, функції публічного управління.*

В статье рассмотрена правовая природа органов адвокатского самоуправления. Автор анализирует существующие в доктрине информационного права подходы к сущности административно-правовых отношений и функций публичного управления. Сделан вывод, что органы адвокатского самоуправления являются субъектами административно-правовых отношений как общественных отношений в области публичного управления, наделены властными полномочиями в отношении объекта управления (адвоката) и имеют право выдавать юридически властные предписания, которые обязаны выполнять выше указанные объекты управления.

Ключевые слова: *административно-правовые отношения, административное право, органы адвокатского самоуправления, публичное управление, функции публичного управления.*

Research article considers the legal nature of the bodies of advocate self-government. The author analyzes the approaches to the essence of administrative and legal relations and the functions of public administration existing in the doctrine of information law. The conclusion is made that the bodies of advocate self-government are the subjects of administrative-legal relations as public relations in the field of public administration, are vested with authority over the management object (lawyer) and have the right to issue legally binding instructions that are required to comply with these management objects.

Keywords: *administrative and legal relations, administrative law, bodies of advocate self-government, public administration, functions of public administration.*

Проблема визначення правового статусу органів адвокатського самоврядування існує вже упродовж кількох років, з моменту їх формування, відповідно до Закону України "Про адвокатуру та адвокатську діяльність". Однак, на жаль, у

© Гвоздій В.А., 2017

теоретичних працях більша увага приділяється функціональним та процедурним аспектам їх роботи, а їх правову природу та місце в системі публічного управління досліджено ще недостатньо. Указане робить важливим визначення кола відносин, суб'єктами яких є вказані органи. Якщо самі адвокати вступають у процесуальні відносини із заздалегідь визначеним процесуальними кодексами статусом, то з органами адвокатського самоврядування ситуація складніша – вони виконують низку функцій, які не охоплюються межами відповідних кодексів, а є суто управлінськими за своєю природою. Необхідність обґрунтування цієї позиції обумовлює актуальність та новизну цієї статті, присвяченої визначенню особливостей правового статусу органів адвокатського самоврядування в аспекті адміністративно-правових відносин.

Проблематику, пов'язану з визначенням сутності та особливостей адміністративно-правового статусу, розглядали у своїх роботах В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, В.В. Галунько, І.П. Голосніченко, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Р.В. Мельник, С.Г. Стеценко та інші автори. Проблеми діяльності самоврядних (саморегулівних) організацій висвітлювали у своїх працях Ю.В. Єльнікова, В.П. Левченко, Є.А. Поліщук, Н.Ю. Філатова, О.С. Яворська та інші науковці. Разом з тим питання, пов'язані з адміністративно-правовим статусом органів адвокатського самоврядування в адміністративно-правовій науці, досліджені ще недостатньо.

Метою статті є визначення сутності правового статусу органів адвокатського самоврядування як суб'єктів адміністративно-правових відносин.

Слід зауважити, що в науці адміністративного права існує декілька підходів до сутності адміністративно-правових відносин. Так, побутує думка, що адміністративно-правові відносини – це врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, у яких їх сторони (суб'єкти, учасники) взаємопов'язані і взаємодіють, реалізуючи суб'єктивні права і обов'язки, що визначені відповідними адміністративно-правовими нормами. Однією зі сторін завжди виступає носій публічно-владних повноважень (суб'єкт владних повноважень), якими його наділяють адміністративно-правові норми, а отже, адміністративно-правові відносини мають публічно-владний характер [1, с. 159, 160]. Автори підручника "Адміністративне право" за редакцією Ю.П. Битяка вважають, що адміністративно-правові відносини – це суспільні відносини у сфері державного управління, учасники яких виступають носіями прав і обов'язків, урегульованих нормами адміністративного права [2, с. 71]. І.П. Голосніченко визначає адміністративно-правові відносини як систему прав та обов'язків органів виконавчої влади, посадових осіб і службовців, громадян та інших суб'єктів, а також взаємозв'язок між ними в результаті здійснення державної виконавчої влади та відповідальності у сфері державного управління [3, с. 17]. На думку В.К. Колпакова, адміністративно-правові відносини – це результат впливу адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів сфери державного управління, унаслідок якого між ними виникають сталі правові зв'язки державно-владного характеру [4, с. 80].

Як свідчить викладення формули спеціальності 12.00.07 "Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" в її паспорті, затвердженому постановою президії Вищої атестаційної комісії України від 8 жовтня 2008 року № 45-06/7, вказана спеціальність становить галузь юридичної науки, яка досліджує суспільні відносини, що формуються в ході забезпечення органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також у процесі державного та самоврядного управління у сферах економічного, соціально-культурного та

адміністративно-політичного розвитку; суспільні відносини, що складаються у сфері формування, розподілу і використання коштів публічних грошових фондів, та суспільні відносини, що складаються у сфері обігу інформації, створення, формування, зберігання, поширення, використання, охорони і захисту інформаційних ресурсів, створення та використання інформаційних технологій, забезпечення інформаційної безпеки [5]. Як можна побачити, у паспорті згадано відносини у сфері "самоврядного управління". На жаль, національне законодавство не містить поняття самоврядного управління і самоврядного органу, хоча спроби заповнити цю прогалину робилися неодноразово.

Прийняття Верховною Радою України 5 липня 2012 року Закону України "Про адвокатуру та адвокатську діяльність" визначило законодавчі засади для створення в Україні професійного самоврядного інституту адвокатури та посилення гарантій діяльності адвокатури. Особливу увагу в Законі приділено питанням, які забезпечують реалізацію гарантій незалежності та ефективності функціонування інституту адвокатури загалом та надання адвокатами якісної правової допомоги, зокрема: удосконалено порядок допуску до професії адвоката; визначено чіткі види та гарантії адвокатської діяльності; закріплено організаційні форми адвокатської діяльності: адвокат може здійснювати адвокатську діяльність індивідуально або в організаційно-правових формах адвокатського бюро чи адвокатського об'єднання; а також створено систему органів адвокатського самоврядування, існування якої на законодавчому рівні раніше не було врегульовано. А саме запроваджено чітку систему органів адвокатського самоврядування, які діють на загальнодержавному та регіональному рівнях, до складу яких входять виключно адвокати, що забезпечує незалежність адвокатури України від органів державної влади та місцевого самоврядування [6]. Відповідно до положень статей 43 і 44 згаданого вище Закону, адвокатське самоврядування ґрунтується на принципах виборності, гласності, обов'язковості для виконання адвокатами рішень органів адвокатського самоврядування, підзвітності, заборони втручання органів адвокатського самоврядування у професійну діяльність адвоката. Брати участь у роботі органів адвокатського самоврядування та бути обраними до їх складу можуть лише адвокати України. Обов'язковий характер рішень органів адвокатського самоврядування, на нашу думку, є дуже близьким за своїми ознаками до рішень органів публічного управління. Завдання адвокатського самоврядування включають такі: 1) забезпечення незалежності адвокатів, захист від втручання у здійснення адвокатської діяльності; 2) підтримання високого професійного рівня адвокатів; 3) утворення та забезпечення діяльності кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури; 4) створення сприятливих умов для здійснення адвокатської діяльності; 5) забезпечення відкритості інформації про адвокатуру та адвокатську діяльність; 6) забезпечення ведення Єдиного реєстру адвокатів України; 7) участь у формуванні Вищої ради правосуддя у порядку, визначеному законом [7]. Як можна побачити, перелічені функції є за своєю сутністю управлінськими, у них знайшов відображення класичний підхід до теорії управління, у якому до функцій управління віднесено планування, організацію, мотивацію, координацію та контроль. Отже, якщо суб'єкт законом віднесено до самоврядних органів і він виконує при цьому управлінські функції, доцільно було б зробити висновок, що він здійснює самоврядне управління у значенні формули спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Однак, як відомо, у теорії адміністративного права існує класична обґрунтована позиція, що адміністративно-правові відносини завжди мають публічно-владний

характер, оскільки один з їх суб'єктів обов'язково має юридично владні повноваження щодо інших учасників цих відносин [8, с. 172–173]. Чи не буде їй суперечити віднесення органів адвокатського самоврядування до суб'єктів адміністративного права? Якщо звернутися до положень Закону України "Про адвокатуру та адвокатську діяльність", то можна переконатися, що органи адвокатського самоврядування (З'їзд адвокатів України; Рада адвокатів України; Вища кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури; Вища ревізійна комісія адвокатури; Конференція адвокатів регіону; Рада адвокатів регіону; Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія; Ревізійна комісія регіону, а також Національна асоціація адвокатів України, яка об'єднує вказані органи адвокатського самоврядування і діє через їх організаційні форми) виконують низку публічно-владних (або квазі-владних) функцій, які повною мірою відповідають підходам до функцій публічного управління, описаним у доктрині адміністративного права.

Звернемося до концепції функцій публічного управління І.Л. Бородіна. Вчений вважає, що загальні функції публічного управління, властиві всьому управлінському процесу для всіх рівнів управлінських структур, відображають найбільш об'ємні завдання процесу публічного управління. До них належать: прогнозування, планування, регулювання, координація, облік та контроль. Прогнозування є науковим передбаченням, системним аналізом системи, структури учасників управлінського процесу, його динаміки та перспектив розвитку. Прогнозування – це засіб прийняття управлінських рішень задля визначення змісту соціальних процесів, стану учасників управління шляхів і строків досягнення цілей управління. Планування – це визначення напрямів та завдань розвитку публічного управління на відповідний період, його методів і засобів їх реалізації, строків виконання визначених цілей, матеріальних ресурсів, необхідних для їх досягнення, кількісних і якісних показників розвитку процесів у системі публічного управління. Регулювання – це забезпечення зв'язків між структурними елементами управлінських систем. У публічному управлінні воно здійснюється через встановлення правил, нормативів, стандартів до того чи іншого виду управлінської системи, які є обов'язковими для всіх учасників цієї системи. Регулювання є організацією контролю за додержанням цих правил, притягненням до відповідальності порушників правил, корегуванням їх поведінки. Координація дозволяє узгоджувати діяльність різних елементів управлінських систем публічного управління. Через координацію досягається взаємодія між відповідними структурними підрозділами, ланками управлінських систем, забезпечуються єдність та впорядкованість усіх стадій управлінської діяльності. Облік – це збирання, оброблення, аналіз та зберігання інформації про стан та динаміку розвитку управлінської системи, стан матеріальних можливостей учасників публічного управління, прийняті управлінські рішення і результати їх виконання. Облік здійснюється шляхом реєстрації, порівняння, зіставлення конкретних фактів про діяльність системи управління, наявність і витрати ресурсів та ін. За його допомогою суб'єкти публічного управління отримують інформацію про досягнення цілей управління, реалізацію управлінських рішень. Контроль – це встановлення того, як забезпечуються прийняті управлінські рішення, який разом з іншими функціями управління дозволяє зрозуміти результати виконаної роботи, своєчасно попередити й усунути недоліки. Метою контролю є: виявлення помилок у процесі управління, їх своєчасне виправлення й недопущення повторення; забезпечення відповідності між поставленими планами і фактичними діями [9, с. 25]. Аналіз змісту статей 43–57 Закону України "Про адвокатуру та адвокатську діяльність"

свідчить про те, що органи адвокатського самоврядування виконують усі, без винятку, функції публічного управління. Більше того, законодавець у частині першій статті 57 вказаного Закону додатково акцентував увагу на обов'язковості рішень органів адвокатського самоврядування.

На основі викладеного вище можна зробити висновок, що органи адвокатського самоврядування, до яких належать З'їзд адвокатів України; Рада адвокатів України; Вища кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури; Вища ревізійна комісія адвокатури; Конференція адвокатів регіону; Рада адвокатів регіону; Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія; Ревізійна комісія регіону, а також Національна асоціація адвокатів України, виконують функції публічного управління, зокрема, прогнозування, планування, регулювання, координації, обліку та контролю. За допомогою цих функцій органи адвокатського самоврядування здійснюють самоврядне управління, яке входить до формули спеціальності науки адміністративного права. Отже, органи адвокатського самоврядування виступають суб'єктами адміністративно-правових відносин як суспільних відносин у галузі публічного управління, наділеними владними повноваженнями щодо об'єкта управління (адвоката), котрі мають право видавати юридично-владні приписи, які зобов'язані виконувати вказані об'єкти управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / за заг. ред. Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна. Київ: Старий світ, 2006. 576 с.

2. Адміністративне право України: підручник / за ред. Ю.П. Битяка. Харків: Право, 2000. 520 с.

3. *Голосніченко І.П.* Адміністративне право України (основні категорії та поняття): посібник. Ірпінь, б/в, 1998. 110 с.

4. *Колпаков В.К., Кузьменко О.В.* Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

5. Паспорт спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право: затверджено постановою президії Вищої атестаційної комісії України від 8 жовтня 2008 року № 45-06/7. URL: https://lpnu.ua/pasport-specialnosti-120007 (дата звернення: 11.06.2017).

6. Реформування інституту адвокатури як одна з умов виконання зобов'язань перед Радою Європи: Роз'яснення Міністерства юстиції України від 17 липня 2013 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0014323-13 (дата звернення: 11.06.2017).

7. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 27. Ст. 282.

8. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у двох томах: Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). Київ: Вид-во "Юридична думка", 2004. 584 с.

9. *Бородін І.Л.* Функції публічного управління. Юридичний вісник. 2014. № 32. С. 24–29.

УДК 341.1-054.72

Д.М. Гурін,
аспірант Київського міжнародного університету,
м. Київ, Україна

ГЕНЕЗИС ПОНЯТТЯ “БІЖЕНЕЦЬ” У МІЖНАРОДНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ

У статті досліджено розвиток поняття “біженець” у міжнародному законодавстві. Проаналізовано основні міжнародні правові акти з моменту першого використання поняття “біженець” на конференції Ліги Націй у 1926 році й дотепер. Визначено два етапи розвитку поняття “біженець”: І етап (20−30-ті роки ХХ ст.) − уперше отримує своє нормативне визначення на регіональному рівні для разового реагування на політичні події; ІІ етап (40−50-ті роки ХХ ст.) − визнається й закріплюється на міжнародному рівні.

***Ключові слова**: біженець, переслідування, обґрунтовані побоювання, правовий статус, критерій визнання біженцем, міжнародне законодавство.*

В статье исследовано развитие понятия “беженец” в международном законодательстве. Проанализированы основные международные правовые акты с момента первого использования понятия “беженец” на конференции Лиги Наций в 1926 году до сих пор. Определены два этапа развития понятия беженец: I этап (20−30-е годы XX в.) − впервые получает свое нормативное определение на региональном уровне для разового реагирования на политические события; II этап (40−50-е годы XX в.) − признается и закрепляется на международном уровне.

***Ключевые слова:** беженец, преследование, обоснованные опасения, правовой статус, критерий признания беженцем, международное законодательство.*

Paper studies the development of the concept of “refugee” in international law. Basic international legal acts are analyzed from the first use of the term “refugee” at the League of Nations Conference in 1926 until nowadays. Two stages of the development of the refugee concept have been identified: stage I (20−30s of the 20th century) − for the first time receives its normative definition at the regional level for one-time response to political events; stage II (40−50s of XX century) − is recognized and fixed at the international level.

***Keywords:** refugee, persecution, reasonable apprehensions, legal status, refugee recognition criterion, international law.*

У міжнародному праві поняття “біженець” і підходи до його визначення мають глибоке історичне коріння.

За визначенням Н.О. Шестакової, перші спроби закріплення в міжнародному праві поняття “біженець” відносять до періоду діяльності Ліги Націй, коли зазначене поняття поширювалося на групи іноземців, що не перебували під захистом своєї країни [1, с. 26]. У 1926 році на конференції, де була розроблена та підписана Угода про видачу посвідчень російським та вірменським біженцям, уперше було вжито поняття “біженець”, котре визначалося як особа російського чи вірменського походження, яка не перебуває або яка більше не перебуває під захистом свого уряду й не набула іншого громадянства. О.І. Котляр, з огляду на це, пише, що правовий статус біженців встановлювався за трьома критеріями: національне (етнічне походження), відсутність захисту рідної держави; ненабуття іншого громадянства [2, с. 36]. Подібний підхід до визначення поняття “біженець”

© Гурін Д.М., 2017

було застосовано й у Угоді від 30.06.1928 (яка поширювалася на ассирійських, ассиро-халдейських, турецьких біженців), і в Угоді про статус біженців з Німеччини від 04.06.1936 (яка поширювалася на осіб, що мали німецьке громадянство й не мали іншого громадянства, щодо яких було доведено, що вони не користуються ані юридично, ані фактично захистом уряду Німеччини; на осіб без громадянства, на яких не поширювалися минулі конвенції та угоди, які покинули територію Німеччини після поселення на ній і стосовно яких доведено, що вони не користуються ані юридично, ані фактично захистом уряду Німеччини) [2, с. 36, 3, с. 379–382]. У 1936 р. Інститутом міжнародного права в Брюсселі в резолюції "Правовий статус апатридів та біженців" визначив біженців як "...індивідів, які з причини раптово виниклих політичних подій на території держави його громадянської приналежності покинув добровільно або недобровільно цю територію й не набув нового громадянства та не користується дипломатичним захистом будь-якої іншої держави" [3, с. 379–382].

В.В. Маловський, характеризуючи підхід до визначення біженців у цей період, вказує, що він відображав усталену у другій чверті XX ст. політику разового реагування держав на кризи, які знову виникають, що породжують біженців [4, с. 8], а О.І. Котляр [2, с. 36], Н.О. Шестакова [1, с. 26] зазначають, що особливостями визначення поняття "біженців" цього періоду були відсутність визначення причини залишення біженцем країни проживання та обов'язковість зумовлених мотивів для отримання статусу біженця, а О.І. Котляр [2, с. 36] уточнює, що для визначення поняття "біженець" застосовувався груповий (категоріальний) підхід.

Таким чином, на першому етапі розвитку (20–30-ті роки XX ст.) поняття "біженець": 1) уперше отримує своє нормативне визначення; 2) застосовується на регіональному рівні; 3) використовується для разового реагування на політичні події; 4) застосовується груповий (категоріальний підхід); 5) не передбачає визначення причини залишення біженцем країни проживання та виявлення мотивів для отримання статусу біженця; 6) враховується відсутність нового громадянства або дипломатичного захисту іншої держави.

Наступний етап в еволюції поняття "біженець" розпочався в 1948 р., коли був прийнятий Статут Міжнародної організації у справах біженців, у якому біженцями визнавалися жертви нацистського або фашистських режимів, або режимів, що брали участь у Другій світовій війні на боці фашистських режимів, або жертви кваслінгівських або подібних до них режимів, що допомагають фашистським режимам у боротьбі проти певної категорії населення, незалежно від того, користуються вони міжнародним статусом як біженці чи ні; іспанські республіканці й інші жертви фалангістського режиму в Іспанії; особи, котрі розглядалися як біженці до початку Другої світової війни із причин расового, релігійного або національного характеру чи внаслідок їхніх політичних переконань [5]. О.І. Котляр [2, с. 36], аналізуючи закріплене у Статуті Міжнародної організації у справах біженців поняття, пише, що воно поєднало груповий підхід, який застосовувався до визначення біженців у попередніх угодах, та політичні аспекти проблеми біженців.

У 1949 р. було прийнято Конвенцію про захист цивільного населення під час війни, де категорія "біженець" використовувалася в контексті, закріпленому в значенні, закріпленому у Статуті Міжнародної організації у справах біженців (1948), і зазначалося, що держави не повинні вороже поводитися з біженцями, які фактично не перебувають під захистом жодного уряду, лише на підставі їхньої юридичної належності до держави-супротивниці [6].

У грудні 1950 р. Генеральна Асамблея ООН прийняла Статут управління Верховного комісара ООН у справах біженців (надалі – Статут УВКБ), у п. 6 глави ІІ якого закріплювалося, що компетенція цього комісара поширюється на

всіх тих осіб, які в результаті подій, що відбулися до 01.01.1951 та через обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, громадянства або політичних переконань, знаходяться за межами країни своєї громадянської приналежності і не можуть користуватися захистом уряду цієї країни або не бажають користуватися таким заходом, або внаслідок таких побоювань, або з причин, що не пов'язані з міркуваннями особистої зручності; або не маючи визначеного громадянства й перебуваючи поза країнами свого попереднього звичайного проживання, не можуть або не бажають повернутися в країну внаслідок таких побоювань чи з причин, не пов'язаних з міркуваннями особистої зручності [7, с. 278–283]. За визначенням О.І. Котляр [2, с. 36], поняття "біженець", що міститься зазначеному Статуті, мало універсальний характер за сферою застосування, адже не містило жодних географічних або часових обмежень. Не можна погодитися з авторкою, адже часові обмеження у Статуті УВКБ все ж таки були "...в результаті подій, що відбулися до 01.01.1951...". На наш погляд, більш вірний аналіз зазначеного нормативного акта надає англійський юрист Г.С. Гудвін-Гай [8, с. 123], який пише, що Статут УВКБ містить наявну суперечність, яка полягає в тому, що, з одного боку, діяльність Управління поширюється на групи та категорії біженців, а з іншого, – визначення поняття "біженець", закріплене в ньому, потребує оцінки обставин того, як особа стала біженцем, в кожному конкретному випадку.

Світові міграційні процеси, політична нестабільність в певних країнах, увага міжнародної спільноти до проблеми біженців обумовили подальшу роботу Генеральної Асамблеї ООН та Економічної і Соціальної Ради ООН, унаслідок чого була прийнята Конвенція Організації об'єднаних націй про статус біженців (1951 р.), яка натепер є основним міжнародним документом, що закріплює визначення поняття "біженець" на наднаціональному рівні. Термін "біженець" означає особу, яка: 1) вважалася біженцем згідно з угодами від 12.05.1926 і 30.06.1928 або згідно з конвенціями від 28.10.1933 і 10.02.1938, Протоколом від 14.09.1939 або згідно зі Статутом Міжнародної організації у справах біженців; постанови про відмову в праві вважатися біженцями, ухвалені Міжнародною організацією у справах біженців у період її діяльності, не перешкоджають тому, щоб статус біженця надавався особам, які задовольняють умовам, викладеним у пункті 2 цього розділу; 2) внаслідок подій, які відбулися до 01.01.1951, і через обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань за ознакою расової належності, релігії, громадянства, належності до певної соціальної групи чи політичних поглядів знаходиться за межами країни своєї національної належності і не в змозі користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися таким захистом внаслідок таких побоювань; або, не маючи визначеного громадянства і знаходячись за межами країни свого колишнього місця проживання в результаті подібних подій, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок таких побоювань [9]. При цьому, у зазначеній вище Конвенції [9] існували два обмеження щодо визначення біженців – не вважалися біженцями особи, що стали такими внаслідок подій, які виникли після 01.01.1951, або події, які відбулися в Європі або в інших місцях до 01.01.1961, а також внаслідок подій, які відбулися в Європі до 01.01.1951 або в інших місцях до 01.01.1951. Подібне визначення, як слушно підкреслює О.І. Котляр [2, с. 36], мало обмеження – як часові (право вважатися біженцем не поширювалося на осіб, які стали такими в результаті подій, що відбулися після 01.01.1951), так і географічні (події, що відбулися в Європі), що призводило до того, що норми Конвенції не поширювалися на мільйони фактичних біженців.

У 1967 р. до Конвенції ООН про статус біженців (1951 р.) було прийнято Протокол щодо статусу біженця, який являє собой окремий юридичний документ, до якого може долучитися будь-яка держава, яка не є учасницею зазначеної вище Конвенції, що, у свою чергу, покладає на неї зобов'язання застосовувати положення Конвенції про статус біженців стосовно біженців [10]. Протоколом щодо статусу

біженців (1966 р.) поняття “біженець” було деталізовано, термін “біженець” означає будь-яку особу, яка підпадає під визначення ст. 1 Конвенції Організації Об’єднаних Націй про статус біженців (1951 р.), з вилученням слів “в результаті подій, які сталися до 1 січня 1951 р. ...” та слів “... внаслідок таких подій” у статті 1 А (2) [10], що дозволило застосовувати “груповий підхід” (коли біженцями визнавалися не окремі особи, а група осіб. Як наголошує А.Х. Садруддин [11, с. 340], це був вимушений захід, обумовлений збільшенням потоків біженців (особливо з африканських країн), коли порятунок життя людей та їхня безпека виправдовували порушення юридичних норм. Фактично, зазначений Протокол скасовував часові та географічні обмеження в визначенні статусу біженця.

Отже, на сучасному етапі існують три міжнародних правових акти, у яких визначено поняття “біженець”: Статут УВКБ (1950 р.), Конвенція ООН про статус біженців (1951 р.) та Протокол щодо статусу біженця (1967 р.). Кожен з цих правових актів містить своє тлумачення зазначеного поняття (див. табл. 1), які не збігаються за змістом.

Таблиця 1

Визначення поняття “біженці” у міжнародних правових актах

Статут управління Верховного комісара ООН у справах біженців (1950 р.)	Конвенція Організації Об’єднаних Націй про статус біженців (1951 р.)	Протокол щодо статусу біженця (1967 р.)
Біженці – особи, які в результаті подій, що відбулися до 01.01.1995 р., через обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, громадянства або політичних переконань знаходяться поза межами країни своєї громадянської приналежності й не можуть користуватися захистом уряду цієї країни чи не бажають користуватися таким заходом або внаслідок таких побоювань, або з причин, що не пов’язані з міркуваннями особистої зручності; або не маючи визначеного громадянства й перебуваючи поза країною свого попереднього звичайного проживання, не можуть або не бажають повернутися до країни внаслідок таких побоювань або з причин, не пов’язаних з міркуваннями особистої зручності.	Біженець – особа, яка: 1) вважалася біженцем згідно з угодами від 12.05.1926 і 30.06.1928 або згідно з конвенціями від 28.10.1933 і 10.02.1938, Протоколом від 14.09.1939 або згідно зі Статутом Міжнародної організації у справах біженців; постанови про відмову в праві вважатися біженцями, ухвалені Міжнародною організацією у справах біженців у період її діяльності, не перешкоджають тому, щоб статус біженця надавався особам, які задовольняють умовам, викладеним у пункті 2 цього розділу; 2) внаслідок подій, які відбулися до 01.01.1951, і через обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань за ознакою расової належності, релігії, громадянства, належності до певної соціальної групи чи політичних поглядів перебуває поза межами країни своєї національної належності і не в змозі користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися таким захистом внаслідок таких побоювань; або, не маючи визначеного громадянства і знаходячись за межами країни свого колишнього місця проживання в результаті подібних подій, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок таких побоювань.	Біженець – особа, яка: 1) вважалася біженцем згідно з угодами від 12.05.1926 і 30.06.1928 або згідно з конвенціями від 28.10.1933 і 10.02.1938, Протоколом від 14.09.1939 або згідно зі Статутом Міжнародної організації у справах біженців; постанови про відмову в праві вважатися біженцями, ухвалені Міжнародною організацією у справах біженців у період її діяльності, не перешкоджають тому, щоб статус біженця надавався особам, які задовольняють умовам, викладеним у пункті 2 цього розділу; 2) через обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань за ознакою расової належності, релігії, громадянства, належності до певної соціальної групи чи політичних поглядів знаходиться поза межами країни своєї національної належності і не в змозі користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися таким захистом внаслідок таких побоювань; або, не маючи визначеного громадянства й перебуваючи поза межами країни свого колишнього місця проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок таких побоювань.

Таким чином, у генезисі поняття “біженці” в міжнародному законодавстві простежуються два етапи:

– І етап (20–30-ті роки ХХ ст.), коли поняття “біженець” уперше отримує своє нормативне визначення, хоч і на регіональному рівні та для разового реагування на політичні події. Особливості його визначення на той період: застосовується груповий (категоріальний підхід) до визначення біженців; не передбачає визначення причини залишення біженцем країни проживання та виявлення мотивів для отримання статусу біженця; враховується відсутність нового громадянства або дипломатичного захисту іншої держави;

– ІІ етап (40–50-ті роки ХХ ст.), на якому поняття “біженець”: 1) отримує визнання та закріплення на міжнародному рівні. На цьому етапі зазначене поняття містить критерії включення (знаходження поза межами країни своєї громадянської приналежності, наявність обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань, ознаки переслідування, відсутність можливості чи бажання користуватися захистом країни своєї громадянської приналежності), виключення та припинення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Шестакова Н.О.* Основні аспекти визначення поняття “біженець” в міжнародному праві. Вісник Дніпропетроського університету ім. Альфреда Нобеля. Серія “Юридичні науки”. 2015. № 2. С. 26.

2. *Котляр О.І.* Визначення поняття “біженець” у міжнародних документах. Адвокат. 2013. № 6. С. 36.

3. *Діденко Н.А.* Розвиток міжнародно-правового поняття “біженці” на сучасному етапі. Часопис Київського університету права. 2011. Вип. 4. С. 379–382.

4. *Маловский В.В.* Определение понятия “беженец” в международном праве. Белорусский журнал международного права и международных отношений. 2002. № 4. С. 8.

5. Статут Міжнародної організації у справах біженців 1948 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_277 (дата звернення: 03.02.2017).

6. Конвенція про захист цивільного населення під час війни 1949 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_154 (дата звернення: 03.02.2017).

7. Устав Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев от 14.12.1950. Действующее международное право : в 3 т. / сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кричвикова. Т. 1. М., 1997. С. 278–283.

8. *Гудвин-Гилл Гай С.* Статус беженца в международном праве / пер. с англ. А.В. Иванченкова, М.И. Левина. М.: ЮНИТИ, 1997. 647 с.

9. Конвенція про статус біженців 1951 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011 (дата звернення: 03.02.2017).

10. Протокол щодо статусу біженців 1967 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011 (дата звернення: 03.02.2017).

11. *Sadruddin Aga Khan.* Legal Problems Relating to Refugees and Displaced Persons. Hague Recueil. 1976. № 1. P. 340.

УДК 342.951:621.39(477)

К.В. Заїчко,
здобувач ДНДІ МВС України,
начальник відділу ДНДІ МВС України,
м. Київ, Україна

ПІДСТАВИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ЗВ'ЯЗКУ В УКРАЇНІ

У статті розглянуті підстави адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері зв'язку в Україні. Наголошено, що єдиною фактичною підставою для застосування такої відповідальності є скоєння правопорушення у цій сфері, тоді як реальне настання адміністративної відповідальності за такі правопорушення можливе лише за наявності трьох ознак. Акцентовано, що адміністративне правопорушення в цій сфері – це протиправне, винне діяння (бездіяльність), що завдає значної шкоди встановленому порядку надання та отримання послуг у сфері зв'язку та за яке передбачена адміністративна відповідальність.

Ключові слова: *відповідальність, правопорушення, зв'язок, адміністративна відповідальність, стягнення.*

В статье рассмотрены основания административной ответственности за правонарушения в сфере связи в Украине. Отмечено, что единственным фактическим основанием применения такой ответственности является совершение правонарушения в этой сфере, тогда как реальное наступление административной ответственности за такие правонарушения возможно только при наличии трех признаков. Акцентировано, что административное правонарушение в этой сфере – это противоправное, виновное действие (бездействие), наносящие значительный ущерб установленному порядку предоставления и получения услуг в сфере связи, и за которое предусмотрена административная ответственность.

Ключевые слова: *ответственность, правонарушение, связь, административная ответственность, взыскание.*

Paper deals with the grounds of administrative responsibility for telecom offenses in Ukraine. It has been emphasized that the only factual basis for the implementation of such liability is the commission of an offense in this area, whereas the actual occurrence of administrative liability for such offenses is possible only if there are three signs. It has been emphasized that an administrative offense in this area is unlawful, guilty act (inaction), which causes considerable damage to the established order of provision and receiving of services in the sphere of communication, for which administrative responsibility is provided.

Keywords: *liability, offense, communication, administrative liability, penalty.*

На сучасному етапі розвитку державності нашої країни одним з найважливіших засобів реалізації державної політики у сфері зв'язку є створення відповідного дійового та ефективного механізму адміністративно-правового регулювання, спроможного забезпечити правопорядок у зазначеній сфері. Це передбачає дослідження проблематики охорони відносин, які виникають у сфері зв'язку, адміністративно-правовими засобами, серед яких найважливіше місце посідає адміністративна відповідальність.

© Заїчко К.В., 2017

Дослідження питань інституту адміністративної відповідальності в будь-якій сфері, у т.ч. за правопорушення у сфері зв'язку, набуває важливого значення, оскільки це безпосередньо пов'язано з потребою вдосконалення вітчизняного законодавства з метою підвищення ефективності реалізації застосування до правопорушників заходів адміністративного впливу за порушення законності та державної дисципліни.

Варто погодитися з тим, що на сьогодні не останнє місце в теорії права посідає проблема щодо визначення підстав адміністративної відповідальності у зв'язку з тим, що адміністративна відповідальність пов'язана з установленням обсягу застосування заходів адміністративного стягнення, а отже, із забезпеченням законності відповідальності, дотриманням прав і свобод громадян. Відсутність таких підстав виключає безпосередньо правову відповідальність особи в суспільстві, зберігає недоторканними її суб'єктивні права [1, с. 84].

Науковцями завжди приділялося достатньо уваги проблемам адміністративної відповідальності в різних сферах. Так, вивченню проблем адміністративної відповідальності присвячені наукові праці В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, К.С. Бєльського, Ю.П. Битяка, Л.Р. Білої, А. С. Васильєва, І. П. Голосніченка, Є.В. Додіна, В.В. Зуй, Р.А. Калюжного, Л.В. Коваля, С.В. Ківалова, Ю.М. Козлова, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінного, В.І. Курила, Б.М. Лазарєва, Д. М. Лук'янця, О.В. Негодченка, Н. Р. Нижник, В.П. Пєткова, С.В. Пєткова, Л.Л. Попова, М.І. Студенікіної, М.М. Тищенка, Ю.С. Шемшученка, В.К. Шкарупи та інших. Окремі питання розвитку сфери зв'язку відображені в наукових працях таких вчених, як Р.О. Боровков, В.М. Гаращук, С.М. Гусаров, В.М. Дрешпак, В.В. Ковальська, С.О. Кузніченко, Р.С. Мельник, О.М. Музичук, В.О. Невядовський, О.П. Полінець, О.В. Тер-Степанян, В.С. Шестак тощо. Однак незважаючи на значний доробок зазначених вчених, питання щодо визначення підстав адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері зв'язку в Україні висвітлені фрагментарно. Указане свідчить про актуальність цієї статті, метою якої є дослідження підстав адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері зв'язку в Україні.

Науковці, котрі досліджують питання стосовно адміністративних правопорушень, звертають увагу на підстави юридичної відповідальності, що обумовлено наявністю зв'язку між інститутом відповідальності й осудом держави, із встановленням у законі обсягу і меж можливості застосування заходів впливу, установлення справедливості, невтручання в особисте життя людини й водночас охорони прав та свобод від різних посягань [2, с. 67].

Взагалі підставами називаються наявність потрібних умов, що стають причиною існування та слугують його поясненням для нього [3, с. 266]. Поняття "підстава" етимологічно визначає причину [4, с. 506]. У правовому полі це правовий наслідок здійснення проступку, покладення на особу зобов'язання відповісти за правопорушення перед країною й її громадянами та зазнати за це відповідних санкцій [5, с. 81]. Окремі вчені під підставами адміністративної відповідальності розуміють наявність у діях особи складу проступку [6, с. 151]; другі зазначають, що підставами є об'єктивно протиправне діяння, вчинення адміністративного проступку – суспільно небезпечної, протиправної, винної дії або бездіяльності, що порушує адміністративний закон [7, с. 200]; треті підставами адміністративної відповідальності вважають вчинення особою адміністративного проступку [8]; четверті термін "підстава" визначають у вигляді єдиної умови притягнення осіб

до юридичної відповідальності, а також зазначається, що законодавством виключається можливість притягнення до відповідальності за аналогією, тобто за діяння, що не передбачено в законодавстві як протиправне [9, с. 279].

Безпосередньо В.К. Колпаков підкреслює, що підставами адміністративної відповідальності є вчинення адміністративного проступку (делікту). Він зауважує, що "адміністративна відповідальність настає за порушення найменшої частини норм, а саме за порушення фізичними особами деяких обов'язків, тобто за вчинення адміністративних проступків (деліктів). Таким чином, не кожне порушення правил, встановлених адміністративно-правовою нормою, спричиняє адміністративну відповідальність. Підставою адміністративної відповідальності є порушення тільки тієї норми адміністративного права, яка охороняється адміністративними санкціями" [10, с. 408].

Взагалі варто наголосити, що підстави адміністративної відповідальності можна розглядати в розрізі двох аспектів. Так, передовсім з боку загальних правових положень – як комплекс правових норм, згідно з якими вона встановлюється та застосовується. КУпАП надає визначення поняттю адміністративного правопорушення, визначає різновиди адміністративних стягнень, що накладаються через його скоєння, регламентує загальні правила накладення таких стягнень, встановлює підвідомчість справ щодо адміністративних правопорушень й процедуру їхнього провадження. З іншого боку, фактичною підставою є вчинення особою специфічного різновиду правопорушення – адміністративного. Проте теорії адміністративного права не притаманний єдиний погляд на цю проблематику, адже в науці адміністративного права наявна думка щодо того, що підстави юридичної відповідальності розуміються через категорію наявності складу правового порушення в діях особи [11, с. 151].

Підстава адміністративної відповідальності у сфері зв'язку розглядається як право держави на застосування до порушника примусових заходів. Загалом вільна людина може поводитися як правомірно, так і неправомірно, що є властивим їй із народження. І тому держава в такому разі не тільки має право контролювати її поведінку, а й повинна застосовувати засоби впливу, якщо така поведінка виявляється неправильною з погляду моралі та права. Одним із таких засобів, що історично склалися в суспільстві, є застосування різних видів юридичної відповідальності, у цьому разі – адміністративної. Саме у свободі волі індивіда і можливості протиправної поведінки міститься підстава для її застосування. Інша думка з цього питання наштовхує на те, що підставою адміністративної відповідальності є потреба її існування поряд з іншими видами юридичної відповідальності. Необхідність застосування такої відповідальності полягає в забезпеченні прав та свобод громадян, законних інтересів, їх охорони. Цінність полягає в тому, що адміністративні правопорушення є дуже поширеними і численними порівняно з певним видом порушень – злочинами. Тому вивчення поняття, змісту, значення заходів адміністративного впливу є дуже важливим. Відомо, що адміністративне правопорушення відрізняється від злочину ступенем суспільної небезпеки. Це, своєю чергою, зумовлює різні види державного впливу та юридичної відповідальності. Цінність адміністративної відповідальності полягає в швидкості та простоті застосування, дієвості заходів адміністративного стягнення для досягнення мети, яку ставлять перед собою правоохоронні органи [2, с. 68].

Необхідно підтримати думку тих науковців, які виділяють три ознаки, за наявності яких настає реальна адміністративна відповідальність [12, с. 44]: 1) нормативна (правова) – це наявність правової норми, яка передбачає адміністративний

проступок і відповідальність за його вчинення (існування в діяннях особи складу правопорушення – зокрема, суб'єкта, суб'єктивної сторони, об'єкта, об'єктивної сторони); 2) фактична – це вчинення протиправного, винного діяння особою, за яке законодавством передбачено адміністративну відповідальність (здійснення винною особою специфічного різновиду правового порушення – адміністративного); 3) процесуальна – це постанова (рішення) органу адміністративної юрисдикції про накладення на правопорушника певного виду адміністративного стягнення або заходу впливу, передбаченого ст. 24-1 КУпАП (існування правових положень процесуального типу, що гарантують притягнення правопорушника до відповідальності адміністративного характеру) [13, с. 82].

Реальною підставою адміністративної відповідальності є наявність усіх перелічених ознак. Передусім має бути норма, що передбачає адміністративну відповідальність. Керуючись нею, компетентні органі (посадові особи) встановлюють, чи підпадає під ознаки адміністративного проступку вчинене діяння, і тільки тоді виносять умотивоване рішення про застосування до правопорушника відповідальності [14, с. 19–20].

Нормативною ознакою реальної підстави адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері зв'язку в Україні є те, що чинний КУпАП містить норми (статті), за порушення яких передбачено відповідальність, а саме ст.ст. 144, 145, 146, 147, 148, 148-1, 148-2, 148-3, 148-4, 148-5, 188-7 КУпАП [15].

Фактичною підставою адміністративної відповідальності є скоєння адміністративного правопорушення (проступку). КУпАП у ст. 9 визначає адміністративне правопорушення (проступок) як протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління, за який законом передбачено адміністративну відповідальність [15].

Адміністративні правопорушення у сфері зв'язку мають низку специфічних рис, які можна поділити на два види: матеріальні та формально-правові. Адміністративним правопорушенням у сфері зв'язку постає, перш за все, відповідний вчинок тієї чи іншої людини, тобто діяння, у котрому виявляється суб'єктивне ставлення до реальної дійсності, інших суб'єктів, суспільства загалом. Таким чином, адміністративний проступок виражається зовні поведінковим актом особи [2, с. 71]. Це, наприклад, ст. 148-2 КУпАП щодо порушення порядку та умов надання послуг зв'язку в мережах загального користування [15]. Указане діяння є протиправним, оскільки воно шкодить суспільним відносинам у сфері зв'язку та у сфері інформації. Як випливає зі змісту, це правопорушення, скоєне внаслідок відповідної протиправної діяльності людини, яка визначається вчинками.

З огляду на це, варто підтримати думку про те, що вчинок є основною складовою людських взаємовідносин, де проявляється низка як позитивних, так і негативних якостей особистості, ставлення до проблем дійсності та до оточуючих. Кожний вчинок призводить до неминучих наслідків: змін у свідомості людей, які взаємодіють, безпосередніх наслідків для самої особи. Вчинок завжди пов'язаний із певною відповідальністю людини за свої дії. У цьому разі особа несе адміністративну відповідальність.

Адміністративні правопорушення у сфері зв'язку в Україні, як і інші адміністративні правопорушення, мають свій склад, який містить елементи, що всіляко характеризують скоєне протиправне діяння. До них належать об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт і суб'єктивна сторона. При цьому для притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності необхідна обов'язкова наявність у

протиправному діянні всіх елементів складу правопорушення. Відсутність хоча б одного з них не дозволяє кваліфікувати діяння як проступок, а отже, застосовувати адміністративні стягнення. Від якості оцінки елементів складу залежить правильність кваліфікації правопорушення й вибір відповідного адміністративного стягнення [1, с. 88].

З огляду на це, склад адміністративного правопорушення у сфері зв'язку в Україні, на нашу думку, слід розуміти як систему обов'язкових суб'єктивних і об'єктивних ознак, котрі, відповідно до чинного законодавства, характеризують та створюють суспільно шкідливе діяння як певний вид адміністративного правопорушення в цій сфері.

Третьою (процесуальною) ознакою реальної підстави притягнення до адміністративної відповідальності є рішення державного органу (суб'єкта), якому надані повноваження щодо розгляду справи про адміністративні правопорушення у сфері зв'язку в Україні, про накладання на винну особу відповідного адміністративного стягнення. Рішення за кожним учиненим проступком є окремим.

Таким чином, можна зробити висновок, що єдиною фактичною підставою адміністративної відповідальності у сфері зв'язку в Україні є скоєння адміністративного правопорушення у зазначеній сфері, тоді як реальне настання адміністративної відповідальності можливе лише за наявності трьох відповідних ознак (нормативної, фактичної та процесуальної).

Юридичним виявленням шкідливості адміністративного правопорушення у сфері зв'язку в Україні передовсім є його суспільна небезпечність (шкідливість) та протиправність. Що стосується першої ознаки, то варто наголосити, що в теорії адміністративного права немає одностайності щодо її тлумачення.

Як слушно зазначає О.О. Леонідова, сьогоденню притаманне невирішення суперечок стосовно того, чи є адміністративні проступки суспільно небезпечними, чи ця ознака властива тільки злочинам. Проте багато вчених припускає, що суспільна небезпека характерна для всіх правопорушень, зокрема й адміністративних. Деякі автори висловлюють думку, що суспільно небезпечними є тільки деякі адміністративні проступки, інші ж є суспільно шкідливими [2, с. 72].

Стосовно співвідношення понять "суспільна небезпека" та "шкідливість" слід зазначити, що терміном "суспільна небезпека" КУпАП не послуговується. Проте деякі вчені вважають, що всі адміністративні проступки є суспільно небезпечними і від злочинів відрізняються лише за ступенем суспільної небезпеки.

Ми долучаємося до поглядів тих науковців, які вважають, що адміністративним правопорушенням притаманна така ознака як суспільна небезпека, у зв'язку з чим робимо висновок, що адміністративним правопорушенням у сфері зв'язку в Україні також притаманна суспільна небезпека.

Суспільну небезпеку адміністративних правопорушень у сфері зв'язку в Україні слід визначати виключно з характеру проступку. Якщо внаслідок невиконання встановлених норм поведінки у цій сфері настають конкретні шкідливі наслідки, залежно від їх тяжкості вирішується питання щодо виду відповідальності. Ці правопорушення визнані законодавством суспільно небезпечними, оскільки вони містять загрозу заподіяння або заподіюють реальну шкоду суспільним відносинам.

Суспільна небезпека і шкідливість діяння є об'єктивно-матеріальними ознаками адміністративного проступку, знаходять своє конкретне вираження лише в відповідній юридичній формі, відображенням якої й є адміністративна протиправність, тобто заборона дій, передбачених конкретною адміністративно-правовою

нормою. Сутність протиправності полягає в тому, що адміністративна відповідальність настає тільки за ті порушення, що передбачені чинним законодавством. У нашому випадку це буде будь-яке правопорушення, передбачене у КУпАП (у т.ч. у сфері зв'язку). Зазначена ознака обумовлена наявністю нормативних підстав відповідальності. Тобто якщо відсутня норма, яка забороняє ті або інші дії людини, тоді й відсутня адміністративна відповідальність за їх скоєння. [1, с. 91–92].

Зокрема, слід звернути увагу на те, що адміністративним правопорушенням у сфері зв'язку в Україні може бути тільки винне діяння. Винність передбачає наявність у особи відповідного власного психічного ставлення до певного вчинку та його наслідків, тобто це свідомий, вольовий акт протиправної поведінки, вчинений умисно або необережно. Ознака винності суб'єкта, який скоїв протиправне діяння, означає, що юридична відповідальність може наставати тільки за винні діяння (у формі умислу або необережності). Отже, адміністративним правопорушенням може бути тільки винна дія чи бездіяльність, яка вчинена умисно або з необережності.

Виною правопорушника можна вважати його негативне психічне ставлення до інтересів суспільства, держави та конкретних його громадян, що, у свою чергу, всіляко засуджується суспільством. Узагалі в вині проявляється найважливіша підстава юридичної відповідальності – свобода волі людини як здатність приймати рішення і діяти свідомо. У сфері зв'язку вина визначається в умисній (обладнання та експлуатація установок проводового мовлення без належної реєстрації або дозволу – ст. 144 КУпАП; використання засобів зв'язку з метою, що суперечить інтересам держави, з метою порушення громадського порядку та посягання на честь і гідність громадян – ст. 148-3 КУпАП); порушення правил про взаємоз'єднання телекомунікаційних мереж загального користування – ст. 148-5 КУпАП) та в умисній чи необережній формі вини (ст.ст. 145, 146, 147, 148, 148-1, 148-2, 148-4 КУпАП) [15].

Види умислу – прямий та непрямий – мають більше спільного, ніж відмінного. Розмежувати ці форми можна за допомогою критерію вольового ставлення до наслідків. За прямого умислу ставлення правопорушника до нього виявляється як бажання, а за непрямого – як усвідомлення допускання його здійснення [5, с. 222].

Отже, адміністративним правопорушенням у сфері зв'язку в Україні можна визнати протиправне, винне діяння (бездіяльність), що завдає значної шкоди встановленому порядку надання та отримання послуг у сфері зв'язку та за яке чинним законодавством передбачена адміністративна відповідальність як специфічний вид державного примусу.

Усі перелічені вище ознаки дають підставу для визначення адміністративного правопорушення як фактичної підстави для адміністративної відповідальності у сфері зв'язку в Україні. Вони є найбільш властивими для цього виду правопорушень і притаманні будь-якому адміністративному правопорушенню у вказаній сфері.

Таким чином, беручи до уваги зазначене вище, можна зробити висновок, що єдиною фактичною підставою застосування адміністративної відповідальності у сфері зв'язку в Україні є скоєння правопорушення у вказаній сфері, тоді як реальне настання адміністративної відповідальності за відповідні правопорушення можливе лише за наявності трьох ознак: нормативної, фактичної та процесуальної. Адміністративному правопорушенню у сфері зв'язку в Україні (як протиправному,

винному діянню (бездіяльності), що завдає значної шкоди встановленому порядку надання та отримання послуг у сфері зв'язку, та за яке чинним законодавством передбачена адміністративна відповідальність як специфічний вид державного примусу) властиві усі загальні ознаки адміністративного правопорушення, а саме: суспільна небезпечність, протиправність, винність, караність.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Коллер Ю.С., Собакарь А.О.* Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху: монографія. К.: "МП Леся", 2015. 204 с.

2. *Леонідова О.О.* Адміністративна відповідальність у сфері телекомунікацій: дис. ... канд. юрид. наук. Х.: ХНУВС, 2010. 190 с.

3. Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. [4-е изд]. М.: Политиздат, 1981. 445 с.

4. Словник української мови: у 6 т. / ред. кол. І. К. Білодід та ін. Київ: Наук. думка, 1976. Т. 6. 709 с.

5. Адміністративне право України: підруч. для юрид. вузів і фак. / Битяк Ю.П., Богуцький В.В., Гаращук В.М. та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. Харків: Право, 2001. 528 с.

6. *Мінка Т.П.* Адміністративне видворення іноземців органами внутрішніх справ: дис. ... кандидата юрид. наук. К., 2003. 199 с.

7. *Колпаков В.К.* Адміністративне право України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2001. 752 с.

8. *Коваль Л.В.* Відповідальність за адміністративні правопорушення. К. : Вища школа, 1975. 157 с.

9. Краткий юридический словарь-справочник для населения / под ред. Р.Г. Глебова, М.А. Краснова. М.: Госюриздат, 1962. 607 с.

10. *Колпаков В.К.* Деліктний феномен в адміністративному праві України: дис. ... доктора юрид. наук. К., 2005. 469 с.

11. *Галаган И.А.* Административная ответственность в СССР. Государственное и материально-правовое исследование / науч. ред. В.С. Основин. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1970. 252 с.

12. *Ківалов С.В., Біла Л.Р.* Адміністративне право України: навч.-метод. посіб. 2-ге вид., перероб. і доп. Одеса: Юрид. літ., 2002. 312 с.

13. Адміністративне право України: підручник для юридичних вузів і факультетів / за ред. Ю.П. Битяка. Х.: Право, 2001. 528 с.

14. *Миколенко А.И.* Административный процесс и административная ответственность в Украине: учеб. пособ. Х.: Одиссей, 2004. 272 с.

15. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-X. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. № 51. Ст. 1122.

16. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. Т. 1: Загальна частина. К.: Видавництво "Юридична думка", 2004. 584 с.

УДК 342.15.47

І.І. Капуш,
здобувач ПВНЗ "Львівський університет
бізнесу та права", м. Львів, Україна

ІНФОРМАТИЗАЦІЯ ЯК ОСНОВА СТАНОВЛЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА

У статті розглянуто питання інформатизації суспільства, що виступає сукупністю взаємопов'язаних політичних, соціально-економічних, наукових та інших чинників, які забезпечують вільний доступ кожному членові суспільства до будь-яких джерел інформації, окрім визнаних на законодавчому рівні таємницею. З'ясовано, що істотний прогрес у сфері інформаційних технологій став підставою для появи в наукових і науково-популярних виданнях терміна "інформаційне суспільство", у основу розуміння якого покладено знання.

Ключові слова: *інформаційне суспільство, інформатизація, інформація, інформаційна революція.*

В статье рассмотрены вопросы информатизации общества, выступающей совокупностью взаимосвязанных политических, социально-экономических, научных и других факторов, которые обеспечивают свободный доступ каждому члену общества к любым источникам информации, помимо признанных на законодательном уровне тайной. Выяснено, что существенный прогресс в сфере информационных технологий стал основанием для появления в научных и научно-популярных изданиях термина "информационное общество", в основу понимания которого положены знания.

Ключевые слова: *информационное общество, информатизация, информация, информационная революция.*

Paper deals with the issues of informatization of a society, which is a complex of interrelated political, socio-economic, scientific and other factors that provide free access of any member of the society to any source of information, except for the secrecy recognized at the legislative level. It has been found out that the significant progress in the field of informational technology has become the basis for the emergence of the term "information society" in scientific and popular science editions, which is based on understanding.

Keywords: *information society, informatization, information, information revolution.*

Необхідність дослідження інформатизації та становлення інформаційного суспільства в нашій державі проявилася в тому, що людство підвищило роль інформації в житті суспільства та окремої людини. Сьогодні ми активно переходимо від індустріального суспільства до інформаційного. Інформаційне суспільство – це така цивілізація, у якій головним пріоритетом є інформація та знання. Інформатизація – це політика та процеси, що ґрунтуються на розбудові та розвитку телекомунікаційної інфраструктури, об'єднаної територіально-розподіленими інформаційними ресурсами.

Необхідно зауважити, що питання інформатизації стали предметом дослідження багатьох вчених, як-от: І. Арістової, О. Баранова, К. Бєлякова, В. Гавловсь-

© Капуш І.І., 2017

кого, М. Гуцалюка, І. Жиляєва, С. Єсімова, Р. Калюжного, А. Новицького, В. Речицького, Р. Романова, А. Семенченко, О. Фролової, В. Цимбалюка, В. Хахановського, М. Швеця, А. Яременко та ін.

Мета статті полягає в дослідженні окремих питань щодо інформатизації та становлення інформаційного суспільства.

Історичний процес інформатизації суспільства точно описується за допомогою послідовності інформаційних революцій, пов'язаних із появою нових для свого часу технологій.

Інформаційна революція полягає у зміні способів та інструментів збору, обробки, зберігання і передачі інформації, що призводить до збільшення обсягу інформації, доступній активній частині населення. Таких революцій шість.

Перша інформаційна революція полягає в появі мови і розбірливого людського мовлення.

Друга інформаційна революція пов'язана з винаходом письменності. Цей винахід дозволив не лише забезпечити збереження вже накопиченої людством суспільством інформації, але й підвищити її достовірність, створити умови для більш широкого, аніж раніше, поширення інформації.

Третя інформаційна революція породжена винаходом у XV столітті книгодрукарства, яке в багатьох випадках вважають однією з перших інформаційних технологій. Поява і розвиток друкованих засобів масової інформації, таких як газети і журнали, стала результатом третьої інформаційної революції.

Четверта інформаційна революція розпочалась в XIX столітті. Тоді було винайдено такі засоби передачі і розповсюдження інформації як телеграф, телефон, радіо й телебачення.

П'ята інформаційна революція відбулася в середині XX століття, коли людство стало активно використовувати обчислювальну техніку. Застосування ЕВМ для обробки наукової інформації кардинально змінило можливість людини з активної та ефективної обробки інформації. Уперше за всю історію розвитку цивілізації людина отримала високоефективний засіб для підвищення продуктивності інтелектуальної праці.

Сьогодні ми є свідками шостої інформаційної революції, пов'язаної з появою глобальних телекомунікаційних комп'ютерних мереж і їх інтеграцією в технології мультимедіа та віртуальної реальності.

Шість інформаційних революцій змінили суспільство. Чітко простежуються розвиток та розповсюдження інформації й інформаційних технологій, що дозволяє вести мову про наявність процесів інформатизації. Інформатизація впливає на всі сфери життєдіяльності суспільства, кардинально змінює умови життя та діяльності людей, їх культуру, стереотип поведінки, спосіб мислення [1].

"Інформаційне суспільство − наявність такої соціальної структури, в якій висока питома вага соціальних груп, так чи інакше зайнятих процесом виробництва, споживання і поширення інформації. У ньому домінуючими стають форми і види інформаційної праці, заснованої, як правило, на освітній діяльності, комп'ютерних технологіях та екранній культурі. В інформаційному суспільстві ключовим джерелом нововведень і основою соціальної організації стає знання" [2].

Становлення інформаційного суспільства зумовило потребу не тільки в нових технічних інформаційних системах, а й у розробленні нових методів обробки, накопичення і поширення інформації. Усе це дало потужний поштовх розвитку інформатики, інформаційної техніки (зокрема, появі мікропроцесорів, персональних комп'ютерів та ін.) і програмного забезпечення.

Отже, на початку третього тисячоліття склалися об'єктивні фактори переходу людства до нової сфери свого буття – інформаційної. По-перше, до цих факторів слід віднести те, що інформація знаходить нині статус найважливішого стратегічного ресурсу, що не тільки визначає розвиток економічної діяльності людини, але й впливає на політичну, правову, моральну сторони його життя. Надання інформації глобального статусу конституює її положення серед інших сфер продуктивної діяльності людини, дозволяючи вважати її самоцінність достатньою підставою у становленні і розвитку матеріальної і духовної культури соціуму. У той же час реалізується одна з характеристик інформаційного суспільства: чисельність населення, зайнятого в виробництві, обробці й передачі інформації, починає перевищувати чисельність населення, зайнятого у сфері матеріального виробництва.

По-друге, з'являється універсальна можливість створення єдиного інформаційного простору, що забезпечує доступ кожного індивіда до інформаційних ресурсів. Однак вже тут виникає глобальне протиріччя, яке полягає в тому, що практично всі країни до середини XXI ст. повинні ввійти в нову стадію розвитку суспільства – інформаційну, хоча рівень їхнього теперішнього розвитку, насамперед економічного, а також здатність захистити в міжнародному інформаційному просторі власний інтелектуальний потенціал дуже різняться. Тому життєво необхідно розробляти і впроваджувати нові державні програми щодо захисту інформаційного простору з урахуванням економічних, політичних, правових, військових та інших інтересів держави, а також забезпечувати належний контроль у сфері інформатизації.

По-третє, науково-технічною основою формування нового суспільства виступають інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ), цінність, обов'язковість і необхідність яких не підлягає сумніву. Тому становлення і розвиток інформаційно-комунікаційних технологій мають бути предметом пильної уваги з боку органів державного управління [3, с. 18–19].

Однією з найважливіших передумов побудови інформаційного суспільства в Україні є створення сучасної інфраструктури інформатизації, основні елементи якої такі:

– телекомунікаційна складова;
– мережні інформаційні технології;
– сукупність інформаційних ресурсів;
– засоби обчислювальної техніки, мережеве обладнання та програмне забезпечення;
– прикладні інформаційні технології;
– система забезпечення інформаційної безпеки;
– сукупність кваліфікованих кадрів і система їх підготовки та перепідготовки;
– система науково-методичного забезпечення;
– система нормативно-правового забезпечення;
– система стандартизації та сертифікації;
– система класифікації та кодування інформації;
– система виробництва та впровадження компонентів інформаційної інфраструктури [4].

За допомогою становлення в Україні інформаційного суспільства очікується таке:

– здатність забезпечення широкого набору телекомунікаційних послуг;
– розширення ринків для постачальників комп'ютерного обладнання та програмного забезпечення;
– істотне підвищення якості життя громадян, реальне надання їм більш широкого спектра послуг;

– значне зростання попиту інтелектуального та творчого потенціалу громадян для забезпечення збільшення обсягів нових продуктів та послуг;

– принципово нові можливості для поширення інформації щодо наукових та культурних надбань і всередині країни, і поза її межами;

– дійсна демократизація влади усіх рівнів, прозорість її дій, забезпечення її повної інформаційної взаємодії із громадянами;

– поява більш рівних можливостей для всіх громадян, ведення малого і середнього підприємництва завдяки забезпеченню вільного доступу до інформації з будь-яких джерел, до освітянських і культурних програм.

З огляду на це, створення інформаційного суспільства, підготовка української спільноти до його сприймання є вкрай важливими державними завданнями, що має здійснюватися шляхом повсюдної інформатизації та запровадження чіткого адміністративно-правового забезпечення контролю в цій сфері.

Законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства передбачає створення цілісної системи законодавства, гармонізованої з нормами міжнародного права з питань розвитку інформаційного суспільства, зокрема здійснення кодифікації інформаційного законодавства [5].

При створенні інформаційного законодавства слід керуватися загальними принципами Конституції України, а також ґрунтуватися на принципах свободи створення, отримання, використання та розповсюдження інформації; об'єктивності, достовірності, повноти і точності інформації; гармонізації інтересів людини, суспільства та держави в інформаційній діяльності; обов'язковості публікації інформації, яка має важливе суспільне значення; обмеження доступу до інформації виключно на підставі закону; мінімізації негативного інформаційного впливу та негативних наслідків функціонування ІКТ; недопущення незаконного розповсюдження, використання й порушення цілісності інформації; гармонізації інформаційного законодавства та всієї системи вітчизняного законодавства [5].

Отже, сучасне поширення інформаційно-комп'ютерних технологій та мереж, які активно сприяють нарощуванню інформаційних ресурсів у різних за призначенням базах даних, зумовлене економічною потребою в отриманні переваг у конкурентній боротьбі. За умов глобалізації інформаційних процесів, що супроводжуються різними видами злочинів проти особи, суспільства або держави, країни багато втрачають, якщо діють розрізнено, не дотримуючись загальних принципів та правил, визначених міжнародними стандартами. Узгодженість правових норм країн та спільнот, тобто адаптація національних законодавств, за умов необхідності упорядкування інформаційних відносин, зокрема в електронно-інформаційному середовищі, є досить актуальною та складною проблемою.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Єсімов С.С.* Формування єдиного інформаційного простору в діяльності державних органів України. Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Серія. Юридичні науки. 2015. № 813. С. 48–53.

2. *Разуваев В.Э.* Информатизация в юриспруденции: правовой режим информационных ресурсов. URL: www.tarasei.narod.rU/read/st2003.2.htm (дата звернення: 20.11.2016).

3. *Мороз Н.С.* Адміністративно-правове забезпечення державного контролю у сфері інформатизації: дис. ... канд. юрид. наук; спец. 12.00.07. К., 2016. С. 18–19.

4. Звіт про роботу Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації за 2014 рік. К.: НКДРЗІ, 24.03.2015. 78 с. URL: http://nkrzi.gov.ua/images/upload/142/5369/r165_dod_2015-03-24.pdf (дата звернення: 20.11.2016).

5. *Мороз Н.С.* Поняття та сутність контролю у сфері інформатизації. Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Серія: Юридичні науки. 2016. № 3. С. 137–141.

УДК 351.741(477):321.21

О.В. Кожухар,
здобувач ДНДІ, старший науковий співробітник
ДНДІ МВС України, м. Київ, Україна

РЕФОРМУВАННЯ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ: КОНЦЕПЦІЯ ПЕРШОЧЕРГОВИХ ЗАХОДІВ

У статті розглядається Річна національна програма під егідою Комісії Україна – НАТО на 2017 рік, у якій ідеться про реформування Міністерства внутрішніх справ України. Зокрема розписані середньострокові цілі щодо визначення засобів перетворення Міністерства внутрішніх справ України на правоохоронний багатопрофільний цивільний орган європейського зразка, його пріоритетних напрямів діяльності та очікуваних результатів, а також ефективної координації діяльності та злагодженої взаємодії Національної поліції України.

Ключові слова: *демократичні перетворення, європейський вектор розвитку, правоохоронні органи, розвиток Національної поліції України.*

В статье рассматривается Годовая национальная программа под эгидой Комиссии Украина – НАТО на 2017 год, в которой говорится о реформировании Министерства внутренних дел Украины. В частности, расписаны среднесрочные цели по определению средств преобразования Министерства внутренних дел Украины в правоохранительный многопрофильный гражданский орган европейского образца, его приоритетных направлений деятельности и ожидаемых результатов, а также эффективной координации деятельности и слаженного взаимодействия Национальной полиции Украины.

Ключевые слова: *демократические преобразования, европейский вектор развития, правоохранительные органы, развитие Национальной полиции Украины.*

Research article examines the Annual National Program under the aegis of the NATO–Ukraine Commission for 2017, which discusses the reform of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. In particular, medium-term goals for the determination of the means of transformation of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine into a law enforcement multidisciplinary civilian body of the European model, its priority areas of activity and expected results have been outlined, as well as an effective coordination and existing cooperatition of the National Police of Ukraine.

Keywords: *democratic transformations, European vector of development, law enforcement agencies, development of the National Police of Ukraine.*

З моменту набуття незалежності Україна перебуває на шляху демократичних перетворень – удосконалення наявних та запровадження нових основ демократії. Європейський вектор розвитку України потребує руху у напрямі європейської цивілізаційної моделі, закріплення європейських критеріїв. Такий вибір зумовлений пошуками місця України у Світовому співтоваристві.

Становлення України як демократичної правової держави закономірно зумовлює інтерес до проблематики організації та функціонування правоохоронних органів. Україна обрала свій шлях формування правопорядку, необхідність зміни якого зумовлюється інтересами держави і суспільства.

© Кожухар О.В., 2017

Основні напрями реформування системи силових структур в Україні, зокрема організація діяльності поліції, висвітлювалися у працях О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, В.В. Галунька, І.П. Голосніченка, В.О. Заросила, В.К. Колпакова, Т.О. Проценка, Ю.І. Римаренка та ін.

Проте, незважаючи на проведені дослідження, реформування поліції, а саме концепція першочергових заходів, потребує свого дослідження.

Тому *мета нашої статті* – розглянути основні напрями реформування системи силових структур в Україні, зокрема Національної поліції.

Так, в Указі Президента України від 8 квітня 2017 р. № 103/2017 "Про затвердження Річної національної програми під егідою Комісії Україна – НАТО на 2017 рік" [1] йдеться про реформування Міністерства внутрішніх справ України. Слід зауважити, що Європейська та євроатлантична інтеграція України передбачає забезпечення ефективного функціонування інститутів, які гарантуватимуть верховенство права, додержання прав і свобод людини і громадянина, їх ефективний захист.

У документі прописані повноваження Міністра внутрішніх справ України щодо координації діяльності Національної поліції України, Національної гвардії України, Державної міграційної служби України, Державної прикордонної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, що відповідають структурі міністерств внутрішніх справ європейських держав, зокрема, Республіки Польща, Республіки Австрія, Французької Республіки, Угорщини та держав Балтії [1].

Реформування Міністерства внутрішніх справ України здійснюється відповідно до Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України та Концепції першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ України, схвалених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 року № 1118-р [2].

В Указі розписані середньострокові цілі щодо визначення засобів перетворення Міністерства внутрішніх справ України на правоохоронний багатопрофільний цивільний орган європейського зразка, його пріоритетних напрямів діяльності та очікуваних результатів; а також ефективна координація діяльності та злагоджена взаємодія Національної поліції України [3], Національної гвардії України, Державної міграційної служби України, Державної прикордонної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, діяльність яких спрямовується та координується Міністром внутрішніх справ України; крім того, йдеться про оптимізацію структури для ефективного та злагодженого функціонування системи органів внутрішніх справ; запровадження європейської системи підготовки та підвищення кваліфікації працівників органів внутрішніх справ; підвищення рівня довіри населення до органів внутрішніх справ та налагодження ефективної співпраці з населенням та місцевими громадами [1].

На поточний рік заплановані пріоритетні завдання, а саме: забезпечення участі представників Міністерства внутрішніх справ України в міжнародних навчальних семінарах, конференціях, тренінгах, що організовуються НАТО та іншими міжнародними організаціями для вивчення досвіду щодо впровадження реформ; продовження роботи з розвитку медичної служби Міністерства внутрішніх справ України шляхом удосконалення системи підготовки та перепідготовки медичних кадрів; продовження роботи з вивчення досвіду держав – членів НАТО у сфері забезпечення судово-експертної діяльності та стандартів проведення судово-експертних досліджень; підвищення рівня професійної підготовки особового складу

Міністерства внутрішніх справ України. Особлива увага у зазначеному документі приділяється розвитку Національної поліції України [1].

Зокрема, ідеться про те, що одним із основних напрямів реформування системи силових структур в Україні є створення Національної поліції України для забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, діяльність якої буде базуватися на принципах верховенства права, дотримання прав і свобод людини, законності, відкритості і прозорості, політичної нейтральності, безперервності, а також взаємодії з населенням на засадах партнерства.

Продовжується перетворення колишньої моделі підрозділів боротьби з кіберзлочинністю на новітній орган правозахисного призначення − Департамент кіберполіції Національної поліції України, який за своїми технічними та професійними можливостями матиме змогу миттєвого реагування на кіберзагрози, а також відповідно до кращих європейських та світових стандартів проводитиме міжнародну співпрацю зі знешкодження транснаціональних злочинних угруповань у цій сфері. Серед іншого визначені середньострокові цілі, це:

ефективна координація діяльності та злагоджена взаємодія органів та підрозділів Національної поліції України;

оптимізація структури і функціональної побудови Національної поліції України;

налагодження ефективної співпраці Національної поліції України з населенням та місцевими громадами, а також підвищення ролі інститутів громадянського суспільства у сфері забезпечення прав і свобод людини та громадянина;

нарощування спроможностей Національної поліції України для протидії злочинності та підтримання правопорядку;

удосконалення інфраструктури місць дислокації підрозділів Національної поліції України з урахуванням покладених на них завдань;

вивчення Національною поліцією України та іншими правоохоронними органами досвіду споріднених структур держав − членів НАТО щодо організації протидії кіберзлочинам;

забезпечення взаємосумісності національних автоматизованих (інформаційних) систем з інформаційно-телекомунікаційним середовищем правоохоронних органів держав − членів НАТО;

удосконалення системи матеріально-технічного забезпечення Національної поліції України, зокрема, із використання можливостей Трастового фонду НАТО з логістики та стандартизації Збройних Сил України;

упровадження практики здобуття освіти, підвищення кваліфікації та стажування поліцейських у відповідних закладах, органах, установах держав − членів НАТО [1].

Крім того, в Указі йдеться про пріоритетні завдання на поточний рік, а саме: про створення мережі ситуаційних центрів у Головних управліннях Національної поліції України в областях та місті Києві; доукомплектування підрозділів патрульної поліції та забезпечення навчання й підвищення кваліфікації патрульних поліцейських; започаткування роботи підрозділів дорожньо-патрульної служби Національної поліції України на трасах міжнародного та національного значення; формування високопрофесійних територіальних спеціальних підрозділів для оперативного реагування “КОРД” (Корпус оперативно-раптової дії); впровадження фіксації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі, створення автоматичної інформаційної системи

обробки даних про правопорушення; реформування відділу дільничних офіцерів Національної поліції України; завершення створення єдиної автоматизованої мережі контактних центрів “102”; реформування відповідно до європейських стандартів ізоляторів тимчасового тримання, зокрема шляхом упровадження інтегрованої інформаційно-довідкової системи “Custody records”, для контролю за всіма діями працівників поліції, вчиненими стосовно або за участю затриманих, з метою виключення порушення їх конституційних прав; реформування підрозділів Національної поліції, зокрема шляхом створення служби детективів; упровадження системи цифрового транкінгового радіозв’язку DIMETRA IP стандарту TETRA; запровадження спільної підготовки підрозділів Національної поліції України та інших правоохоронних органів; забезпечення вивчення англійської мови працівниками Національної поліції України; здійснення першочергового забезпечення підрозділів Національної поліції України з вертикальною системою підпорядкування сучасними комплексами інформаційно-телекомунікаційних мереж, зокрема, із використанням можливостей трастових фондів НАТО та із залученням міжнародної допомоги; продовження модернізації матеріально-технічної бази підрозділів Національної поліції України; створення ефективної системи запобігання і протидії корупції в Національній поліції України [1].

Держава, виступаючи гарантом успішної реалізації та охорони прав особистості засобами органів публічної влади, сприяє зміцненню зв’язків органів державної влади і місцевого самоврядування з населенням, громадськими формуваннями. Поліція, яка є органом публічної влади і здійснює поліцейську діяльність відповідно до Конституції України та міжнародних стандартів, покликана забезпечити можливість реалізації громадянами своїх конституційних прав і свобод. Досвід поліцейської діяльності показує, що вона ефективна тільки за підтримки та довіри суспільства, створення партнерських відносин між поліцією і населенням. У розвинених країнах відбувається процес удосконалення взаємодії між населенням і поліцією з метою забезпечення прав і свобод громадян, створення системи їх захищеності від злочинних посягань, що сприяє зростанню довіри населення до поліції.

У цілому на сучасному етапі активна участь громадськості в забезпеченні правопорядку і протидії злочинності є стійким чинником розвитку нашої країни. В умовах реформування Поліція покликана бути ініціатором у взаємодії з громадськістю.

Таким чином, про хід та результати виконання Річної національної програми під егідою Комісії Україна – НАТО на 2017 рік доручено забезпечити регулярне інформування громадськості Державному комітету телебачення і радіомовлення України, Міністерству інформаційної політики, Міністерству закордонних справ України, Міністерству оборони України, іншим центральним органам виконавчої влади за участю інших державних органів, органів місцевого самоврядування, залучених до її виконання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про затвердження Річної національної програми під егідою Комісії Україна – НАТО на 2017 рік: Указ Президента України від 8 квітня 2017 р. № 103/2017. URL: https://www.president.gov.ua/documents/1032017-21670 (дата звернення: 07.06.2017).

2. Питання реформування органів внутрішніх справ України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 1118-р. Офіційний вісник України. 2014. № 96. С. 34. Ст. 2767.

3. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2015. № 40–41. Ст. 379.

УДК 342.9

Л.В. Кондуфорова,
аспірант кафедри адміністративного,
фінансового і банківського права
Інституту права імені князя Володимира Великого
Міжрегіональної Академії управління персоналом, м. Київ, Україна

ПРИВАТНІ ІНТЕРЕСИ В ПУБЛІЧНІЙ СФЕРІ (НА ПРИКЛАДІ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ)

У статті визначено особливості реалізації приватних інтересів у сфері публічних відносин на прикладі відносин у секторі національної безпеки й оборони. Автор здійснює розмежування між приватними та публічними інтересами і характеризує обставини, за яких виникають вказані групи інтересів. Надано визначення приватного інтересу, котрий виникає у секторі безпеки і оборони, як детермінованого конституційними і законодавчими нормами прагнення суб'єкта отримати певні майнові та немайнові переваги, право на які в нього виникає у зв'язку із проходженням служби в військових формуваннях та правоохоронних органах.

Ключові слова: *публічний інтерес, приватний інтерес, адміністративне право, сектор безпеки і оборони, соціальний захист військовослужбовців.*

В статье определены особенности реализации частных интересов в сфере публичных отношений на примере отношений в секторе национальной безопасности и обороны. Автор осуществляет разграничение между частными и публичными интересами и характеризует обстоятельства, при которых возникают выше указанные группы интересов. Дано определение частного интереса, который возникает в секторе безопасности и обороны, как детерминированного конституционными и законодательными нормами стремления субъекта получить определенные имущественные и неимущественные преимущества, право на которые у него возникает в связи с прохождением службы в воинских формированиях и правоохранительных органах.

Ключевые слова: *публичный интерес, частный интерес, административное право, сектор безопасности и обороны, социальная защита военнослужащих.*

Paper identifies the features of the implementation of private interests in the field of public relations on the example of relations in the national security and defense sector. The author distinguishes private and public interests and characterizes the circumstances in which these interest groups arise. The definition of private interest that arises in the security and defense sector, as determined by the constitutional and legislative regulations of the subject's aim to obtain certain property and non-property advantages, the right to which he obtains in connection with the service in military units and law enforcement agencies, is suqqested.

Keywords: *public interest, private interest, administrative law, security and defense sector, social protection of military personnel.*

Сучасний етап розвитку правової держави в Україні ускладнюється через наявність численних загроз для національної безпеки, прав та свобод людини і

© Кондуфорова Л.В., 2017

громадянина. Можливість дати відсіч збройній агресії Російської Федерації проти нашої держави потребує консолідації зусиль держави та громадянського суспільства й удосконалення системи національного законодавства для того, щоб правовий механізм реалізації функцій держави, забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина діяв безперешкодно. Указане потребує, щоб усі визначені законом повноваження органів публічної влади, а також гарантії прав та свобод людини і громадянина, були належним чином забезпечені. Це робить необхідним перегляд розуміння співвідношення публічних та приватних інтересів і визначення тих адміністративно-правових засобів, які, власне, і дозволяють реалізувати приватний інтерес у публічному праві, зокрема, у адміністративному.

Зазначене обумовлює актуальність теми цієї статті – є визначення особливостей реалізації приватних інтересів у сфері публічних відносин на прикладі тих відносин, які виникають у секторі національної безпеки і оборони.

Слід зауважити, що проблемам функціонування сектору національної безпеки і оборони присвячували свої роботи В. Зьолка, І. Корж, І. Коропатнік, В. Настюк, І. Остапенко, В. Пилипчук, О. Савинець, Н. Христинченко, І. Шопіна, В. Шульгін, О. Ярмиш та інші вчені. Питання, пов'язані із загальними засадами адміністративно-правових відносин та реалізації публічного інтересу, розглядали у своїх роботах В. Авер'янов, Ю. Битяк, І. Бородін, І. Голосніченко, В. Колпаков, Т. Кузьменко, С. Стеценко та інші автори. Разом з тим слід сказати, що проблематика приватного інтересу, який виникає у відносинах у секторі національної безпеки і оборони, ще недостатньо вивчена в наукових джерелах, що обумовлює необхідність більш детального її дослідження.

Метою написання статті є визначення сутності приватних інтересів у публічній сфері (на прикладі сектору безпеки і оборони).

Якщо звернутися до поглядів вчених щодо співвідношення публічного та приватного інтересу, то можна побачити, що існує щонайменше три основні підходи до вирішення проблеми їх взаємодії. Відповідно до першого підходу, найбільш важливим (пріоритетним) є приватний інтерес [1]. Прихильники цього підходу вважають, що це обумовлено положеннями статті 3 Конституції України, у якій визначено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [2]. Відповідно, згідно з цим підходом вважається, що у будь-яких сферах діяльності держави саме приватні інтереси визначають спрямованість діяльності органів публічної влади та їх посадових осіб, можливість контролю за їх діяльністю тощо.

Відповідно до другого підходу, пріоритетним є інтерес публічний. Як приклад цього наводиться Закон України "Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації" [1]. Логіка прихильників теорії пріоритетності публічних інтересів ґрунтується на положеннях про можливість забезпечення прав, свобод та інтересів широких верств громадськості із застосуванням певних засобів, які можуть включати деякі обмеження вказаних прав і свобод (наприклад, процедури перевірки в аеропортах як захід протидії тероризму).

Відповідно до третього підходу має йтися не про визначення головуючого положення публічного або приватного інтересу, а про пошук компромісу між ними. Тільки на підставі взаємного врахування інтересів людини і громадянина, громадянського суспільства та держави може бути побудована досконала система

суспільних відносин у державі і враховано всі інтереси суб'єктів вказаних відносин. Якщо подивитися на окремі сфери суспільних відносин, то можна побачити, що співвідношення публічних та приватних інтересів виражено досить нерівномірно. Так, наприклад, у сфері трудових відносин, безумовно, наявний публічний інтерес, зокрема, пов'язаний із захистом від професійних захворювань, попередження випадків інвалідності, пов'язаної з виконанням професійних обов'язків, із захистом від безробіття тощо, але частка таких відносин є порівняно зі сферою приватноправових відносин невеликою. У інших сферах публічний інтерес більш виражений. До таких сфер, власне, і належить сектор національної безпеки і оборони.

Якщо ми подивимося на суспільні відносини, які виникають в секторі національної безпеки і оборони, то побачимо, що сама спрямованість функціонування цього сектора пов'язана із забезпеченням приватного інтересу кожної людини і громадянина на індивідуальну безпеку його та членів його родини, захист державою територіальної цілісності та державного суверенітету України. Такий приватний інтерес спрямований на забезпечення максимального рівня індивідуальної безпеки, заради чого держава створює та підтримує функціонування суб'єктів, які належать до сил оборони (Збройні Сили України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державна спеціальна служба транспорту, інші утворені відповідно до законів України військові формування, а також правоохоронні та розвідувальні органи, у частині залучення їх до виконання завдань з оборони держави [3]). Мету забезпечення національної безпеки виражено в Законі України "Про основи національної безпеки України" через поняття останньої – так, законодавець визначає, що національна безпека – це захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання й нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у сферах правоохоронної діяльності, боротьби з корупцією, прикордонної діяльності та оборони, міграційної політики, охорони здоров'я, охорони дитинства, освіти та науки, науково-технічної та інноваційної політики, культурного розвитку населення, забезпечення свободи слова та інформаційної безпеки, кібербезпеки та кіберзахисту, соціальної політики та пенсійного забезпечення, житлово-комунального господарства, ринку фінансових послуг, захисту прав власності, фондових ринків і обігу цінних паперів, податково-бюджетної та митної політики, торгівлі та підприємницької діяльності, ринку банківських послуг, інвестиційної політики, ревізійної діяльності, монетарної та валютної політики, захисту інформації, ліцензування, промисловості та сільського господарства, транспорту та зв'язку, інформаційних технологій, енергетики та енергозбереження, функціонування природних монополій, використання надр, земельних та водних ресурсів, корисних копалин, захисту екології й довкілля та інших сферах державного управління при виникненні негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам [5].

Крім того, слід звернути увагу на той факт, що ті відносини, які виникають у сфері національної безпеки і оборони, мають своїми суб'єктами не лише певні державні органи та військові формування, а й осіб, які проходять військову та інші види мілітаризованої державної служби, оскільки вони є громадянами України і мають, за винятком обмежень, передбачених у деяких законодавчих правових актах, такі ж самі права, як і інші громадяни України. Держава забезпечує захист їх приватних інтересів, який, безумовно, має певні відмінності.

Існує низка правових актів, у яких визначено особливості захисту приватних інтересів військовослужбовців та прирівняних до них осіб. Наприклад, до них належать Закони України "Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб", "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту", "Про державні гарантії соціального захисту військовослужбовців, які звільняються із служби у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України, та членів їхніх сімей" та інші. Можна зробити зауваження, що ці акти належать до сфери соціального забезпечення, але, беручи до уваги те, що особливістю сучасного розвитку правової системи України є наявність комплексних галузей права і складних правових норм, у структурі яких наявні елементи різних галузей права, зокрема, публічних та приватних, слід зауважити, що норми, якими регулюється соціально-правовий захист військовослужбовців та прирівняних до них осіб, мають складний характер і в будь-якому разі в них наявна публічно-правова складова. Оскільки виникнення таких правовідносин пов'язане з наявністю правового зв'язку між державою Україна і таким військовослужбовцем, без наявності вказаного правового зв'язку не настають правові наслідки, пов'язані із зобов'язанням держави Україна особливим чином забезпечувати соціально-правовий захист військовослужбовців, правоохоронців тощо.

Тому ми вважаємо, що відносини, пов'язані із соціально-правовим захистом військовослужбовців, являють собою випадок наявності приватних інтересів у публічних відносинах, зокрема, у адміністративно-правових.

Разом з тим, ми не можемо стверджувати, що всі, без винятку, відносини пов'язані із соціально-правовим захистом військовослужбовців, регулюються нормами адміністративного права. Якщо має місце реалізація на індивідуальному рівні закладених у законодавстві соціально-правових гарантій військовослужбовця, то мають місце відносини у сфері соціального забезпечення. Водночас якщо відносини, предметом яких є правовий захист військовослужбовців, реалізовуються як одна зі складових державної політики, коли для того, щоб такі відносини виникли, відбувається волевиявлення суб'єктів публічної влади – Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Міністерства оборони України як головного органу в системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування й реалізовує державну політику з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва в мирний час та в особливий період [5], то мають місце адміністративно-правові відносини.

На підставі зазначеного вище можна зробити висновок, що в секторі національної безпеки і оборони існують правовідносини, які мають складний комплексний характер і в яких поєднуються елементи публічного і приватного права. Такі відносини виникають для забезпечення низки приватних інтересів певних осіб. Ознаками таких осіб є наявність правового зв'язку між ними та державою Україна, пов'язаних із виконанням ними особливо небезпечних завдань, що потребує окремого соціально-правового захисту. Відносини, предметом яких є соціально-правовий захист військовослужбовців та прирівняних для них осіб, регулюються нормами як приватного, так і публічного права. У випадках, якщо певна особа використовує свої індивідуальні права у сфері соціального забезпечення, мають місце відносини із соціально-правового забезпечення, а в разі, якщо органи публічної влади як суб'єкти владних повноважень реалізують такі владні повноваження для створення планів, програм, концепцій соціально-правового захисту військовослужбовців, для здійснення державного контролю за діяльністю суб'єктів права

щодо реалізації соціально-правового захисту військовослужбовців, – мають місце адміністративно-правові відносини, причому сам військовослужбовець може як виступати (наприклад, у випадках, коли він реалізує своє право на доступ до публічної інформації про соціально-правовий захист військовослужбовців), так і не виступати суб'єктом вказаних відносин (наприклад, у випадках, коли Міністерство оборони України розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів з питань соціально-правового захисту військовослужбовців та вносить їх в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України. Указане дозволяє надати визначення приватного інтересу, котрий виникає в секторі безпеки і оборони, як детермінованого закріпленими в Конституції України положеннями прагнення суб'єкта отримати певні майнові та немайнові переваги, право на які у нього виникає у зв'язку із проходженням служби в військових формуваннях та правоохоронних органах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Савченко С.В.* Співвідношення приватних і публічних інтересів: досвід України. Форум права. 2013. № 3. С. 520–528. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_87.pilf (дата звернення: 11.07.2017).

2. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року "Про нову редакцію Воєнної доктрини України": Указ Президента України від 24 вересня 2015 року № 555/2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555/2015 (дата звернення: 11.07.2017).

4. Про основи національної безпеки України: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 39. Ст.351.

5. Положення про Міністерство оборони України: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 671. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2014-%D0%BF (дата звернення: 11.07.2017).

УДК 342.951

О.С. Куварзін,
аспірант кафедри адміністративного,
фінансового і банківського права
Інституту права імені князя Володимира Великого
Міжрегіональної Академії управління персоналом, м. Київ, Україна

АДМІНІСТРАТИВНІ ДЕЛІКТИ У СФЕРІ ДИСТАНЦІЙНИХ РОЗРАХУНКІВ

У статті визначено особливості адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані зі здійсненням дистанційних розрахунків. Акцентовано увагу на тому, що конкретні види дистанційної торгівлі залежать від використання в ній певних платіжних механізмів (від накладеного платежу до оплати криптовалютами). Зроблено висновок про те, що адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері дистанційних розрахунків виступає запорукою законності в системі господарських відносин та є умовою протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення.

Ключові слова: *адміністративна відповідальність, адміністративні делікти, адміністративні правопорушення, дистанційна торгівля, електронна торгівля.*

В статье определены особенности административной ответственности за правонарушения, связанные с осуществлением дистанционных расчетов. Акцентировано внимание на том, что конкретные виды дистанционной торговли зависят от использования в ней определенных платежных механизмов (от наложенного платежа до оплаты криптовалютой). Сделан вывод, что административная ответственность за правонарушения в сфере дистанционных расчетов выступает залогом законности в системе хозяйственных отношений и является условием противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и распространения оружия массового уничтожения.

Ключевые слова: *административная ответственность, административные деликты, административные правонарушения, дистанционная торговля, электронная торговля.*

Paper defines the features of administrative responsibility for offenses related to the implementation of remote settlements. Attention is focused on the fact that specific types of distance trading depend on the use of certain payment mechanisms (from cash on delivery to cryptocurrency). The conclusion is drawn that administrative responsibility for offenses in the field of remote settlements acts as a guarantee of legality in the system of economic relations and is a condition for counteracting the legalization (laundering) of proceeds from crime, the financing of terrorism and proliferation of weapons of mass destruction.

Keywords: *administrative responsibility, administrative offense, administrative offenses, distance trading, electronic commerce.*

© Куварзін О.С., 2017

Розвиток інформаційних технологій робить значні зміни у структурі та змісті суспільних відносин у різних сферах життєдіяльності держави. Якщо раніше будь-які операції, пов'язані з обігом грошових коштів, могли відносно легко контролюватися, оскільки здійснювалися у певному місці визначеними особами, то введення різноманітних форм платіжних розрахунків дає змогу здійснювати господарську діяльність, взагалі не вдаючись до обміну готівковими коштами. Це створює певні складнощі як для суб'єктів господарських відносин і споживачів їх товарів та послуг, так і для держави в аспекті запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, а також запобігання та протидії економічним злочинам. Для того, щоб держава в особі уповноважених нею органів та їх посадових осіб мала змогу контролювати відсутність або наявність складу злочину в діяльності суб'єктів, які здійснюють дистанційні торгівельні операції, необхідним є внесення змін до законодавства України, яке розроблялася на той час, коли вказані інформаційні технології тільки-но починали впроваджуватися. Отже, для того, щоб держава отримала можливість контролювати ці операції відповідно до взятих на себе міжнародних зобов'язань (зокрема, ратифікованої Україною у 2011 році Конвенції Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом та про фінансування тероризму), необхідно привести законодавство України у відповідність до сучасного етапу розвитку інформаційних технологій, а також осучаснити систему адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані зі здійсненням дистанційних розрахунків. Указане обумовлює актуальність теми цієї статті.

Проблеми, пов'язані з адміністративною відповідальністю в економічній сфері, досліджували у своїх роботах такі вчені як В.Т. Білоус, Л.А. Касьяненко, В.К. Колпаков, Д.Г. Мулявка, О.П. Орлюк, О.П. Рябченко, Л.А. Савченко та інші вчені. Разом з тим проблема адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері дистанційних розрахунків ще не була предметом окремих монографічних досліджень, що слугує підтвердженням важливості проведення наукових розвідок за даним напрямом.

Мета статті полягала в визначенні особливостей адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані зі здійсненням дистанційних розрахунків.

Як справедливо вказують автори монографії "Інноваційний розвиток підприємств сфери торгівлі: світові тенденції та практика в Україні", в умовах посилення інноваційно-технологічного розвитку світового господарства сфера торгівлі справедливо вважається важливим середовищем для інновацій і пошуку ефективних механізмів, як у частині формування свого сучасного інформаційно-технологічного базису, так і в межах системи відносин з покупцями. Інноваційний підхід дозволяє по-новому бачити ринок і створювати та впроваджувати нові ефективні інструменти роботи на ньому. Сьогодні в передових компаніях інноваційні підходи застосовуються при вирішенні питань інфраструктури роздрібної торгівлі, включаючи сучасні формати підприємств, використання інноваційного маркетингу, ІТ-технологій та інше. У оптовій торгівлі широко застосовуються технологічні інновації для формування сучасної матеріально-технічної бази, інновації в логістиці та інтернет-технології [1, с. 76]. Дійсно, використання дистанційних операцій під час торгівлі значно підвищує ефективність багатьох бізнес-процесів і дає змогу швидко та якісно задовольнити потреби споживачів у певних товарах і послугах, які, можливо, відсутні в регіонах їх мешкання. З іншого боку, така простота та

зручність породжують умови для вчинення шахрайських, дій, пов'язаних із заволодінням коштів осіб, які здійснюють купівлю певних товарів чи послуг з передоплати.

Слід також зауважити, що серед науковців тривають дискусії щодо назви виду торгівлі на відстані, що здійснюється за допомогою сучасних інтернет-технологій. Так, висловлюються думки про існування електронної торгівлі, під якою розуміють продаж матеріальних і нематеріальних в електронний спосіб. Крім того, існує позиція щодо того, що співвідношення понять "електронна комерція" та "електронна торгівля" свідчить про їх тісний взаємозв'язок. Це пояснюється тим, що в правовому полі ці поняття мають тотожне значення, а найбільші труднощі для їх розуміння становлять мовні аспекти перекладу терміну "електронна торгівля" з англійської мови, у якій найбільш вживаним є поняття "e-commerce". Водночас є і прихильники думки про розмежування вказаних категорій, оскільки електронна комерція, якщо розглядати її глобально, може співвідноситися з терміном "електронний бізнес" як підприємницькою діяльністю суб'єктів економічних відносин, електронна торгівля такого співставлення не витримує. З іншого боку, електронна комерція в більш локальному значенні як процес обміну, купівлі, продажу товарів та послуг із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій може бути рівнозначна електронній торгівлі, а остання розглядатися як окремий випадок електронної комерції [2]. Однак зауважмо, що термін "електронний", хоч і вживається в багатьох зарубіжних і вітчизняних наукових джерелах і навіть правових актах, у цьому випадку не може бути визнаний науково коректним: електрони як негативно заряджені елементарні частинки жодної торгівельної діяльності здійснювати не можуть, а технології, які ґрунтуються на процесі взаємодії електронних потоків з електромагнітними полями, вийшли з ужитку в цивілізованому світі більш ніж 30 років тому внаслідок більшої ефективності цифрових технологій. Тому термін "дистанційна торгівля" видається нам більш коректним. Конкретні види дистанційної торгівлі залежать від використання в ній певних платіжних механізмів (від накладеного платежу до оплати криптовалютами).

Проведений фахівцями Великої Британії аналіз шахрайства в електронній комерції (The Nilsen Report 2015) засвідчив, що найбільш поширеними видами шахрайства, які викликають максимальне занепокоєння, є крадіжки персональних даних "identity theft" (71 %), фішинг – "phishing" (66 %) і злом аккаунта "account theft" (63 %). Кредитні картки є найбільш популярним об'єктом, тому що шахрай може здійснити транзакцію без наявності картки. Загалом при крадіжці персональних даних (identity theft) метою шахраїв є проведення транзакцій під чужим іменем. У разі вчинення крадіжки персональних даних (identity theft) метою шахраїв зазвичай є особисті дані, такі як імена, адреси електронної пошти та адреси електронної пошти, а також дані кредитних карт або інформація про акаунт (рахунок). Це дозволяє шахраям, наприклад, здійснювати замовлення товарів у Інтернеті під чужим ім'ям і оплачувати їх, використовуючи чужу кредитну карту або списання коштів з чужого рахунку. У той час як фішинг (phishing) включає в себе використання фіктивних веб-сайтів, електронної пошти або текстових повідомлень для доступу до персональних даних. Є й інший метод, відомий як фармінг (pharming), коли фіктивні сторінки в браузері перенаправляють клієнтів на веб-сайт шахраїв, де такі клієнти вводять свої паролі та конфіденційні дані, вважаючи, що вони знаходяться на захищеній веб-сторінці їх банку або надійного інтернет-магазина [1, с. 38].

Крім того, існує можливість фінансування незаконної діяльності, зокрема терористичної, що за умов здійснення дистанційної торгівлі не завжди може бути

оперативно та достовірно встановлено. Отже, потребує вдосконалення система державного контролю за наявністю або відсутністю в заходах дистанційної торгівлі складів кримінальних злочинів. Зазначене обумовлює необхідність більш пильної уваги держави за додержанням правових приписів під час здійснення дистанційної торгівлі, адже тривала безконтрольна діяльність із порушенням норм законодавства може призводити до виникнення у суб'єктів правовідносин хибного уявлення про свою безкарність, що далі може сприяти вчиненню ними кримінальних правопорушень. Отже, ефективний механізм адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері дистанційної торгівлі виступає засобом попередження вчинення корисливих злочинів, а також легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та розповсюдження зброї масового знищення.

Як відомо, адміністративна відповідальність становить феномен, який покликаний передовсім здійснювати виховання суб'єктів суспільних відносин у дусі неухильного додержання правових приписів. Якщо законодавство у сфері дистанційної торгівлі та адміністративно-деліктне законодавство у вказаній сфері характеризуються наявністю прогалин та суперечностей, то замість виховного ефекту, метою якого є підвищення рівня правової культури, можна отримати прямо протилежні наслідки. Через суперечливість правових норм у правокористувачів може складатися враження про безглуздя правових приписів, та врешті-решт зростатиме рівень їх правового нігілізму. Для того, щоб така ситуація залишалася чистою гіпотетичною, необхідно постійно проводити моніторинг національного законодавства з метою визначення ступеня його відповідності сучасному етапу розвитку суспільних відносин, практик торгівельної діяльності та розвитку інформаційних технологій.

На основі викладеного вище можна зробити висновок, що адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері дистанційних розрахунків виступає запорукою законності в системі господарських відносин та є умовою протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та розповсюдження зброї масового знищення. Система адміністративної відповідальності включає в себе групу адміністративних деліктів, об'єктом яких є відносини суспільні відносини в економічній сфері. Разом з тим, слід зазначити, що адміністративні правопорушення, які містяться у Кодексі України про адміністративні правопорушення, характеризується певною застарілістю своїх положень і не відповідають сучасному етапу розвитку суспільних відносин та особливостям інформаційних технологій. Це свідчить про необхідність вдосконалення адміністративно-деліктного законодавства з урахуванням тенденцій розвитку платіжних систем та підтверджує необхідність проведення більш глибоких досліджень об'єктивної сторони адміністративних правопорушень у сфері дистанційних розрахунків.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Давимука С.А., Федулова Л.І., Попадинець Н.М.* та ін Інноваційний розвиток підприємств сфери торгівлі: світові тенденції та практика в Україні: монографія / за заг. ред. С.А. Давимуки. Львів: ДУ "Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долішнього НАН України". 432 с.

2. Маловичко С.В. Наукові підходи до визначення електронної торгівлі. Наука й економіка. 2016. № 1. С. 33–39.

3. Найпопулярніші способи шахрайства в електронній комерції. URL: https://uteka.ua/ua/publication/news-14-delovye-novosti-36-samye-populyarnye-sposoby-moshennichestva-v-elektronnoj-kommercii (дата звеpенення: 12.07.2017).

УДК 342.95:351.74(477)

С.М. Лелет,
начальник відділу ДНДІ МВС України,
м. Київ, Україна

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ УПРАВЛІННЯ В НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ СПОРТИВНО-МАСОВИХ ЗАХОДІВ

У статті розглядається порядок адміністративно-правового регулювання управління в Національній поліції під час проведення масштабних спортивних заходів. Досліджено специфіку й окремі управлінські моменти роботи уповноваженого представника територіального органу поліції щодо забезпечення публічної безпеки й порядку під час проведення спортивно-масових заходів на прикладі футболу, який у нашій країні традиційно є однією з найпопулярніших форм масового дозвілля населення та основним видом виникнення небезпек при проведенні спортивних змагань найвищого рівня.

Ключові слова: *адміністративно-правове регулювання управління, поліція, регламент, стратегія безпеки, футбол, учасники спортивних змагань.*

В статье рассматривается порядок административно-правового регулирования управления в Национальной полиции во время проведения масштабных спортивных мероприятий. Исследованы специфика и некоторые отдельные управленческие моменты работы уполномоченного представителя территориального органа полиции относительно обеспечения общественной безопасности и порядка во время проведения спортивно-зрелищных мероприятий на примере футбола, который в нашей стране традиционно является одной из самых популярных форм массового досуга населения и основным видом возникновения опасностей при проведении спортивных соревнований наивысшего уровня.

Ключевые слова: *административно-правовое регулирование управления, полиция, регламент, стратегия безопасности, футбол, участники спортивных соревнований.*

Paper discusses the procedure of administrative and legal regulation of manaqement in the National Police during great sporting events. Features and some individual managerial aspects of the activities of the authorized representative of the territorial police body regarding the provision of public safety and order during sporting and entertainment events is studied by use of football as an example, which in our country is traditionally one of the most popular forms of public leisure and the main type of danger when conducting sports competitions of the highest level.

Keywords: *administrative and legal regulation of control, police, regulation, security strategy, football, participants of sports competitions.*

На сьогодні забезпечувати публічну безпеку і порядок під час проведення спортивно-масових заходів стає дедалі складніше через: незакінчену реформацію правоохоронних підрозділів, яка здійснюється упродовж останніх років; недосконалу дислокацію й розстановку наявних та задіяних сил і засобів; слабку взаємодію й узгодження дій усіх залучених інституцій; відсутність можливості

© Лелет С.М., 2017

залучення до забезпечення публічної безпеки й порядку окремих мобільних поліцейських підрозділів.

Як наслідок, окремі недопрацювання та прорахунки організаторів змагань, адміністрації та відповідальних осіб, необхідність силового реагування на будь-яку потенційну загрозу безпеці примушують залучати значні сили правоохоронців, які здатні організовано контролювати й стримувати великі групи людей. Небезпека полягає в тому, що цей вид реагування залежить від поведінки вболівальників, їх загального та психоемоційного стану [14, 18]. Як правило, вони не розуміють, навіщо залучаються значні сили поліції для їх контролю, і вважають, що ці дії обмежують їх права, свободу та заважають отримати повне задоволення від події. Як наслідок – вболівальники об'єднуються у великі групи проти правоохоронців і загроза безпеці збільшується.

Саме тому актуальність нашої роботи полягає в дослідженні особливостей та специфіки адміністративно-правового регулювання управління в Національній поліції України під час проведення спортивно-масових заходів.

Сучасні проблеми охорони громадського порядку при проведенні масових заходів досліджували М.В. Возник, М.В. Корнієнко, А.Ю. Мартишко, Т.А. Плугатар, Т.О. Проценко, В.Г. Фатхутдінов та інші; загальні й специфічні аспекти психологічної готовності до службової діяльності в правоохоронних органах знайшли своє відображення в роботах В.І. Барка, Ф.К. Думка, Я.Ю. Кондратьєва, В.О. Криволапчука, Г.О. Юхновця, Г.Х. Яворської та ін.; порядок організації й специфіку фізкультурної та спортивно-масової роботи різних груп населення роз'яснювали Г.М. Арзютов, Ю.А. Бріскін, Ю.А. Бородін, Л.В. Волков, О.Д. Дубогай, Є.Н. Приступа, Л.Д. Сущенко, Б.М. Шиян та ін.

Однак через політичні та соціальні зміни всі процеси діяльності сучасного громадянського суспільства й державних інституцій частково вже вийшли поза межі наведених наукових досліджень й створили цілу низку нових завдань, які потребують новітнього бачення, вивчення, вирішення, апробації й упровадження з подальшим позитивним їх регулюванням.

Проаналізувавши низку робіт, ми дійшли висновку, що адміністративно-правове регулювання управління – це цілеспрямований вплив певних норм адміністративного права на суспільні відносини, які виникають у сфері управління з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових заходів прав, свобод, публічних законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства й держави [1–4].

Як правило, взаємодія територіальних органів Національної поліції України з органами виконавчої влади полягає в забезпеченні публічної безпеки і порядку під час проведення спортивно-масових заходів. При цьому адміністративно-правові відносини як складова адміністративно-правового регулювання управління зосереджують всі основні напрями дій повноважних представників органів державної виконавчої влади на реалізації управлінських, правоохоронних і правозабезпечувальних функцій.

Так, наприклад, тільки упродовж останніх двох років в Україні, Європі та інших країнах було зафіксовано ряд надзвичайно резонансних подій, що відбулися під час проведення великих спортивних змагань: лютий 2015 року, Єгипет: 22 людини загинули унаслідок газової атаки після того, як футбольні вболівальники без білетів силоміць хотіли прорватися на стадіон; червень 2015 року: кілька тисяч уболівальників київського "Динамо" вибігли на поле НСК "Олімпійський", розламали футбольні ворота й порвали їх сітку; березень 2016 року – бійка

вболівальників лондонських команд “Тотенхем” і “Арсенал”, а в Боснії і Герцеговині матч між “Слобода” та “Сараєво” перетворився на масову бійку вболівальників; квітень 2016 року, Бразилія: перестрілка фанатів команд “Коринтіанса” й “Палмейраса”, були загиблі; травень 2016 року, Львів: масові сутички футболістів команд “Шахтаря” і “Динамо”, “Дніпра” та “Зорі”.

Світова, європейська та вітчизняна практика проведення спортивних змагань підтверджує, що найчастіше масові заворушення виникають під час футбольних матчів, особливо найбільш значущих, або під час так званих дербі − зустрічі двох принципових суперників. Під час таких ігор сутички мають активно-масовий, затяжний характер і можуть розпочинатися як самими футболістами, так і вболівальниками з можливим переходом конфлікту на поле, у підтрибунні приміщення, на трибуни чи навіть виходити поза межі спортивної споруди.

Такі події найчастіше є наслідком невдалих рішень у сфері управління суспільними відносинами, які виникають у сфері державного управління і врегульовані нормами адміністративного права тому, що вони повинні мати регулюючий вплив на свідомість людей, волю і скеровувати їх поведінку відповідно до інтересів суспільства [6, 10, 18].

Також важливе місце в системі адміністративно-правового регулювання управління посідають методи субординації (стан підпорядкованості) та координації (узгодження управлінських дій для досягнення загальної мети). І якщо із субординацією все гаразд, то з координацією набагато складніше. Так, щороку Федерація футболу України готує низку керівних документів, які регулюють її діяльність у поточному році й на майбутнє.

Одним з таких документів є Регламент Всеукраїнських змагань з футболу серед команд клубів Об’єднання професіональних футбольних клубів України “Прем’єр-ліга” сезону 2015/16. Він передбачає умови проведення змагань, порядок арбітражу та безпеки, обов’язки посадових осіб, дисциплінарні санкції, хто може брати участь у змаганнях, акредитацію ЗМІ, телетрансляції та рекламну діяльність, зони гостинності для спонсорів, розміри м’яча та їх кількість тощо. У 22 додатках, у яких описані положення про чемпіонати та кубки, правила поведінки на стадіоні, є типова форма звернення про проведення на території спортивних заходів поліції також заходів щодо боротьби з тероризмом [17].

Втім, ні наведеним Регламентом, ані Стратегією безпеки спортивної споруди (документація, розроблена оператором спортивної споруди за участю представників поліції та рятувальної служби, що передбачає організацію та проведення футбольних матчів на певній території чи об’єкті, підтримання публічної безпеки, порядку та пожежної безпеки, надання невідкладної допомоги й евакуації), ні Регламентом ФІФА з безпеки на стадіонах, ані будь-якими іншими документами не врегульовано питання статусу “учасників змагань”.

Саме через це іноді виникають спірні моменти, коли окремі особи не можуть реалізувати право на адміністративно-правовий захист прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб − правозастосовну та правоохоронну владну діяльність публічної адміністрації щодо вирішення індивідуальних справ з метою припинення та поновлення порушених прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, відшкодування збитків потерпілим та притягнення винних до адміністративної відповідальності, або/та створення умов для притягнення їх до іншого виду юридичної відповідальності [5, 7].

Через відсутність чіткого формулювання визначення “учасники спортивних змагань” ми вважаємо, що учасниками спортивних змагань є спортсмени, тренери,

судді (арбітри, рефері тощо), представники та керівники команд, їх адміністратори, медичний та обслуговуючий персонал, який прибув разом з командою чи окремим спортсменом і залучається до проведення змагань відповідно до Регламенту, Положення чи Правил змагань з того чи іншого виду спорту, а також гості та вболівальники, що з трибун спостерігають за ходом спортивних подій, представники правоохоронних органів, державних і приватних охоронних структур, служби безпеки й охорони стадіону, клубів чи команд, що забезпечують публічну безпеку і порядок, здійснюють охорону VIP осіб та інших осіб, від яких залежить безпечний режим проведення змагань і ефективності роботи спортивної споруди.

Крім того, незважаючи на те, що "Стратегія забезпечення громадського порядку та громадської безпеки спортивної споруди" повинна оновлюватись і переглядатись кожні три роки, а "План забезпечення громадського порядку та громадської безпеки футбольного матчу" розробляється клубом-господарем (стадіоном) безпосередньо перед проведенням футбольного матчу за участю і погодженням зі "спеціальними суб'єктами забезпечення громадського порядку та громадської безпеки" (це Національна поліція України та Державна служба надзвичайних ситуацій України в особі їх територіальних органів або підрозділів), які діють у встановленому законодавством порядку та в межах своєї компетенції, суттєвого уточнення й доопрацювання потребують окремі терміни та положення цих управлінських документів.

Так, у Регламенті всеукраїнських змагань серед команд клубів Об'єднання професіональних футбольних клубів України "Прем'єр-ліга" сезону 2015/16 у пункті 1 "Вхід на стадіон" додатку № 19 "Правила поведінки на стадіоні" зазначено, що "відвідувачі стадіону й акредитовані особи мають проходити обшук" та у додатку № 22 "Боротьба з тероризмом" фігурують такі поняття як: "обшук стадіону", "детальні обшуки з використанням професійних ресурсів", "план обшуку" та "співробітники, призначені для виконання обшуку" [17].

Більше того, там же зазначено: "Обшук осіб, що входять на об'єкт. З урахуванням оцінки загроз, після завершення обшуку стадіону всі особи, що входять на стадіон, мають пройти обшук. Слід звернути увагу на таке: будь-кому, хто відмовляється від обшуку, не буде дозволений доступ на стадіон. Обшук є обов'язковим для кожного, хто входить на стадіон, у тому числі всіх співробітників, постачальників товарів, волонтерів та представників громадськості".

Слід наголосити, що описова й додаткова частина футбольного регламенту щодо застосування рекомендованих дій при здійсненні зазначених "обшуків" не відповідає Кримінальному процесуальному кодексу України [9] та Закону України "Про Національну поліцію" [15]. А як же бути з охороною прав і свобод людини? Яким чином вирішити питання огляду жінок-уболівальників?

Зазначений футбольний регламент з цього приводу пише: "співробітник (співробітники), направлені для виконання обшуку, необов'язково мусять мати досвід роботи з вибухівкою або іншими типами пристроїв, але вони мусять бути знайомі з місцем, яке вони обшукують. Вони мають шукати будь-які предмети, які не повинні бути там, де вони є, які не можуть бути пояснені або є недоречними" [17]!

Відповідно до п. 7 ст. 29 Закону України "Про Національну поліцію", визначено, що "поліцейський захід припиняється, якщо досягнуто мети його застосування, якщо неможливість досягнення мети заходу є очевидною або якщо немає необхідності у подальшому застосуванні такого заходу" [15].

У тому ж законі статтями 23, 31, 34 передбачено, що поліція відповідно до покладених на неї завдань здійснює превентивну та профілактичну діяльність,

спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень та вживає заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах, інших публічних місцях, застосовуючи при цьому відповідні превентивні поліцейські заходи, такі як: перевірка документів особи, опитування особи, поверхнева перевірка і огляд (поліцейський для здійснення поверхневої перевірки особи може зупиняти осіб. Візуальний огляд особи здійснюється шляхом проведення по поверхні вбрання особи рукою, спеціальним приладом або засобом, візуальним оглядом речі або транспортного засобу, якщо існує достатньо підстав вважати, що особа має при собі річ, обіг якої заборонено чи обмежено, або яка становить загрозу життю чи здоров'ю такої особи або інших осіб. Поверхнева перевірка здійснюється поліцейським відповідної статі) [15].

Отже, як може бути добре налагоджена взаємодія, якщо Регламент всеукраїнських змагань з футболу на 2015–2016 рік у додатку № 22 "Боротьба з тероризмом" визначає, що: офіцер служби безпеки стадіону та місцева поліція несе відповідальність за розробку плану обшуку стадіону; плани обшуків мають бути підготовлені до початку події; усі співробітники мають пройти навчання й виконувати репетиції для них; загальна мета плану полягає в тому, щоб забезпечити систематичний і ретельний обшук всієї площі стадіону, не залишивши жодної неперевіреної ділянки; найкраще обшук стадіону здійснюють ті, хто працює там постійно. Поліція та інші органи можуть здійснити обшук, але вони можуть бути незнайомі з плануванням або не знати того, що має чи не має бути на певному місці, й тому не можуть провести обшук так швидко і так ретельно як співробітники стадіону [17].

Саме тому під час проведення масових спортивних змагань засобами адміністративно-правового регулювання управління є певні специфічні прийоми організації взаємодії суспільних відносин, які визначаються характером фіксованої адміністративно-правової норми засобів впливу на поведінку осіб.

У цій ситуації можна виокремити такі засоби адміністративно-правового регулювання управління в Національній поліції: надання учаснику правових відносин конкретних суб'єктивних прав (повноваження чи дозвіл на певні активні дії); делегування частини повноважень і дозволів уповноваженій особі на здійснення нею певних дій; виконання конкретних зобов'язань (припис виконувати певні активні дії); виконання зобов'язання щодо утримання від заборонених дій (не порушувати вимоги чинного законодавства та встановлених правил безпечної поведінки); законодавче застосування заходів адміністративного примусу.

Ураховуючи світовий та європейський досвід проведення спортивних змагань, які носять масовий характер, а також на підставі аналізу окремих управлінських документів Федерації футболу України визначено, що:

1) клуб-господар матчу несе відповідальність за забезпечення громадського порядку та громадської безпеки на території спортивної споруди, її трибунах та в підтрибунних приміщеннях, а територіальні органи і підрозділи Національної поліції України – на території, що прилягає до спортивної споруди, на шляхах виходів, виїздів, евакуації та в громадських місцях населеного пункту, у якому проводиться футбольний матч, якщо іншого не вимагає характер організації змагання або перебіг подій під час його проведення;

2) клуб-господар поля несе відповідальність за дії всіх вболівальників на стадіоні під час матчу, у тому числі за пронесення на територію стадіону та використання глядачами будь-яких заборонених предметів (окрім дій вболівальників команди гостей);

3) у випадку неможливості припинення масових заворушень та протиправних дій глядачів на території стадіону зусиллями власної служби безпеки футбольного клубу та стюардським персоналом (фізичні особи, що пройшли відповідну підготовку і на договірній основі виконують допоміжні функції з підтримання громадського порядку та громадської безпеки на території спортивної споруди) керівник служби безпеки футбольного клубу за узгодженням з Директором матчу, призначеним ФФУ, надає відповідне письмове звернення до уповноваженого представника територіального органу Національної поліції, який здійснює загальне керівництво задіяними для обслуговування матчу відповідними силами поліції, про необхідність їх введення на територію стадіону, у тому числі безпосередньо на трибуни [17].

При цьому, враховуючи рівень загроз і оцінивши ступінь ризиків, що виникли під час матчу й зумовили необхідність введення поліцейських сил на територію стадіону чи трибуни, уповноважений представник територіального органу Національної поліції повинен повідомити своєму безпосередньому керівництво про звернення щодо введення поліції на стадіон та власне рішення щодо забезпечення публічної безпеки і порядку для нормалізації ситуації, чітко визначити заходи безпеки, склад, кількість та екіпіровку особового складу, довести порядок тактичних дій, зв'язку й взаємодії [6, 8, 11, 13] і далі діяти відповідно до Закону України "Про Національну поліцію", Інструкції із забезпечення публічної безпеки і порядку, Регламенту змагань, Стратегії безпеки стадіону та Рекомендацій ФІФА із заходів безпеки на стадіонах.

На основі реального практичного досвіду в нашому дослідженні опрацьовано й наведено варіант теоретичного визначення, хто є "учасником спортивних змагань", для його використання в юридичній практиці, а також при організації та проведенні спортивно-масових заходів, пов'язаних із присутністю великої кількості людей.

Беручи до уваги викладене вище, можна дійти ряду висновків:

– заходи з адміністративно-правового регулювання управління в Національній поліції здійснюються в межах галузі державного управління.

– взаємодія територіальних органів Національної поліції України із зазначеними органами виконавчої влади полягає в забезпеченні публічної безпеки і порядку під час проведення спортивно-масових заходів. При цьому адміністративно-правові відносини як складова адміністративно-правового регулювання управління зосереджують всі основні напрями дії задіяних повноважних представників органів державної виконавчої влади на здійснення управлінських, правоохоронних і правозабезпечувальних функцій.

– кожна складова адміністративно-правового регулювання управління відіграє специфічну роль у формуванні поведінки і реакції людей на основні заходи суспільних відносин сучасного громадянського суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Галунько В.В., Олефір В.І., Пихтін М.П.* та ін Адміністративне право України: навч. посіб.: у 2 т. / за заг. ред. В.В. Галунька. Херсон: ПАТ "Херсонська міська друкарня", 2011.Т. 1. 320 с.

2. *Чернєй В.В., Константінов С.Ф., Братель* та ін. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ: навч. посіб. / під заг. ред. В.В. Коваленка. К.: ПП "Діректт-Лайн". Київ, 2014. 408 с.

3. *Олефір В.І., Константінов С.Ф., Лошицький М.В.* та ін. Адміністративна діяльність органів внутрішніх спра : навч. посіб. / за заг. ред. М.Є. Мойсеєва. К : ТОВ НВП ІНТЕРСЕРВІС, 2010. 428 с.

4. *Авер'янов В.Б., Додін Є.В., Пахомов І.М.* та ін. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. С.В. Ківалова. Одеса: Юридична література, 2003. 894 с.

5. *Беззубов Д.О.* Адміністративні засади класифікації загроз суспільній безпеці. Наука і правоохоронна. 2015. № 1. С. 115–120.

6. *Васильєв А.С., Бабенко В.Г., Будагьянц Г.М.* та ін. Безпека персоналу ОВС під час службових заходів: навч. метод. посіб. К.: ГШ МВС України, 2008. 84 с.

7. Вільна енциклопедія Вікіпедія. URL: https://uk.wikipedia.org/wik (дата звернення: 17.06.2017).

8. *Криволапчук В.О., Тодуров І.М., Бондарчук М.Т.* та ін. Особиста безпека: навч.-практ. посіб. К.: ВПЦ МВС України, 2006. 169 с.

9. Кримінальний процесуальний кодекс України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2013. № 9–10, 11–12, 13. Ст. 88. URL: http: zakon0.rada.gov.ua /laws/show/4651-17 (дата звернення: 17.06.2017).

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

11. Охорона громадського порядку під час проведення футбольних матчів: навч.-практ. посіб. / за заг. ред. В.В. Коваленка. К.: КНТ, 2012. 360 с.

12. Організаційно-правові засади діяльності патрульної служби. Вітчизняний та міжнародний досвід: наук.-аналіт. огляд / за заг. ред. Т.О. Проценка. К.: ДНДІ, 2008. 112 с.

13. Про затвердження Порядку організації робіт із забезпечення громадського порядку та громадської безпеки під час проведення футбольних матчів: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2012 р. № 341. URL: http: // zakon.rada.gov.ua (дата звернення: 17.06.2017).

14. Про порядок підготовки спортивних споруд та інших спеціально відведених місць для проведення масових спортивних та культурно-видовищних заходів: Постанова КМУ від 18 грудня 1998 р. № 2025. URL: http: // zakon.rada.gov.ua (дата звернення: 17.06.2017).

15. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. URL : http: // zakon.rada.gov.ua (дата звернення: 17.06.2017).

16. Про фізичну культуру і спорт: Закон України: від 24.12.1993 № 3808-XII. URL: http: // zakon5.rada.gov.ua (дата звернення: 17.06.2017).

17. Регламент Всеукраїнських змагань з футболу серед команд клубів Об'єднання професіональних футбольних клубів України "Прем'єр-ліга" сезону 2015/16. URL: http://www.ffu.org.ua/files/ndocs_757.pdf (дата звернення: 17.06.2017).

18. *Сервачак О.В.* Психологічне забезпечення масових спортивних заходів на великих стадіонах: дис. ... канд. психол. наук: 19.00.09. Харків: ХНУЦЗ, 2009. 248 с.

УДК 342.9

О.Г. Мельник,
ад'юнкт, Військовий інститут Київського національного
університету імені Тараса Шевченка,
м. Київ, Україна

ФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОНИ ТА ЗАХИСТУ МАЙНА

Охорона та захист власності (майна) вимагають чіткого регулювання. Визначення дієвих адміністративно-правових механізмів регулювання можливе лише за наявності наукового підґрунтя. Однією зі складових механізму адміністративно-правового регулювання охорони та захисту майна є форми адміністративно-правового регулювання, які застосовуються для забезпечення його організації та діяльності.

У статті проаналізовано визначення форм адміністративно-правового регулювання, які існують в науковій літературі, і досліджено особливості форм адміністративно-правового регулювання охорони та захисту майна, здійснено класифікацію зазначених форм; проаналізовано законодавство, що регулює зазначене питання; висловлена думка про міжгалузевий комплексний інститут – охоронне право.

Ключові слова: *форми, адміністративно-правове регулювання, охоронне право, охорона майна, захист майна.*

Охрана и защита собственности (имущества) требуют наличия четкого регулирования. Определение действенных административно-правовых механизмов регулирования возможно лишь при наличии научной базы. Одной из составляющих механизма административно-правового регулирования охраны и защиты имущества являются формы административно-правового регулирования, применяемые для обеспечения его организации и деятельности.

В статье проанализированы определения форм административно-правового регулирования, существующих в научной литературе, и исследованы особенности форм административно-правового регулирования охраны и защиты имущества, осуществлена классификация вышеуказанных форм; проанализировано законодательство, регулирующее данный вопрос; высказано мнение о межотраслевом комплексном институте – охранном праве.

Ключевые слова*: формы, административно-правовое регулирование, охранное право, охрана имущества, защита имущества.*

The protection and defense of property require clear regulation. Determination of effective administrative and legal mechanisms of regulation is possible only due to the scientific basis. One of the components of the mechanism of administrative and legal regulation of the protection and defense of property are the forms of administrative and legal regulation that are used to ensure its organization and activity.

Paper analyzes the definitions of the forms of administrative and legal regulation that exist in the scientific literature and studies the features of the forms of administrative and legal regulation of the protection and defense of property, classifies these forms; the

© Мельник О.Г., 2017

legislation requlating this issue has been analyzed; the opinion on inter-sectoral complex institution – security law is expressed.

Keywords: *forms, administrative and legal regulation, security law, property protection.*

У зв'язку зі стрімким розвитком науки адміністративного права та теорії управління відбувається логічне переосмислення практики застосування існуючих форм управлінської діяльності та впровадження у практику державного управління нових форм.

Однією зі складових механізму адміністративно-правового регулювання охорони та захисту майна є форми, які застосовуються для забезпечення його організації та діяльності.

Мета статті полягає в здійсненні аналізу запропонованих науковцями визначень форм адміністративно-правової охорони та захисту майна та у формуванні власного розуміння форм адміністративно-правового регулювання охорони та захисту майна, здійсненні класифікації даних форм, дослідженні законодавства в сфері охорони та захисту.

У філософській літературі "форма" розглядається в різних співвідношеннях і зв'язках. Відомо, що теорія форми і матерії була розроблена ще Арістотелем. На його думку, вони співвідносні між собою як акт і потенція. [1, с. 711]. Форма і зміст розглядаються також як філософські категорії, у взаємозв'язку яких зміст, будучи визначальною стороною цілого, становить єдність всіх складових елементів об'єкта, його властивостей, внутрішніх процесів, зв'язків протиріч і тенденцій, а форма є способом існування і вираження змісту [1, с. 595].

Відповідно до словника з української мови, "форма" – це тип, будова, спосіб організації чого-небудь; зовнішній вияв якого-небудь явища, пов'язаний з його сутністю, змістом [2].

Юридичний словник надає таке визначення: форма – спосіб існування змісту, невіддільний від нього і служить його вираженням. Під "формами діяльності органів публічної влади" розуміє зовнішній бік їх функціонування, тобто сукупність однорідних дій, які здійснюються в певних організаційних рамках, визначених законодавством [3, с. 899].

Наукове дослідження форм адміністративно-правового регулювання здійснювалося такими науковцями як Авер'янов В.Б., Битяк Ю.П., Галунько В.В, Коломоєць Т.О, Мельник А.Ф. та інші. Ці науковці висловлюють власні позиції щодо визначення поняття та класифікації форм адміністративно-правового регулювання. Проте форми адміністративно-правового регулювання охорони та захисту майна на сьогодні залишаються дослідженими не повною мірою. Саме це і стало причиною написання цієї статті.

Використовуючи досягнень філософії стосовно правового регулювання охорони та захисту майна, можна стверджувати, що форма правового регулювання охорони майна є способом правового існування і вираження змісту охорони майна.

Адміністративно-правове регулювання реалізується в конкретних діях органів, які здійснюють державне управління, і їх посадових осіб. Ці дії можуть виражатися в певних формах управлінської діяльності і здійснюватися різними методами.

Адміністративно-правове регулювання охорони майна як функції управлінської діяльності, на нашу думку, має здійснюватися на підставі науково розроблених

форм. Також необхідно, щоб ці форми були узгоджені як за своїм характером, так і за змістом, створювали в сукупності систему адміністративно-правового регулювання охорони майна.

У юридичній літературі під формою розуміють об'єктивний вияв сутності дій суб'єктів. Оскільки за допомогою форм практично реалізуються функції адміністративної діяльності, то від різнобічності використання цих форм до певної міри залежить ефективність діяльності загалом.

Т.О. Коломоєць форму адміністративно-правового регулювання визначає як волевиявлення виконавчо-розпорядчого органу, посадової особи, здійснене в рамках режиму законності та компетенції для досягнення адміністративно-правової мети − вираження в зовнішньому вигляді конкретних дій суб'єктів публічного адміністрування, які здійснюються в процесі їхньої діяльності й спрямовані на реалізацію адміністративних функцій [2, с. 54].

Цікавою й, на наше переконання, правильною є думка про те, що форми закріплено в законодавстві, яке визначає правовий статус, у положеннях, статутах, інструкціях та інших актах, що регламентують адміністративну діяльність його суб'єктів. При цьому для здійснення функцій такої діяльності її суб'єкти мають використовувати тільки ті форми, які передбачено відповідними правовими актами [3, с. 62].

В.К. Колпаков форму адміністративно-правового регулювання визначає зовнішньо виражену дію, волевиявлення суб'єкта управління, здійснене в рамках законності та його компенсації для досягнення управлінської мети [5, с.199].

Професор Ю. Битяк вважає, що "форма" означає вид, будь-який зовнішній вияв певного змісту. Якщо функції управління розкривають основні напрями цілеспрямованого впливу суб'єктів управління на об'єкти управління, то форми управління − це шляхи здійснення такого цілеспрямованого впливу, тобто форми управління показують, як практично здійснюється управлінська діяльність. Процес реалізації завдань і функцій юридично виявляється в відповідних формах. Форми управлінської діяльності визначають характер відносин у сфері управління. Вони складаються в процесі здійснення виконавчої та розпорядчої діяльності. Управлінська діяльність призводить до різних наслідків: одні дії зумовлюють юридичні наслідки, інші − ні [4, с. 246].

Для кращої впорядкованості відносин в сфері охорони та захисту майна дуже важливим є своєчасність прийняття (видання) відповідних правових норм і їх актуальність. Як засвідчує досвід, затримка нормативного оформлення відносин, що виникають, призводить до того, що якісно нові явища доводиться "вміщати" в застарілі правові рамки.

Крім того, форми адміністративно-правового регулювання повинні бути стійкими, стабільними; містити внутрішньоузгоджені правові норми.

Правове регулювання є найбільш значущою функцією державного управління, і форми державного управління в більшості своїй "тотожні" формам адміністративно-правового регулювання. Однак ототожнювати управління з регулюванням не можна. Ми погоджуємося з думкою багатьох науковців, що управління здійснюється в правових і в неправових формах, а адміністративно-правове регулювання має тільки правові форми. З іншої точки зору, регулювання є функцією управління. Основне значення в регулюванні охорони майна належить Конституції, де зазначається, що в Україні держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом [8].

Найважливішою формою правового регулювання охорони та захисту майна є закони. Зокрема, до них належать: "Про охоронну діяльність", "Про Національну поліцію", "Про Національну гвардію України", "Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України" тощо.

Підзаконні нормативні правові акти: Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку визначення переліку окремих особливо важливих об'єктів права державної власності, охорона яких здійснюється виключно державними підприємствами та організаціями", Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про Національну поліцію", Наказ Міністерства внутрішніх справ "Про затвердження Критеріїв, відповідно до яких об'єкти включаються до переліку окремих особливо важливих об'єктів права державної власності, охорона яких здійснюється виключно державними підприємствами та організаціями на підставі договорів про надання охоронних послуг", Наказ Міністерства оборони України "Про затвердження Інструкції з організації охорони та захисту військового майна, яке знаходиться на території державних підприємств, що належать до сфери управління Міністерства оборони України, силами Військової служби правопорядку у Збройних Силах України" тощо.

Необхідно відзначити, що на сьогодні немає спеціального й єдиного адміністративно-правового (у тому числі й адміністративно-процесуального) нормативного документу, у якому б встановлювалися форми та порядок здійснення управлінських дій стосовно сфери охорони майна різних суб'єктів охорони й об'єктів охорони майна. Тому класифікація форм адміністративно-правового регулювання охорони майна знаходиться в дуже скрутному стані. Серед учених-адміністративістів немає одностайності щодо класифікації форм адміністративно-правового регулювання.

Однак досягнуті в ході дослідження результати дозволяють запропонувати таку класифікацію форм адміністративно-правового регулювання охорони майна. По-перше, форми адміністративно-правового регулювання охорони майна залежно від їх змісту можуть поділяти на правотворчу (правовстановлюючу) і правозастосовну. Правотворча форма адміністративно-правового регулювання полягає в виданні нормативних актів, що регулюють охорону майна. Вона охоплює видання правових норм, їх зміну, скасування, удосконалення. Правозастосовна форма полягає в діях суб'єктів управління з підведення конкретного, що має юридичне значення, факту під відповідну норму права з метою вирішення конкретної справи (питання). Наприклад, органи, що здійснюють ліцензування діяльності недержавних (приватних) охоронних підприємств, можуть відмовити їм у видачі ліцензії, керуючись нормою права, регламентує порядок ліцензування, зокрема, у разі невідповідності складу наданих документів. По-друге, залежно від спрямованості дій суб'єктів адміністративно-правового регулювання охорони майна, форми управлінської діяльності можна поділити на внутрішні і зовнішні. Внутрішні форми спрямовані на вирішення питань внутрішньоорганізаційної діяльності суб'єкта охорони. Зовнішні форми управлінської діяльності сприяють здійсненню суб'єктами охорони функцій управління стосовно інших, що не входять до їх системи управління, органів та організацій. За допомогою цих форм здійснюються практично всі функції управління, що упорядковують суспільні відносини в сфері охорони майна. По-третє, виходячи з способу вираження, форми адміністративного регулювання охорони майна можуть бути класифіковані на словесні (письмові та усні) та конклюдентні (певні жести, знаки, сигнали і руху, які передають бажання суб'єкта).

На нашу думку, пріоритетною для охорони майна є письмова форма, оскільки вона є найбільш ефективна й дозволяє суб'єктам охорони майна в разі потреби оскаржити дії суб'єкта управління.

Загальноприйнята класифікація форм адміністративно-правового регулювання й аналіз проблем адміністративно-правового регулювання охорони майна різних суб'єктів і об'єктів охорони майна дозволяє виділити (запропонувати) таку систему форм адміністративно-правового регулювання охорони майна: 1) видання нормативних правових актів з питань охорони; 2) видання ненормативних та індивідуальних правових актів з питань охорони; 3)укладання договорів (договорів на охорону майна); 4) вчинення юридично значущих дій або дій юридичного характеру на основі закону або на основі виданого правового акту управління (наприклад, проведення державної реєстрації суб'єктів охорони, видача їм ліцензій, здійснення владних розпорядчих і контрольних заходів). З одного боку, зазначені форми адекватні й є загальними для різних видів охорони (позавідомчої, відомчої, приватної тощо). З іншого боку, на жаль, форми адміністративного регулювання охорони майна зараз не є досконалими як через загальні проблеми адміністративно-правового регулювання, що визначили недосконаліть форм регулювання охорони, так і чинного законодавства у сфері охорони майна, у якому не завжди простежується єдина державно-правова політика в сфері охорони.

У чинному законодавстві і підзаконних актах використовується велика кількість термінів, наприклад: майно – об'єкт – власність; захист – охорона – забезпечення безпеки; фізичні та юридичні особи – власник тощо. Ці поняття вимагають свого визначення в законодавчому порядку й розмежування за різними ознаками.

У зв'язку зі змінами, що відбулися в адміністративному, цивільному, фінансовому і податковому законодавстві, та відповідно до підпункту 4 частини третьої статті 13 та статті 23 Закону України "Про Національну поліцію", статті 8 Закону України "Про охоронну діяльність", підпункту 26 пункту 4 Положення про Національну поліцію, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 877, та з метою організації службової діяльності органів поліції охорони під час організації та виконання заходів із охорони об'єктів пропонується прискорити підготовку проєкту нового нормативно-правового акта про організацію службової діяльності поліції охорони, у якому доцільно конкретизувати основні завдання та функції цього суб'єкта охорони, у тому числі й у сфері адміністративної діяльності, чітко визначити організаційно-правову форму підрозділів поліції охорони як державних установ, більш чітко визначити обсяг прав співробітників.

Такі науковці, як Т.С. Аніщенко, Т.О. Коломоєць, Р.С. Мельник, Ю.П. Битяк, С.А. Федчишин, В.К. Колпаков, С.В. Ківалов, М.О. Германюк, Б.В. Коваленко та ін., виділяють службове право як галузь, підгалузь, інститут адміністративного права, виокремлюють ознаки службового права й доводять, що воно має ознаки підгалузі адміністративного права.

У юридичній літературі існує точка зору про те, що на цей час формується новий міжгалузевий комплексний інститут, котрий включає в себе норми різних галузей права (конституційного, адміністративного, цивільного та ін.), – охоронне право, норми якого регулюють всі правовідносини, що складаються у сфері охорони майна в цілому, незалежно від її галузевої, відомчої та іншої приналежності.

Загальновизнаним у теорії права є поняття інституту права як відокремленої, стійкої групи правових норм, що регулюють якісно однорідні відносини. Кожен

інститут має свій предмет регулювання. Наявність самостійного предмета регулювання – істотна ознака інституту права. Кожен правовий інститут забезпечує самостійне регулятивний вплив на певну ділянку відносин. Щодо розглянутого нами питання йдеться про відокремлену сукупність норм, що регулюють відносини в сфері охорони майна. Правовому інституту властива й нормативна, зовнішня відокремленість. Цій ознаці відповідає виділення в Кодексі України про адміністративні правопорушення, Цивільному кодексі України норм права, що регулюють охорону майна.

Здійснено аналіз запропонованих науковцями визначень форм адміністративно-правової охорони та захисту майна, сформовано власне визначення форм адміністративно-правового регулювання охорони та захисту майна, здійснено класифікацію цих форм, проведено дослідження законодавства у сфері охорони та захисту майна. Позаяк у чинному законодавстві і підзаконних актах використовується велика кількість термінів: майно – об'єкт – власність; захист – охорона – забезпечення безпеки; фізичні та юридичні особи – власник, суб'єкт тощо. Ці поняття вимагають свого визначення в законодавчому порядку й розмежування за різними ознаками.

У зв'язку з викладеним вище, та тим, що наявність сукупності нормативно-правових приписів, юридична однорідність цих приписів, об'єднання правових норм стійкими закономірностями і зв'язками знаходять відображення в юридичних приписах і загалом у юридичній конструкції, свій спосіб і метод регулювання, ми схильні вважати, що охоронне право має всі ознаки інституту права.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Философский энциклопедический словарь. 2-е изд. М.: Сов. Энциклопедия, 1989. С. 711.

2. Словник української мови. Академічний тлумачний словник. URL: http://sum.in.ua/s/forma (дата звернення: 13.11.2016).

3. *Яременко В., Сліпушко О.* Новий тлумачний словник української мови: в 3 т. Київ: Аконіт, 2001. 911 с.

4. *Ярмиш О., Серьогін В.* Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні. Харків: Національний ун-т внутр. справ, 2002. 653 с.

5. *Коломоєць Т., Гулевська Г.* Адміністративне право України: навч. посіб. Київ: Істина, 2007. 216 с.

6. *Битяк Ю.* Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.

7. Адміністративне право України: підручник / за ред. В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко. Київ: Юнірком Інтер, 2003. 544 с.

8. *Аніщенко Т.С.* Право публічної служби у системі адміністративного права України: автореф. дис. ... канд. юр. наук. Запоріжжя, 2015. 15 с.

9. *Коломоєць Т.О., Гаджиєва Ш.Н.* Кодекс як джерело адміністративного права України: історія, сучасність та перспективи: монографія. Запоріжжя, 2014. 176 с.

10. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 № 254к/96-ВР. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 13.11.2016).

11. Про охоронну діяльність: Закон України від 22.03.2012 № 4616-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4616-17 (дата звернення: 13.11.2016).

12. Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України: Закон України від 07.03.2002. № 3099-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3099-14 (дата звернення: 13.11.2016).

13. Про правовий режим майна у Збройних Силах України: Закон України від 21.09.1999 р. № 1075-XIV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1075-14(дата звернення: 13.11.2016).

14. Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21.09.2006 № 185-V. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16 (дата звернення: 13.11.2016).

15. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19 (дата звернення:13.11.2016).

16. Положення про Державну службу охорони при Міністерстві внутрішніх справ, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1993 р. № 615. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/615-93-%D0%BF (дата звернення: 13.11.2016).

17. Про затвердження Порядку визначення переліку окремих особливо важливих об'єктів права державної власності, охорона яких здійснюється виключно державними підприємства [...]: Постанова Кабінету Міністрів України; Порядок від 19.06.2013 № 421. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/421-2013-%D0%BF (дата звернення: 13.11.2016).

18. Про затвердження критеріїв, відповідно до яких об'єкти включаються до переліку окремих особливо важливих об'єктів права державної власності, охорона яких здійснюється [...], МВС України; Наказ, Критерії від 01.09.2015 № 1053. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1124-15 (дата звернення: 13.11.2016).

19. Про Національну гвардію України Закон України від 13.03.2014 № 876-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18 (дата звернення: 13.11.2016).

20. Інструкція з організації охорони та захисту військового майна, яке знаходиться на території державних підприємств, що належать до сфери управління Міністерства оборони України, силами Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, затвержена Наказом Міністерства оборони України від 30.03.2016 № 172. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/z0630-16 (дата звернення:13.11.2016).

УДК 342.9

Д.Г. Мулявка,
кандидат юридичних наук, професор,
завідувач кафедри оперативно-розшукової діяльності
Університету державної фіскальної служби України,
м. Ірпінь, Україна

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОТИДІЇ ПРАВОВОМУ НІГІЛІЗМУ ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ НЕДЕРЖАВНОЇ ОХОРОННОЇ ТА ПРИВАТНОЇ ДЕТЕКТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті досліджено причини розвитку правового нігілізму у осіб, які здійснюють недержавну охоронну та приватну детективну діяльність. Акцентовано увагу на рівнях, на яких у діяльності вказаних суб'єктів проявляється правовий нігілізм. Установлено, що правовий нігілізм у діяльності суб'єктів, які надають недержавні охоронні та приватні детективні послуги, становить небезпеку не лише для самих таких суб'єктів, а й для держави загалом, громадянського суспільства, правоохоронної діяльності тощо. Надано визначення адміністративно-правового забезпечення протидії правовому нігілізму під час здійснення недержавної охоронної та приватної детективної діяльності.

Ключові слова: *адміністративно-правове забезпечення, правовий нігілізм, правова культура, приватна детективна діяльність, недержавна охоронна діяльність.*

В статье исследованы причины развития правового нигилизма у лиц, осуществляющих негосударственную охранную и частную детективную деятельность. Акцентировано внимание на уровнях, на которых в деятельности выше указанных субъектов проявляется правовой нигилизм. Установлено, что правовой нигилизм в деятельности субъектов, предоставляющих негосударственные охранные и частные детективные услуги, представляет опасность не только для самих таких субъектов, но и для государства в целом, гражданского общества, правоохранительной деятельности. Дано определение административно-правового обеспечения противодействия правовому нигилизму при осуществлении негосударственной охранной и частной детективной деятельности.

Ключевые слова: *административно-правовое обеспечение, правовой нигилизм, правовая культура, частная детективная деятельность, негосударственная охранная деятельность.*

Paper studies the reasons for the development of legal nihilism in individuals engaged in non-state security and private detective activities. Attention is focused on the levels at which legal nihilism is manifested in the activities of these entities. The author considers that legal nihilism in the activities of entities providing private security and private detective services poses a danger not only to such entities themselves, but also to the state as a whole, civil society and law enforcement bodies. The definition is given of the administrative and legal support for combating legal nihilism in the implementation of private security and private detective activities.

Keywords: *administrative and legal support, legal nihilism, legal culture, private detective activity, private security activity.*

© Мулявка Д.Г., 2017

Підвищення рівня правової культури представників приватної детективної та недержавної охоронної діяльності тісно пов'язане із проблемами подолання тенденцій правового нігілізму, який негативно позначається на всіх сферах суспільних відносин в Україні. Небезпека правового нігілізму полягає в тому, що він охоплює сукупність способів знецінення права як універсального суспільного регулятора. Правовий нігілізм як явище сприяє руйнації передумов формування в Україні правової держави та є одним із чинників розвитку корупції та її поширення серед усіх верств населення, що обумовлює актуальність теми цієї статті.

Однак якщо тенденції розвитку правової культури і протидії правовому нігілізму у працівників державних правоохоронних органів розглядали у своїх роботах С. Алфьоров, А. Бандурка, М. Іншин, О. Клюєв, Я. Лазур, О. Музичук, В. Скорик, С. Сливка, І. Троханенко, Н. Христинченко, І. Шопіна, то проблематика, пов'язана із правовим нігілізмом осіб, які здійснюють недержавну охоронну та приватну детективну діяльність, ще не набула широкого висвітлення у теоретичних джерелах. Указане свідчить про необхідність і важливість здійснення наукових досліджень, спрямованих на пошук адміністративно-правових засобів протидії розвитку правового нігілізму у вказаних суб'єктів.

Метою статті є визначення сутності адміністративно-правового забезпечення протидії правовому нігілізму під час здійснення недержавної охоронної та приватної детективної діяльності.

Правовий нігілізм, котрий ми розуміємо як заперечення цінності правових норм, виникає у ранньому віці на прикладі батьківської поведінки. Під час отримання загальної середньої освіти, у разі, якщо однією з цілей цієї освіти не є формування правової свідомості і її зовнішнього вираження – правової поведінки, які сукупно формують правову культуру, правовий нігілізм під впливом батьківської поведінки та різного змісту повідомлень мас-медіа закріплюється. Таким чином, у період, коли молода людина вступає до вищого навчального закладу, часто вона має вже сформовану нігілістичну позицію.

Безумовно, певні кроки, щоб змінити цю ситуацію, вже зроблені.Так, заслуговує на увагу нова редакція Закону України "Про освіту" від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII, у якому значна увага присвячена подоланню негативного впливу академічної недоброчесності, яку ми розглядаємо як один із випадків нігілістичної поведінки. Так, ст. 42 вказаного Закону академічну доброчесність визначено як сукупність етичних принципів та визначених законом правил, якими мають керуватися учасники освітнього процесу під час навчання, викладання та провадження наукової (творчої) діяльності з метою забезпечення довіри до результатів навчання та/або наукових (творчих) досягнень. Порушенням академічної доброчесності вважається: академічний плагіат – оприлюднення (частково або повністю) наукових (творчих) результатів, отриманих іншими особами, як результатів власного дослідження (творчості) та/або відтворення опублікованих текстів (оприлюднених творів мистецтва) інших авторів без зазначення авторства; самоплагіат – оприлюднення (частково або повністю) власних раніше опублікованих наукових результатів як нових наукових результатів; фабрикація – вигадування даних чи фактів, що використовуються в освітньому процесі або наукових дослідженнях; фальсифікація – свідома зміна чи модифікація вже наявних даних, що стосуються освітнього процесу чи наукових досліджень; списування – виконання письмових робіт із залученням зовнішніх джерел інформації, крім дозволених для використання, зокрема, під час оцінювання результатів навчання; обман –

надання завідомо неправдивої інформації щодо власної освітньої (наукової, творчої) діяльності чи організації освітнього процесу; формами обману є, зокрема, академічний плагіат, самоплагіат, фабрикація, фальсифікація та списування; хабарництво – надання (отримання) учасником освітнього процесу чи пропозиція щодо надання (отримання) коштів, майна, послуг, пільг чи будь-яких інших благ матеріального або нематеріального характеру з метою отримання неправомірної переваги в освітньому процесі; необ'єктивне оцінювання – свідоме завищення або заниження оцінки результатів навчання здобувачів освіти [1]. Разом з тим хотілося б звернути увагу на те, що наявність подібних об'ємних за змістом конструкцій не дозволяє точно й однозначно тлумачити ці правові положення всіма суб'єктами суспільних відносин. Вважаємо, що ці правові приписи мають бути уточнені для полегшення правозастосовної практики.

Крім того, правовий нігілізм пов'язаний із демонструванням певними представниками правоохоронних органів своєї позиції, яка не співвідноситься з нормами права, під час публічних виступів у засобах масової інформації або в соціальних мережах. Ми не будемо наводити конкретних прикладів, хоча їх досить багато в сучасній українській політико-правовій реальності. Однак зауважимо, що, як нам видається, настав час для того, щоб розробити та затвердити інструкцію щодо поведінки посадових осіб органів публічної влади (до яких ми відносимо посадових осіб органів державної влади, у тому числі і правоохоронних, та органів місцевого самоврядування) у соціальних мережах. На нашу думку, уже існують корпоративні вимоги, які вже знайшли своє відображення в численних етичних кодексах, мають бути трансформовані відповідно до сучасного етапу розвитку інформаційних технологій. Зокрема, необхідно визначити межі, у яких посадові особи органів публічної влади можуть висловлювати свою позицію. Ми вважаємо, що це не буде суперечити конституційному принципу свободи слова, однак дозволить досягти більшої ефективності заходів правової освіти, які використовуються різними суб'єктами цієї діяльності.

У практичній діяльності приватних детективів та осіб, які здійснюють недержавну охоронну діяльність, правовий нігілізм проявляється на трьох рівнях. По-перше, це організаційний рівень, на якому під час створення підприємств, які надають охоронні та детективні послуги, їх реєстрації у встановленому законом порядку, а також під час відбору персоналу і його призначення на посади суб'єкти господарських відносин намагаються уникнути виконання правових приписів завдяки здійсненню корупційних діянь. Так, вимоги, які встановлені законом України про охоронну діяльність, передбачають, що персоналом охорони можуть бути дієздатні громадяни України, які досягли 18-річного віку, пройшли відповідне навчання або професійну підготовку, уклали трудовий договір із суб'єктом господарювання та подали документи про те, що вони: 1) не перебувають на обліку в органах охорони здоров'я з приводу психічної хвороби, алкоголізму чи наркоманії; 2) не мають непогашеної чи незнятої судимості за вчинення умисних злочинів; 3) не мають обмежень, встановлених судом щодо виконання покладених на них функціональних обов'язків; 4) не мають обмежень за станом здоров'я для виконання функціональних обов'язків; 5) зареєстровані за місцем проживання в установленому законодавством порядку. Фахівець з організації заходів охорони та працівники, задіяні до роботи на пункті централізованого спостереження, повинні відповідати вказаним вимогам, а також мати рівень освіти, визначений ліцензійними умовами, затвердженими центральним органом виконавчої влади у сфері охоронної діяльності, і в установлені спеціально уповноваженим центральним

органом виконавчої влади в галузі освіти і науки, молоді та спорту терміни та порядку підвищувати рівень кваліфікації [2]. Одночасно, як свідчить судова практика, мають місце випадки, коли ці вимоги не виконуються, а реєстрація підприємств тим не менше здійснюється. Небезпекою цього рівня проявів правового нігілізму є те, що від самого початку своєї діяльності підприємства, які надають охоронні та приватні детективні послуги, у якості орієнтирів мають не додержання правових приписів, а досягнення поставлених цілей, незважаючи на вимоги закону. Окрім того, як відомо, корупція − це процес, який включає широке коло суб'єктів, у тому числі і представників посадових осіб органів публічної влади. Пропозиції від суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язані з незаконним збагаченням таких посадових осіб, негативно позначаються на публічному управлінні в економічній сфері.

Другим рівнем, на якому знаходить свій прояв правовий нігілізм осіб, які надають приватні детективні та охоронні послуги, є функціональний. На цьому рівні нехтування вимогами закону відбувається під час безпосереднього здійснення вказаними суб'єктами своєї діяльності. Як приклад прояву цього рівня можна навести фіктивні договори, коли угода укладається про надання одного виду послуг, натомість фактично передбачається надання інших. Слід зауважити, що нехтування правовими приписами під час здійснення суб'єктами надання приватних детективних або охоронних послуг призводить до того, що у своїй діяльності працівники відповідних суб'єктів господарювання починають орієнтуватися не на правові, а на інші чинники, у них поступово формується бажання отримувати переваги (грошові, кар'єрні та інші) за будь-яку ціну. Таким чином, право як універсальний регулятор, як одна з найважливіших цінностей суспільних відносин зникає з цих відносин, заміщуючись іншими чинниками.

На третьому рівні, на якому проявляється правовий нігілізм учасників відносин, пов'язаних зі здійсненням приватної детективної та охоронної діяльності, має місце невиконання конституційних обов'язків людини і громадянина, пов'язаних із протидією злочинності. Ст. 396 Кримінального кодексу України, яка має назву "Приховування злочину", визначає, що заздалегідь необіцяне приховування тяжкого чи особливо тяжкого злочину карається арештом на строк до трьох місяців або обмеженням волі на строк до трьох років, або позбавленням волі на той самий строк. Не підлягають кримінальній відповідальності за заздалегідь необіцяне приховування злочину члени сім'ї чи близькі родичі особи, яка вчинила злочин, коло яких визначається законом [3]. Ці положення мають велике значення, оскільки, як неодноразово вказувалося в наукових джерелах, людина повинна усвідомлювати те, що байдуже ставлення до постраждалих від злочину, а також до тих, хто потребує допомоги в разі, якщо їхньому життю, здоров'ю, свободі або власності загрожує небезпека від злочинця, є аморальним. Для того, щоб захистити себе від насильства з боку криміналітету, необхідно протидіяти йому всім суспільством. Відсутність відповідальності за недонесення про злочин породжує безкарність, упевненість злочинця в тому, що його діяння не стануть відомими органам влади [4, с. 132]. Разом з тим, слід зазначити, що, як свідчать правозастосовна, й, зокрема, судова практика, у своїй діяльності суб'єкти, які надають охоронні та приватні детективні послуги, досить часто не повідомляють правоохоронні органи про вчинення тяжких і особливо тяжких злочинів, що призводить до створення певних корпоративних груп, у яких систематично відбувається приховування інформації про вчинення злочинів. Унаслідок панування таких тенденцій бажання приховувати інформацію від правоохоронних органів

розповсюджується й на інші соціальні групи, зростає латентність злочинності, а молоді працівники, які потрапляють у ці структури і ще не мають такого спотвореного правового світогляду, під впливом своїх більш досвідчених колег та керівництва поступово формують у собі нігілістичні цінності, втілюють їх у своїй професійній діяльності і згодом здійснюють навчання такій антисоціальній поведінці вже нових молодих працівників.

Як можна побачити, правовий нігілізм у діяльності суб'єктів, які надають недержавні охоронні та приватні детективні послуги, становить небезпеку не лише для самих таких суб'єктів, а й для держави загалом, громадянського суспільства, правоохоронної діяльності тощо. Указане свідчить про те, що протидія правовому нігілізму в осіб, які здійснюють приватну детективну та недержавну охоронну діяльність, є загальнодержавною справою.

Адміністративно-правове забезпечення протидії правовому нігілізму під час здійснення недержавної охоронної та приватної детективної діяльності слід розуміти як упорядкування суспільних відносин, пов'язаних із наданням охоронних і приватних детективних послуг, з метою реалізації гарантій законності діяльності вказаних суб'єктів, формування в них правової культури та протидії розвитку толерантного ставлення до порушень правових приписів.

На нашу думку, заходи адміністративно-правового забезпечення протидії правовому нігілізму під час здійснення недержавної охоронної та приватної детективної діяльності мають знайти своє відображення як у Законі України "Про охоронну діяльність", так і у проєкті закону "Про приватну детективну (розшукову) діяльність", котрі необхідно доповнити окремими статтями, у яких визначалася б роль зазначених суб'єктів у правовому вихованні та протидії правовому нігілізму. На нашу думку, такий крок дозволить використовувати потенціал зазначених суб'єктів недержавної правоохоронної діяльності для того, щоб правова культура в суспільстві зміцнювалася й Україна робила нові кроки на шляху до розбудови правової держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про освіту: Закон України від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#n1854 (дата звернення: 29.09.2017).

2. Про охоронну діяльність: Закон України від 22 березня 2012 року № 4616-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 2. Ст. 8.

3. Кримінальний кодекс України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14 (дата звернення: 29.09.2017).

4. *Беніцький А.С.* До питання про правову природу неповідомлення про злочин. Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. 2013. № 4. С. 125–133.

УДК 342.951

В.І. Приходько,
здобувач ДНДІ МВС України,
старший науковий співробітник
ДНДІ МВС України, м. Київ, Україна

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ПРОФІЛАКТИКИ ТРАНСПОРТНИХ ПРИГОД В УКРАЇНІ

У статті розкрито поняття та сутність адміністративно-правової профілактики транспортних пригод в Україні. На основі системного аналізу відповідних теоретичних напрацювань з'ясовується сутність понять "профілактика", "попередження", "запобігання", "припинення", "превенція", а також визначається їх співвідношення. На основі узагальнення наукових джерел та чинного законодавства України сформульовано авторське визначення поняття адміністративно-правової профілактики транспортних пригод в Україні.

Ключові слова: *транспортні пригоди, профілактика, запобігання, попередження, адміністративно-правова профілактика.*

В статье раскрыты понятие и сущность административно-правовой профилактики дорожно-транспортных происшествий в Украине. На основании системного анализа соответствующих теоретических наработок выясняется сущность понятий "профилактика", "предупреждение", "предотвращение", "прекращение", "превенция", а также определяется их соотношение. На основании обобщения научных источников и действующего законодательства Украины сформулировано авторское определение понятия административно-правовой профилактики дорожно-транспортных происшествий в Украине.

Ключевые слова: *транспортные происшествия, профилактика, предотвращение, предупреждение, административно-правовая профилактика.*

Research article considers the concept and essence of administrative and legal prevention of traffic accidents in Ukraine. On the basis of a systematic analysis of relevant theoretical developments, the essence of the concepts of "prevention", "termination" etc. and their relationship are determined. On the basis of generalization of scientific sources and the current legislation of Ukraine, the author defines the concept of administrative and legal prevention of traffic accidents in Ukraine.

Keywords: *traffic accidents, prevention, termination, administrative and legal prevention.*

Серед основних проблемних питань, які безпосередньо стосуються забезпечення як національної, так і публічної безпеки, є нагальна проблема забезпечення безпеки руху транспорту в Україні. Відповідні статистичні дані свідчать про високий рівень аварійності та величезну кількість людських жертв від транспортних пригод.

Так, лише упродовж останніх 30 років на вітчизняних дорогах трапилося понад 1,2 млн дорожньо-транспортних пригод (далі − ДТП), у яких загинуло близько 200 тис. і травмовано більше ніж 1,3 млн осіб. Тільки від ДТП щороку гине майже 7 тис. і дістають травми близько 40 тис. осіб; кожні 12 хвилин

© Приходько В.І., 2017

виникає дорожня пригода; майже кожні 1,5 години гине людина. За добу гине близько 20 і дістають травми понад 130 людей. Загальна статистика свідчить про те, що в середньому на автомобільних дорогах України щороку реєструється понад 150 тис. ДТП, у яких гине понад 3 тис. осіб (із них − півтори тисячі дітей), понад 30 тис. постраждалих отримують важкі травми.

Не становлять винятку і пригоди, що трапляються за участю інших видів транспорту, окрім автомобілів. Зокрема, спостерігається негативна тенденція до збільшення кількості авіакатастроф у світі, а також транспортних пригод на залізничних переїздах тощо. У зв'язку з цим, назріла актуальна потреба в існуванні ефективного механізму адміністративно-правової профілактики транспортних пригод в Україні.

Як слушно зазначає М.В. Кутерга, загалом адміністративно-правова профілактика є соціально спрямованою діяльністю держави, її органів та посадових осіб, громадських об'єднань та окремих громадян, що полягає у здійсненні заходів, спрямованих на виявлення причин та умов скоєння адміністративних правопорушень, ліквідації факторів, які сприяють формуванню антигромадської поведінки [1, с. 144].

Окремим аспектам зазначеної проблематики були присвячені праці таких вчених, як В.М. Бесчастний, М.Ю. Веселов, Г.В. Галімшина, Т.О. Гуржій, С.М. Гусаров, М.М. Долгополова, В.В. Доненко, В.В. Єгупенко, Ю.С. Коллер, О.М. Кучеренко, В.І. Майоров, Д.В. Мамчур, М.А. Микитюк, В.А. Мисливий, Р.І. Михайлов, О.Л. Міленін, В.В. Новіков, А.М. Подоляка, В.Й. Развадовський, О.Ю. Салманова, А.О. Собакарь, Л.І. Сопільник, М.М. Стоцька, В.М. Шудріков, Х.П. Ярмакі, Р.В. Ярова та ін. Проте комплексного аналізу питань, присвячених дослідженню поняття та сутності адміністративно-правової профілактики транспортних пригод в Україні, не проводилося. Указане свідчить про актуальність цієї статті, метою якої є визначення поняття та сутності адміністративно-правової профілактики транспортних пригод в Україні.

Перш ніж розглядати поняття та сутність адміністративно-правової профілактики транспортних пригод в Україні, вважаємо за необхідне передовсім визначитися з тим, що безпосередньо належить до термінів "профілактика" та "правова профілактика", оскільки можна з упевненістю стверджувати, що між цими дефініціями є відповідні діалектичні взаємозв'язки, беручи до уваги й те, що "...основою методологічного підходу до розкриття будь-якого поняття є розкриття окремого через загальне" [2, с. 10].

Слід зазначити, що "профілактика" − це слово латинського походження, що означає "запобігти" або "зберегти". Однак поряд із цим, окрім цього поняття, доволі часто як у теорії окремих галузей права, так і в відповідних нормативно-правових актах також можна натрапити на такі категорії як: "запобігання", "попередження", "припинення", "превенція" тощо. Як слушно зазначає Л.В. Левицька, поняття "попередження", "профілактика", "запобігання", "превенція" виступають синонімами, оскільки фактично їх зміст збігається, а тому спроби розмежування цих понять вбачаються більшістю науковців недоцільними через відсутність теоретичного та практичного сенсу [3].

Водночас окремі вчені наголошують, що термін "запобігання" охоплює різні види цілеспрямованої попереджувальної діяльності, зокрема, і профілактику, яка є її частиною. Етимологічно слова-терміни "попередження", "запобігання", "профілактика" близькі за своєю сутністю. Слово "попередити" означає, що за допомогою вжитих заходів чомусь перешкоджають розвинутися, здійснитися. Беручи

до уваги вказане тлумачення, теоретики та практики розглядають профілактику як частину більш змістовного явища попередження правопорушень [4]. У свою чергу, категорія "запобігати" включає в себе значення "не допускати, заздалегідь відвертати що-небудь неприємне, небажане" [5].

Варто погодитися з тим, що термін "профілактика" в широкому розумінні з юридичної точки зору − це складна, об'єктивно обумовлена система керованої діяльності, що закономірно склалася на конкретному історичному етапі суспільного життя й яка забезпечує науково-теоретичну і практичну реалізацію заходів, спрямованих на запобігання правопорушенням [6].

Наявність у нормативно-правових актах різних дефініцій може свідчити про суперечливі уявлення щодо запобігання відповідним негативним явищам у сфері транспорту, наприклад, адміністративним правопорушенням або транспортним пригодам. З огляду на це, варто підкреслити, що залежно від рівня сформованості причин та умов протиправної поведінки і пов'язаного з цим моменту їх реалізації у здійсненні такої поведінки запобігання порушенням, автори юридичної енциклопедії поділяють на: а) профілактику, яка здійснюється до формування умислу; б) запобігання, що відбувається після сформування умислу до початку вчинення правопорушення; в) припинення правопорушення [7].

Загалом слід зауважити, що в юридичній літературі та на практиці доволі часто вживаються такі поняття, як "профілактична", "попереджувальна", "запобіжна" діяльність, котрі фіксують як загальне, так і особливе у процесі боротьби з різними порушеннями. З огляду на це, слід підтримати позицію про те, що під "запобіганням" (профілактикою, попередженням) пригодам (правопорушенням) варто розуміти особливий вид соціальної діяльності, що забезпечує таке перетворення суспільних відносин, унаслідок якого усуваються, нейтралізуються чи блокуються детермінанти протиправної поведінки [8, с. 64].

Окремо хотілося б звернути увагу на те, що останнім часом вітчизняна юридична література розпочала широко вживати дефініцію "превенція", яка включає всі поняття, пов'язані з "попередженням правопорушень", позначаючи діяльність щодо попередження, профілактики, запобігання правопорушенням [9].

У цьому контексті можна навести приклад використання зазначених понять у чинному законодавстві України, наприклад, у Законі України "Про Національну поліцію", де у ст. 23 серед основних завдань поліції визначається також те, що вона "здійснює превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень" [10].

Проте, у свою чергу, на думку О.І. Остапенка, саме поняття "попередження" є збірним або комплексним. Першим етапом попереджувальної діяльності, спрямованої на недопущення протиправних дій з боку конкретної особи, є профілактика. Якщо вона стає недостатньою, тоді постає необхідність у запобіганні або припиненні адміністративного делікту. Під профілактикою правопорушень він розуміє особливий вид соціальної практики, спрямований на нейтралізацію, локалізацію та усунення причин і умов, які спричиняють вчинення проступку [11].

Необхідно констатувати, що категорія "профілактика" перейшла з медицини, де під цим терміном розумілися заходи, що запобігають виникненню і поширенню хвороб, сприяють охороні здоров'я населення [12]. У свою чергу, у словниках поняття "профілактика" трактується через слово "попередження", зокрема, під профілактикою розуміють сукупність попереджувальних заходів, спрямованих на збереження і зміцнення нормального стану правопорядку [13].

Крім того, слід зауважити, що термін "профілактика" запозичується також і з кримінології [14, с. 108], де всі питання, пов'язані із профілактикою злочинів,

достатньо широко висвітлені й розроблені в кримінологічній літературі, у якій досі відсутнє концептуальне розуміння понять “профілактика” і “попередження” та їх співвідношення. Проте варто підкреслити, що переважна більшість наукових праць та нормативно-правових актів зазначені вище поняття застосовують як такі, що є взаємозамінними. Такий висновок зумовлений трактуванням слова “профілактика” у тлумачних словниках. Так, словник іноземних слів [15] дає таке визначення профілактики (від гр. prophylaktikos − запобіжний) як сукупності заходів, спрямованих на попередження виникнення і поширення захворювань, на охорону і зміцнення здоров’я і фізичний розвиток населення. Водночас С.І. Ожегов під “профілактикою” у буквальному сенсі розуміє сукупність заходів, що попереджають від чогось або охороняють що-небудь [16, с. 618].

Проте, на думку А.Ф. Зелінського, профілактика не має на увазі конкретне правопорушення або негативний випадок, а забезпечується через попередження криміногенних ситуацій, їх усунення, послаблення дії негативних факторів, що детермінують ці явища, захист об’єктів від посягань тощо [17, с. 141].

У адміністративно-правовій теорії поняття “попередження”, “профілактика”, “запобігання” набули широкого використання, де одні вчені вважають ці поняття різними за змістом та своєю сутністю, а інші − навпаки, вважають ці терміни тотожними та взаємозамінними. Те ж саме можна сказати і про авторів наукових праць у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, де можна знайти діаметрально протилежні думки та погляди з цього питання. Однак, усе ж таки, у більшості випадків стосовно організації превентивної роботи істотних розбіжностей щодо розуміння термінів “попередження”, “запобігання” та “профілактика” не трапляється.

У загальному вигляді під “профілактикою” в адміністративно-правовій теорії зазвичай розуміють соціально спрямовану діяльність держави, її органів та їх посадових осіб, громадських організацій та окремих громадян щодо виявлення причин та умов скоєння адміністративних правопорушень, ліквідації факторів, які сприяють ліквідації адміністративної деліктності як соціального явища, та забезпечення, під час здійснення такої діяльності прав та свобод громадян [18, с. 206−207]. Тобто сутність поняття “профілактики” в цьому випадку, як бачимо, зводиться до державновладної діяльності з виявлення та усунення причин та умов, що сприяють скоєнню правопорушень.

З огляду на зазначене вище, не заперечуючи певні погляди на це питання, вважаємо за доцільне надалі використовувати ці поняття як тотожні [19, с. 7], розуміючи під “профілактикою” сукупність заходів, спрямованих на попередження (запобігання) та усунення (припинення, ліквідацію) відповідних негативних факторів, а також причин та умов, що їх детермінують.

Що ж стосується профілактики транспортних пригод (а також правопорушень), то передовсім розглянемо наявні визначення понять “профілактика” та/або “профілактична діяльність” у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху та правоохоронної діяльності.

Так, наприклад, у правоохоронній сфері під час розгляду питань, пов’язаних із запобіганням злочинів у сфері економіки, використовують різноманітні поняття: “соціальна профілактика”, “боротьба зі злочинністю”, “протидія злочинності”, “тиск на злочинність”, “соціальний контроль злочинності”, “профілактика злочинності”, “попередження злочинності”, “запобігання злочинності”, “превенція злочинності”, “припинення злочинів” тощо. Окрім того, кримінології відомі такі поняття як “контроль”, “регулювання”, “стримування” та навіть “управління злочинністю”. Одним з нових категоріальних понять, що з’явилися в сучасній українсь-

кій кримінологічній теорії, є поняття "соціально-правовий контроль", запропоноване як базове, що визначає всі форми державного впливу, протидії злочинності. Проте найзагальнішим поняттям є "соціальна профілактика правопорушень" як форма превенції правопорушень, що поєднує всі її елементи (загальносоціальну, спеціально-кримінологічну; загальну та індивідуальну; ранню та безпосередню профілактику, запобігання злочинам та адміністративним правопорушенням) [20].

Безпосередньо під профілактикою у сфері дорожнього руху та його безпеки розуміють систему заходів економічного, соціального, культурного, виховного та правового характеру, спрямованих на зниження рівня аварійності на автомобільних дорогах, мінімізацію шкідливих наслідків ДТП та підвищення гарантій безпеки дорожнього руху [21, с. 22]. Подібно до цього, профілактику (попередження) ДТП визначають як систему заходів економічного, соціально-культурного, виховного і правового характеру, що здійснюються державними органами і громадськими організаціями для зниження рівня аварійності на автомототранспорті, усунення її причин, забезпечення безпеки дорожнього руху [22, с. 6].

Г.М. Максимов вважає, що під час розгляду питань попередження аварійності цілком правомірним є використання термінології і понять "попередження", "профілактика", уживаних у кримінології. Застосовуючи такі словосполучення як "попередження аварійності", "превентивна діяльність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху", "профілактичний вплив", "профілактична робота", він, фактично, ототожнює їх із поняттям "забезпечення безпеки дорожнього руху" [23]. В.В. Новиков використовує такі словосполучення як "профілактика у сфері дорожнього руху" або "сфера профілактики безпеки дорожнього руху" [24].

М.А. Микитюк підкреслює, що сфера профілактики безпеки дорожнього руху виступає симбіозом людини й техніки, єдністю соціальних і технічних елементів, котра включає техніко-технологічну систему та підсистему ролей і функцій обслуговуючого та управлінського персоналу. При цьому сферу профілактики безпеки дорожнього руху науковець розглядає як систему, що містить три підсистеми, різні за функціональним призначенням і результатом: 1) техніко-технологічна підсистема "дорожній рух"; 2) підсистема обслуговування дорожнього руху; 3) підсистема управління дорожнім рухом [25, с. 82–83].

Під адміністративно-правовою профілактикою дорожньо-транспортних пригод (порушень правил дорожнього руху) розуміють зазвичай комплекс засобів правового, організаційно-управлінського, програмно-цільового, аналітично-оціночного, соціально-економічного, пропагандистсько-виховного, медичного та технічного характеру, які здійснюються уповноваженими на те суб'єктами з метою зниження рівня дорожньо-транспортної аварійності, усунення її причин та умов, забезпечення безпеки дорожнього руху в цілому [1, с. 146]. У свою чергу, безпосередньо під профілактикою дитячого дорожньо-транспортного травматизму розуміють нормативно визначену діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій щодо системного здійснення організаційних, правових, інженерно-технічних і виховних заходів, спрямованих на попередження й усунення причин і умов, що сприяють дитячому дорожньо-транспортному травматизму [26, с. 56].

Як і будь-яка діяльність, профілактика транспортних пригод має відповідні цілі, до яких, погоджуючись з М.В. Кутергою та Н.О. Шмигельською, можна віднести: усунення або взагалі нейтралізацію причин та умов, що сприяють скоєнню транспортних пригод; обмеження дії негативних явищ та процесів; нейтралізацію негативного впливу мікросередовища особи, що формує антигромадську установку особи (наприклад учасника дорожнього руху); вплив на особу, яка за своїми

морально психологічними якостями здатна скоїти транспортну пригоду [1, с. 144; 8, с. 68].

З огляду на наявні трактування поняття "профілактика" та зазначене вище, можемо констатувати, що адміністративно-правова профілактика транспортних пригод – це цілісний комплекс адміністративно-правових заходів соціального, економічного, спеціального та індивідуального характеру, котрі здійснюються відповідними суб'єктами адміністративно-правової профілактики для попередження і припинення транспортних пригод шляхом виявлення, нейтралізації й усунення причин та умов їх вчинення з метою зниження рівня аварійності на транспорті.

На нашу думку, стан адміністративно-правової профілактики транспортних пригод в Україні не можна назвати задовільним у зв'язку з високим рівнем аварійності не тільки за допомогою автомобільного транспорту, але й інших видів транспорту, що, у свою чергу, потребує вдосконалення наявних та розробку (запровадження) нових напрямів підвищення ефективності адміністративно-правової профілактики транспортних пригод в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Кутерга М.В.* Забезпечення безпеки дорожнього руху засобами адміністративно-правової профілактики. Науковий вісник публічного та приватного права. Вип. 4. 2016. С. 142–147.

2. *Настюк В.Я., Бєлєвцева В.В.* Адміністративно-правові режими в Україні: монографія. Х.: Право, 2009. 128 с.

3. *Левицька Л.В.* Запобігання насильницьким злочинам щодо неповнолітніх в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2003. 224 с.

4. *Кальченко Т.Л.* Запобігання злочинності в Україні спеціальними органами та установами: дис. ... канд. юрид. наук. К., 2003. 222 с.

5. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і доповн.) / уклад. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.

6. *Оржеховська В.М.* Профілактика правопорушень серед неповнолітніх: навч.-метод. посіб. К., 1996. С. 61.

7. Юридична енциклопедія: в 6 т. / ред. кол.: Ю.С. Шемшученко та ін. К.: Укр. енцикл., 1999. Т. 2. 741 с.

8. *Шмігельська Н.О.* Адміністративно-правове регулювання профілактики правопорушень у сфері економіки: дис. ... канд. юрид. наук. К., 2015. 173 с.

9. *Поволоцька С.Я.* Діяльність органів внутрішніх справ по профілактиці правопорушень серед неповнолітніх (адміністративно-управлінське дослідження): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2005. 20 с.

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

11. *Остапенко О.І.* Профілактика адміністративних правопорушень (адміністративно-правовий аспект). Львів, 2001. 155 с.

12. *Гусєв А.І., Костова Ю.Б., Крестовська Н.М.* та ін. Ювенальна юстиція: навчальний посібник / під. ред. Н.М. Крестовської. Одеса: ОЮІ ХНУВС, 2006. 243 с.

13. *Чубко Т.П.* Тенденції розвитку сучасного права обумовлені глобалізаційними процесами. Митна справа: наук.-практ. журнал. № 1(85). 2013. Ч. 2. К. 2. С. 26–34.

14. Кримінологія: підручник для студентів вищих навч. закладів / О.М. Джужа, Я.Ю. Кондратьєв, О.Г. Кулик та ін.; відп. ред. Я.Ю. Кондратьєв; за заг. ред. О.М. Джужі. К.: Юрінком Інтер, 2002. 416 с.

15. Словарь иностранных слов / под ред. И.В. Лехина, С.М. Локшиной, Ф.Н. Петрова и Л.С. Шаумяна. Изд. 6-е, перераб. и доп. М.: Сов. энциклопедия, 1964. 784 с.

16. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка: около 53 000 слов. Изд. 5-е, стереотипное. М.: Гос. изд-во иностр. и нац. словарей, 1963. 900 с.

17. *Зелинский А.Ф.* Криминология: курс лекций. Харьков: Прапор, 1996. 260 с.

18. *Соха С.І.* Профілактика адміністративних правопорушень: поняття та зміст. Митна справа. 2014. № 2(92). Ч. 2. С. 206–211.

19. *Коробкін В.Ф., Веселов М.Ю.* Щодо з'ясування поняття "профілактика дитячого дорожньо-транспортного травматизму". Безпека дорожнього руху України: наук.-техніч. вісник. 2006. № 1–2. С. 5–10.

20. *Поволоцька С.Я.* Діяльність органів внутрішніх справ по профілактиці правопорушень серед неповнолітніх (адміністративно- управлінське дослідження): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2005. 20 с.

21. *Собакарь А.О., Холмянский Я.Д., Тараненко С.М.* Основи безпеки дорожнього руху: навч. посіб. / за ред. В.М. Бесчастного. К.: Знання, 2007. 312 с.

22. *Паршиков С.И., Резников В.П.* Организация профилактической работы подразделений Госавтоинспекции: учеб. пособие. Донецк, 208 с.

23. *Максимов Г.М.* Организация профилактики правонарушений подразделениями ГАИ: учеб. пособ. М.: Академия МВД СССР, 1981. 66 с.

24. *Новиков В.В.* Адміністративно-правові основи профілактики порушень правил дорожнього руху: дис. ... канд. юрид. наук. К., 1997. 197 с.

25. *Микитюк М.А.* Правові основи управління профілактикою безпеки дорожнього руху. Право України. 2005. № 5. С. 81–85.

26. *Веселов М.Ю.* Адміністративно-правова профілактика дитячого дорожньо-транспортного травматизму в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. 2009. 236 с.

УДК 342.92

К.О. Прохоров,
аспірант Міжрегіональної Академії
управління персоналом, м. Київ, Україна

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОДАТКОВІ ПРАВОПОРУШЕННЯ (НА ПРИКЛАДІ СТ. 164-1 КУпАП)

Стаття присвячена узагальненню актуальної наукової думки про адміністративну відповідальність за податкові правопорушення в Україні крізь призму відповідальності за ст. 164-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Автором аналізується актуальність проблематики порушень податкового законодавства, за які настає юридична відповідальність, та з'ясовуються види цієї відповідальності. У процесі аналізу особливих рис адміністративної відповідальності за податкові правопорушення (з урахуванням особливостей відповідальності, передбаченої ст. 164-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення) визначаються: нормативна база та коло суб'єктів, які притягуються до цієї відповідальності; мета, завдання, методи, підстави та умови зазначеної відповідальності; юридичні наслідки притягнення до неї.

Ключові слова: *адміністративна відповідальність, адміністративні правопорушення, податкові правопорушення, проблема, юридична відповідальність, юридичні наслідки.*

Статья посвящена обобщению актуальной научной мысли об административной ответственности за налоговые правонарушения в Украине сквозь призму ответственности по ст. 164-1 Кодекса Украины об административных правонарушениях. Автором анализируется актуальность проблематики нарушений налогового законодательства, за которые наступает юридическая ответственность, и выясняются виды данной ответственности. В процессе анализа особых черт административной ответственности за налоговые правонарушения (с учетом особенностей ответственности, предусмотренной ст. 164-1 Кодекса Украины об административных правонарушениях) определяются: нормативная база и круг субъектов, привлекаемых к выше указанной ответственности; цель, задачи, методы, основания и условия соответствующей ответственности; юридические последствия привлечения к данной ответственности.

Ключевые слова*: административная ответственность, административные правонарушения, налоговые правонарушения, проблема, юридическая ответственность, юридические последствия.*

Research article focuses on the generalization of an actual scientific thought related to administrative liability for tax offenses in Ukraine through the prism of liability for Art. 164-1 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses. The author analyzes the relevance of violating tax law, for which legal liability is incurred, and the types of this liability are clarified. In the process of the analysis of the special features of administrative liability for tax offenses (in view of legal liability required by Art. 164-1 of Code of Ukraine on Administrative Offenses), there the regulatory framework and the circle of entities, which are held responsible in this case; purpose, objectives, methods,

© Прохоров К.О., 2017

grounds and conditions of this liability; legal effect of bringing to this liability are determined.

Keywords: *administrative liability, administrative offenses, legal effect, legal liability, problem, tax offenses.*

У сучасному світі продовжують кількісно зростати правопорушення економічного характеру, зокрема, податкові правопорушення. Це питання, звісно, є надзвичайно актуальним для нашої держави, *по-перше*, з огляду на той факт, що національна безпека України знаходиться в умовах численних кризових явищ, які послаблюють її потенціал стабільного розвитку. Безумовно, немає сумнівів, що особи, котрі вчиняють фінансові правопорушення, а особливо – податкові правопорушення, деструктивним чином впливають на стан безпеки держави та можливості України обстоювати сьогодні свій суверенітет, право існувати як соціальна, правова та демократична незалежна держава ("від стану виконання платниками податків покладених на них обов'язків безпосередньо залежить рівень надходжень до бюджетів та державних цільових фондів" [1, с. 1036]). *По-друге*, слід також мати на увазі, що в нашій державі сьогодні відбуваються множинні реформи, які супроводжуються зростанням фінансових правопорушень. Зазначене пов'язується із тим, що будь-які зміни в публічному житті, особливо тоді, коли вони не є достатньо системними, всеохоплюючими, завжди створюють умови, у яких уможливлюється втілення корисливих протиправних діянь.

Крім того, слід також мати на увазі, що для українського суспільства, так само, як і для суспільств зарубіжних держав, у яких мають місце ринкові відносини, характерним є зниження рівня правосвідомості. Зокрема, Є.М. Гоцуляк зазначає, що "у системі сучасних ринкових відносин нашої держави виконання платниками податків податкового обов'язку об'єктивно не може спиратися лише на високий рівень їх правової культури та усвідомлення суспільної значущості передбаченої нормами податкового права належної поведінки. Отже, для забезпечення необхідного рівня податкових надходжень до бюджетів усіх рівнів та цільових фондів вирішального значення набуває застосування заходів державного примусу в податковій сфері" [2, с. 101]. При цьому система державного примусу в податковій сфері безпосереднім чином реалізується через нормативно визначений механізм юридичної відповідальності за податкові правопорушення, тобто за порушення відповідного правового обов'язку в податковій сфері. У цьому сенсі слід зазначити, що в п. 111.1 ст. 111 Податкового кодексу України (ПК України) законодавцем зазначається, що за порушення законів з питань оподаткування та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, застосовуються такі види юридичної відповідальності: фінансова, кримінальна та адміністративна відповідальності. Таким чином, ці види відповідальності настають у результаті безпосередньо податкових правопорушень, а також податкових злочинів та проступків у сфері податків і зборів, що сукупно складають систему податкових правопорушень, у якій кожна група правопорушень посідає своє особливе місце, об'єктивуючись у якості підсистеми, унормованої законодавцем відповідно на рівні податкового (і митного), кримінального та адміністративного законодавства. У цій системі на особливу увагу заслуговують адміністративні правопорушення в податковій сфері, за які настає адміністративна відповідальність. Це пояснимо тим, що: 1) адміністративна відповідальність серед всіх видів юридичної відповідальності є найбільш застосовною з огляду на те, що адміністративні правопорушення складають переважну більшість вчинюваних протиправних діянь (серед

податкових правопорушень адміністративні правопорушення також кількісно переважають, зокрема, над кримінально карним порушенням податкового законодавства); 2) триваючі реформи чинного законодавства, що тією чи іншою мірою стосуються фінансової сфери держави, потребують узагальненої та актуальної наукової думки про адміністративну відповідальність за податкові правопорушення, зважаючи на яку, заплановані зміни в законодавстві будуть здійснюватися з урахуванням усіх можливостей недопущення порушень у податковій сфері. Водночас з метою достатньої конкретизації юридичної сутності адміністративної відповідальності за податкові правопорушення доцільно обрати в якості певного контексту конкретну норму Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП), у якій міститься склад відповідного виду адміністративних правопорушень. У якості такого правопорушення доцільно обрати передбачене ст. 164-1 Кодексу, суб'єктами якого є досить широке коло осіб.

Тією чи іншою мірою адміністративна відповідальність у податковій сфері загалом та в контексті порушення ст. 164-1 КУпАП зокрема вже досліджувалася українськими вченими (наприклад, О.І. Баїк, О.М. Бандуркою, О.О. Долгим, В.В. Іщенком, Ю.В. Марочкіною, В.Д. Понікаровим, С.М. Поповою та ін.). Поряд із тим, не применшуючи вже опублікованих результатів дослідження проблематики адміністративної відповідальності за податкові правопорушення, слід констатувати, що сучасна юридична думка стосовно вказаної відповідальності потребує систематизації та актуалізації.

Отже, *метою* цієї наукової розвідки є узагальнене викладення юридичної особливості адміністративної відповідальності за податкові правопорушення з урахуванням контекстуальної юридичної природи відповідальності, передбаченої ст. 164-1 КУпАП. Ця мета досягатиметься шляхом виконання таких *завдань*: 1) з'ясувати місце правопорушення, адміністративна відповідальність за яке настає на підставі ст. 164-1 КУпАП, у структурі системи податкових правопорушень, за які настає адміністративна відповідність; 2) окреслити місце відповідальності за правопорушення, передбачене у ст. 164-1 КУпАП у структурі т. зв. "системи юридичної відповідності у податковій сфері", а також у системі виявів адміністративної відповідальності; 3) уточнити та систематизувати основні ознаки адміністративної відповідальності за податкові правопорушення з урахуванням особливостей юридичної відповідальності за порушення вимог ст. 164-1 КУпАП.

У КУпАП на сьогодні міститься низка норм, які передбачають адміністративну відповідальність за податкові правопорушення, зокрема, ст. 164-1, що встановлює відповідальність за порушення порядку подання декларації про доходи та ведення обліку доходів і витрат. Тобто особливим для правопорушення, передбаченого у ст. 164-1 КУпАП, є те, що воно, будучи складовим елементом загальної системи податкових правопорушень, знаходиться в цій системі у підсистемі особливої групи протиправних діянь, які також вважаються у світлі норм КУпАП одночасно й адміністративними правопорушеннями у податковій сфері (чи фінансовій, господарській сферах загалом). Це пояснюється тим, що порушення порядку подання декларації про доходи та ведення обліку доходів і витрат, з одного боку, є податковим правопорушенням, а з іншого, – відповідальність за це правопорушення настає на підставі норми КУпАП, а тому це правопорушення є адміністративним проступком у сфері податків і зборів.

Певна річ, сформульовані висновки дозволяють лише сформувати загальні контури місця правопорушення, передбаченого у ст. 164-1 КУпАП, у структурі системи адміністративних правопорушень у податковій сфері. Більш конкретним

чином це місце може бути визначене у результаті класифікації всіх податкових правопорушень, за які настає адміністративна відповідальність. У цьому контексті необхідно зазначити, що вирішенню питання класифікації відповідних правопорушень тією чи іншою мірою приділяли увагу українські та зарубіжні вчені [3, с. 159–161; 4, с. 100; 5, с. 201]. При цьому погоджуємось із В. Іщенком, котрий вважає, що "базовим критерієм класифікації адміністративних правопорушень у сфері оподаткування має бути видовий об'єкт правопорушення, оскільки саме він взятий за основу в кодифікації адміністративно-деліктного законодавства вітчизняним та зарубіжним законодавцями". З огляду на це, вчений справедливо вважає, що правопорушення, передбачене ст. 164-1 КУпАП, входить до групи "адміністративні правопорушення проти обов'язків зі сплати податків та подання декларацій про доходи та майновий стан" [6, с. 144]. Відтак, як випливає з викладеного вище, у системі адміністративних правопорушень у податковій сфері порушення, передбаченого ст. 164-1 КУпАП, є складовою частиною *групи адміністративних правопорушень проти правових обов'язків зі сплати податків і подання декларацій про доходи й майновий стан*, що окреслює місце правопорушення, за яке настає відповідальність за ст. 164-1 КУпАП, у структурі розглядуваної системи. У цьому сенсі відповідне правопорушення характеризується: 1) *загальними ознаками*, які визначають відповідне правопорушення частиною системи податкових правопорушень; 2) *спеціальними ознаками*, що дозволяють розуміти вказане правопорушення в якості елементу системи адміністративних правопорушень у податковій сфері; 3) *особливими ознаками*, котрі дозволяють виокремлювати це правопорушення в системі адміністративних правопорушень у податковій сфері.

Отримані висновки становлять підґрунтя й для визначення сутності та місця відповідальності за правопорушення, передбачене у ст. 164-1 КУпАП, у структурі юридичної відповідальності за податкові правопорушення. Це пояснюється тим, що відповідальність і правопорушення є взаємопов'язаними, а наявні результати проведеного дослідження дозволяють стверджувати таке: 1) ця відповідальність є юридичною відповідальністю, їй властиві всі базові ознаки цього виду суспільної відповідальності; 2) ця юридична відповідальність настає у податковій сфері, а саме за податкові правопорушення, передбачені нормами КУпАП, і тому виявляється в вигляді адміністративної відповідальності; 3) особливий вияв (форма, порядок, юридичні наслідки) адміністративної відповідальності за правопорушення, передбачене ст. 164-1 КУпАП, обумовлюється санкцією зазначеної статті (застосовується з урахуванням інших норм Загальної частини цього Кодексу).

При цьому більш повно відповідальність за порушення ст. 164-1 КУпАП як за податкове правопорушення, за яке настає адміністративна відповідальність, може бути науково осмислена в результаті виокремлення та систематизації особливих рис адміністративної відповідальності за податкові правопорушення, у контексті чого будуть з'ясовуватися особливі риси відповідальності за порушення ст. 164-1 КУпАП. Відтак, аналізуючи норми чинного законодавства, а також підходи вчених до розуміння юридичної природи адміністративної відповідальності за податкові правопорушення [7; 8, с. 86–95; 9; 10], можемо дійти висновку, що до *основних ознак адміністративної відповідальності за податкові правопорушення* слід віднести такі характерні риси цього виду юридичної відповідальності:

1) *адміністративна відповідальність за податкові правопорушення настає на підставі й у порядку, закріпленому в нормах адміністративного законодавства, з урахуванням норм податкового, господарського законодавства*. Слід мати на увазі, що в ст. 7 КУпАП закріплено правило стосовно забезпечення законності

при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення, відповідно до якого "ніхто не може бути підданий заходу впливу в зв'язку з адміністративним правопорушенням інакше як на підставах і в порядку, встановлених законом". Певна річ, у КУпАП не можуть бути детально окреслені вичерпні дані про сутність об'єкта правопорушення у сфері податків та фінансів загалом, що суперечило б принципу нормотворчої економії. З огляду на це, у КУпАП викладено лише необхідний обсяг складів адміністративного правопорушення, а вичерпна інформація про юридичну сутність об'єкта та суб'єкта відповідних правопорушень міститься (має міститись) у спеціальному законодавстві. У цьому сенсі адміністративна відповідальність за порушення порядку подання декларації про доходи та ведення обліку доходів і витрат застосовується на підставі ст. 164-1 КУпАП, з урахуванням п. 49.18 ст. 49, п. 177.10 ст. 177 та підп. 296.1.1 п. 296.1 ст. 296 ПК України, п. 6 ст. 128 ГК України.

2) *адміністративна відповідальність за податкові правопорушення настає на підставі особливої фактичної підстави – податкового правопорушення, сутність якого визначається у п. 109.1 ст. 109 ПК України у взаємозв'язку із ч. 1 ст. 9 КУпАП та конкретизується конкретною нормою КУпАП, у якій міститься склад відповідного правопорушення*. Розглядувана відповідальність за правопорушення у податковій сфері є відповідальністю за податкові правопорушення, яка нормативним чином інтерпретується в адміністративно-правовій площині, тобто в межах засад теорії адміністративного правопорушення. Це означає, зокрема, те, що порушення тих чи інших порядків (наприклад, порядку подання декларації про доходи, порядку ведення обліку доходів і витрат), передбачених у чинних нормах податкового та/або господарського законодавства України, обумовлюють адміністративну відповідальність лише в разі, коли конструкція цих правопорушень буде відповідати типовій моделі складу адміністративного проступку.

3) *адміністративна відповідальність за податкові правопорушення переслідує особливу мету*. Зважаючи на мету юридичної відповідальності загалом, можемо дійти висновку, що розглядувана відповідальність (у тому числі, у контексті ст. 164-1 КУпАП) своєю метою сукупно спрямована на застосування до порушника норм адміністративного законодавства про податкові правопорушення для того, щоб: 1) регулювати й охороняти відносини в податковій сфері адміністративно-правовими інструментами впливу для того, щоб усунути наявну суспільну шкоду, мінімізувати ризики для усталеного правопорядку, а також загрози для рівня національної (зокрема фінансової) безпеки держави, котрі обумовлюються податковим правопорушенням, за яке передбачається адміністративна відповідальність; 2) реалізувати принцип невідворотності юридичної відповідальності за адміністративні правопорушення в податковій сфері шляхом притягнення порушника відповідних положень КУпАП до адміністративної відповідальності, за наявності для цього всіх підстав та умов; 3) підвищити рівень правосвідомості населення, віри в правопорядок, що обумовлюється демонстрацією усьому суспільству реальності настання відповідальності за адміністративні правопорушення в податковій сфері.

4) *адміністративна відповідальність за податкові правопорушення передбачає виконання особливих завдань*, зокрема: 1) упорядкування суспільних відносин у податковій сфері та припинення й виправлення неналежної поведінки суб'єктів у вказаній сфері (підвищує рівень законності, дисциплінованості, соціальної відповідальності тощо); 2) охорону наявного конституційного ладу та публічного порядку, забезпечення законності та захист інтересів держави та суспільства

("публічного інтересу") стосовно належного перебігу суспільних відносин у податковій сфері; 3) покарання винного у скоєнні адміністративного правопорушення у податковій сфері та попередження аналогічних правопорушень цим суб'єктом (потенційними правопорушниками) у майбутньому.

5) *адміністративна відповідальність за податкові правопорушення здійснює певні функції*, які окреслюють вихідні напрями впливу на суспільні відносини в податковій сфері та сфері господарювання. Зокрема, С. М. Попова вважає, що відповідальність за порушення податкового законодавства об'єднує дві різні складові юридичної відповідальності: 1) правовідновну (компенсаційну), що "полягає в необхідності відшкодування державі платниками податків та/або їх посадовими особами збитків, що виникли внаслідок недоотримання надходжень бюджетами всіх рівнів від податків і зборів"; 2) штрафну (каральну), яка в рамках адміністративної відповідальності визначається положеннями КУпАП [11, с. 180].

На підставі викладеного вище можна дійти низки висновків. Адміністративна відповідальність як окремий вид юридичної відповідальності є складовим елементом т. зв. "системи юридичної відповідності у податковій сфері", що настає в результаті порушення податкового (й у відповідній частині − митного, господарського) законодавства. У контексті правопорушення, передбаченого ст. 164-1 КУпАП, можемо помітити, що досліджувана відповідальність характеризується не лише загальним, особливим, але й специфічним виявом (форма, порядок, юридичні наслідки), обумовленим санкцією зазначеної статті (при цьому вона застосовується з урахуванням інших норм Загальної частини цього Кодексу). Це достатньою мірою підтверджує також аналіз ознак адміністративної відповідальності за податкові правопорушення, котрі в загальному вигляді можуть виокремлюватися й систематизуватися за рівнем міри їх диференціації: 1) ознаки загального рівня дозволяють розуміти адміністративну відповідальність за податкові правопорушення в якості органічної частини т. зв. "системи юридичної відповідності у податковій сфері"; 2) ознаки спеціального рівня уможливлюють розуміння вказаної відповідальності як відповідальності, що настає в результаті вчинення правопорушення, охопленого системою адміністративних правопорушень у податковій сфері; 3) ознаки особливого рівня дозволяють виокремлювати адміністративну відповідальність за правопорушення, передбачене ст. 164-1 КУпАП, як окремий практичний вияв відповідної галузевої відповідальності, що виникає в зазначеній сфері правових відносин.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Тимченко А.М.* Деякі особливості державного примусу при реалізації податкових правовідносин. Форум права. 2011. № 1. С. 1031−1037.

2. *Гоцуляк Є.М.* Склад та кваліфікуючі ознаки порушень податкового законодавства, за які передбачена адміністративна відповідальність. Юридичний науковий електронний журнал. 2014. № 6. С. 100−105.

3. *Огороднікова І.І.* Класифікація адміністративних правопорушень у сфері оподаткування. Вісник Запорізького національного університету. Серія: *Юридичні науки*. 2010. № 4. С. 155−162.

4. *Роздайбіда А.В.* Проблема систематизації і класифікації податкових правопорушень. Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. 2002. № 1. С. 93−103.

5. *Угровецький О.П.* Система оподаткування в Україні: становлення, реформування, адміністрування. Харків: Золота миля, 2009. 328 с.

6. *Іщенко В.В.* Класифікація адміністративних правопорушень у сфері оподаткування: доктринальні підходи. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 1. С. 142−145.

7. *Долгий О.О.* Облік адміністративних правопорушень як інформаційна умова забезпечення законності у сфері податкової діяльності суб'єктів господарювання в Україні. Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України. 2013. № 4(63). С. 32–38.

8. *Марочкіна Ю.В.* Адміністративна відповідальність за ухилення від сплати податків: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Херсон, 2012. 198 с.

9. *Сухоребра Т.І.* Окремі питання адміністративної відповідальності за порушення у сфері оподаткування. Правничий вісник Університету КРОК. 2013. № 16. С. 166–169.

10. *Ярмоленко Ю.В.* Адміністративна відповідальність за порушення вимог фінансового законодавства. Наше право. 2014. № 2. С. 162–168.

11. *Попова С.М.* Розширення адміністративної відповідальності за податкові правопорушення. Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку: матер. наук.-практ. конф. (Харків, 27 квіт. 2012 р.). Харків: ХНУВС, 2012. С. 179–182.

УДК 340:349

В.М. Роллер,
ад'юнкт, Військовий інститут Київського національного університету імені Тараса Шевченка, м. Київ, Україна

ПИТАННЯ ВІДНЕСЕННЯ БАЗ ДАНИХ, ЩО МІСТЯТЬ ПЕРСОНАЛЬНІ ДАНІ, ДО ОБ'ЄКТІВ, ЯКІ РЕГУЛЮЮТЬСЯ ЗАКОНОДАВСТВОМ ПРО АВТОРСЬКЕ ПРАВО

Інформатизація суспільства та новітні технології дозволяють змінювати способи збирання та зберігання різноманітної інформації. Натепер велика кількість персональних даних про особу може бути збережена в електронних системах та базах даних. Проте на сьогодні немає прозорості у правовому визначенні та регулюванні поводження з базами даних. У статті порушується питання правового регулювання використання баз даних, особливо баз персональних даних. Розглянуто аспекти регулювання баз даних як об'єктів авторського права та об'єктів, що підпадають під дію законодавства про охорону персональних даних.

Ключові слова: *правове регулювання, база даних, база персональних даних, авторське право, охорона персональних даних.*

Информатизация общества и новейшие технологии позволяют изменять способы сбора и хранения разнообразной информации. На сегодняшний день большое количество персональных данных может быть сохранено в электронных системах и базах данных. Но сейчас отсутствует прозрачность в правовом определении и регулировании обращения с базами данных. В статье поднимается вопрос правового регулирования использования баз данных, особенно баз персональных данных. Рассматриваются аспекты регулирования баз данных как объектов авторского права и объектов, которые подпадают под действие законодательства о защите персональных данных.

Ключевые слова: *правовое регулирование, база данных, база персональных данных, авторское право, охрана персональных данных.*

Society informatization and the latest technologies allow changing the ways in which various information is collected and stored. Today, a large amount of personal data about person can be stored in electronic systems and databases. However, nowadays there is no understanding of the legal definition and regulation of database management. In the research article it is discussed the issue of legal regulation of usage of databases, and, in particular, personal databases. Such aspects of legal regulation of personal databases as the objects of copyrighting law and the objects of protection of personal information law are considered.

Keywords: *legal regulation, database, personal database, copyrighting law, protection of personal database.*

Нині інформаційні технології відіграють чи не найважливішу роль у житті людини. Комп'ютерні програми полегшують життя і пришвидшують обмін даними. Використовуючи програми та збираючи різноманітну інформацію, люди часто не задумуються про те, що створюють систематизовані бази персональних

© Роллер В.М., 2017

даних, створення та використання яких визначено законодавством. Інформатизація процесів значно полегшила завантаження та накопичення великих обсягів даних у інформаційних мережах. Проте водночас безвідповідальне ставлення та неналежне поводження з базами персональних даних можуть призвести до втрати чи оприлюднення цих відомостей. Разом з тим, законодавство не дає чіткого алгоритму, який може бути зрозумілим будь-якій особі, яка в той чи інший спосіб створює бази даних.

Стаття присвячена питанню аналізу правового регулювання та порядку створення баз даних, що містять персональні дані, та правовому регулюванню подальшого поводження з такими базами даних.

Актуальність зазначеного питання полягає в тому, що поряд із недосконалим регулюванням прав інтелектуальної власності майже повністю відсутнє нормативне регулювання створення та використання баз персональних даних. Також у статті буде досліджено питання доцільності регулювання баз персональних даних як об'єктів авторського права.

В українському законодавстві є два основних нормативних акти, що регулюють зазначене питання: Закон України "Про авторське право і суміжні права" та Закон України "Про захист персональних даних".

Для вивчення цього питання, по-перше, необхідно встановити правову природу та правове регулювання поняття "база даних".

З середини XX ст. правова охорона та наукові дослідження прав на базу даних зазнають трансформацій. Досягнення науково-технічного прогресу та потреби ринку інформаційних ресурсів обумовлюють пристосування різноманітних правових режимів під охорону прав укладачів баз даних. Втім, авторське право упродовж тривалого часу залишається єдиним стабільним й уніфікованим механізмом охорони прав на базу даних, а тому авторсько-правова охорона цього об'єкта й досі найпоширеніша в національних законодавствах [13, с. 3].

Дослідженню правового статусу суб'єктів відносин, пов'язаних із обігом та обробленням персональних даних, присвятили свої праці такі вчені як І. Бачило, В. Брижко, І. Жиляєв, Р. Калюжний, Д. Карпенко, Л. Комзюк, О. Кохановська, Д. Назаров, М. Розсолов, А. Чернобай, В. Цимбалюк, М. Швець та інші. Зазначені науковці переважно намагалися проаналізувати й визначити основні права та обов'язки суб'єкта персональних даних, володільця та розпорядника бази персональних даних, третіх осіб, а також гарантії їхніх прав та відповідальність у разі їх порушення [11, с. 6].

Необхідно звернути увагу на те, що відповідно до Закону України "Про авторське право і суміжні права", бази даних визначено як об'єкт авторського права

За стандартом ISO/IEC 2382:2015 базу даних (англ. *database*) визначено як сукупність даних, організованих відповідно до концепції, яка описує характеристику цих даних і взаємозв'язки між їх елементами; ця сукупність підтримує щонайменше одну з областей застосування [9].

Відповідно до статті 1 Закону України "Про авторське право і суміжні права", під базою даних слід розуміти сукупність творів, даних або будь-якої іншої незалежної інформації у довільній формі, у тому числі електронній, підбір і розташування складових частин якої та її упорядкування є результатом творчої праці, і складові частини якої є доступними індивідуально і можуть бути знайдені за допомогою спеціальної пошукової системи на основі електронних засобів (комп'ютера) чи інших засобів.

Отже, Закон України "Про авторське право і суміжні права" не визначає конкретного кола даних, сукупність яких становитиме об'єкт авторських прав.

Необхідно також визначити ознаки, які характерні для бази даних як об'єкта авторського права:

– сукупність певної інформації;
– довільна форма;
– виступає результатом творчої праці;
– складові частини є доступними індивідуально [13, с. 8].

Серед авторсько-правових критеріїв охороноздатності бази даних виокремлено загальні та спеціальні. До загальних критеріїв належать:

1) творчий характер процесу створення бази даних, який полягає в розумовому відборі інформації, її творчій обробці та адаптації, аналізі зв'язків між елементами, виокремленні критеріїв для їх групування; розташуванні груп за певною системою, підборі пошукових засобів;

2) об'єктивна форма існування бази даних, яка досягається за допомогою фіксації на будь-якому носієві. Спеціальним (додатковим) критерієм є якісна новизна, що виявляється в:

а) новизні вмісту бази даних, яка досягається шляхом творчого відбору даних (формуванням нової сукупності) або творчою обробкою даних;

б) якісно новій системі організації даних.

До спеціальних критеріїв також належить відсутність порушення авторських прав на твори, що входять до бази даних як складові частини. Критерієм охороноздатності баз даних у праві sui generis є наявність значних інвестицій в збирання та упорядкування матеріалу. Він встановлюється з урахуванням:

1) характеру інвестицій (фінансові, організаційні, наукові ресурси; професійні знання та вміння; технічні та технологічні складові);

2) якісних показників значущості вкладень (абсолютно нова інформація, складні технології її обробки, нові методики систематизації даних, нові пошукові засоби);

3) кількісних ознак (тривалість, інтенсивність, багатоетапність, масштабність проведеної роботи, розмір фінансових ресурсів, кількість залучених фахівців) [10].

Це питання вже досліджувалося вченими як за кордонам, так і на теренах України. Так, Литвин С.Й. у своїй статті "Правове регулювання відносин щодо компіляції даних (бази даних) в міжнародно-правових актах та законодавстві ЄС", аналізуючи Європейське законодавство, зазначає, що наразі вирізняються два види права на бази даних: право інтелектуальної власності (для баз даних, які відповідають вимогам об'єкта права інтелектуальної власності) та право sui generis для баз даних, створення яких не зовсім можна віднести до творів, але на створення яких витрачено значні ресурси та інвестиційні затрати. Другий вид права власності на бази даних покликаний захистити не індивідуальні авторські права, а саме комерційну складову створення бази даних.

Отже, оскільки ЗУ "Про право інтелектуальної власності і суміжні права" дає широке визначення поняття бази даних, усі бази персональних даних про осіб можуть бути помилково визначені як об'єкт права інтелектуальної власності, хоча не містять творчої складової створення.

Проте водночас щоденно в побуті створюються бази даних, які не можна віднести до жодної з цих категорій. У різних організаціях для полегшення збору інформації та пришвидшення надання послуг створюються бази даних осіб, які

користуються послугами цієї організації, під час забезпечення охоронних функцій створюються відеозаписи та збираються в відповідні бази даних. У Законі України "Про захист персональних даних" зазначено, що: "обробка персональних даних може здійснюватися лише за згоди особи". Проте водночас проведення відеозйомки біля будинків, на вулиці, у під'їздах жилих будинків не потребує письмової згоди, а вважається погодженою в разі наявності повідомлення про проведення відеозйомки.

Тому необхідно розглянути другу складову питання, а саме − персональні дані.

Згідно із Законом України "Про захист персональних даних", персональні дані − відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована.

Відповідно до Закону України "Про захист персональних даних" : база персональних даних − іменована сукупність упорядкованих персональних даних в електронній формі та/або у формі картотек персональних даних, у цьому ж законі визначено, що "володілець персональних даних − фізична або юридична особа, яка визначає мету обробки персональних даних, встановлює склад цих даних та процедури їх обробки, якщо інше не визначено законом". Отже, особа, що зібрала відповідну базу даних, є її автором.

Також у Законі України "Про захист персональних даних" у визначенні суб'єктів відносин, пов'язаних із персональними даними, наводяться такі суб'єктів:

суб'єкт персональних даних;

володілець персональних даних;

розпорядник персональних даних;

третя особа;

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини .

Отже, у зазначеному законі визначено володільця та розпорядника баз персональних даних, та не взято до уваги творця (чи автора) баз персональних даних. Не визначено його прав, а головне − обов'язків.

М. Різак у своїй статті зазначає: "Варто зазначити, що, як і будь-які інші об'єкти права інтелектуальної власності, база персональних даних має свого автора (творця, розробника). При цьому автори (творці, розробники) баз персональних даних можуть створювати їх як на основі своєї творчої розробки (творчого внеску), так і здійснюючи звичайне накопичення персональних даних, що не має ознак творчості. Тому розрізняють оригінальні та неоригінальні бази персональних даних. Оригінальні охороняються авторським правом, а для охорони неоригінальних баз персональних даних у європейських країнах запроваджено режим sui generis (правомочність творця, який зробив внесок у процес накопичення інформації, її перевірки щодо протидії вилученню або повторному використанню всієї бази даних чи окремих її складових). Відповідно до Директиви про правовий захист баз даних авторське право має охороняти тільки оригінальні бази даних, тобто такі, що за добором, розташуванням та аналізом свого змісту визнані результатом інтелектуальної праці автора. Суб'єктом авторського права тут може бути як громадянин України, так і іноземець" [11].

У цьому випадку не встановлено розрізнення між автором, творцем та розробником. Хоча Закон України "Про захист персональних даних" не встановлює поняття авторства.

Таким чином, бази персональних даних охороняються за зовнішнім та внутрішнім факторами. Зовнішній фактор − охорона авторських прав на саму

базу даних як структурно організовану сукупність інформації, та внутрішній фактор – самі дані, які охороняються як персональні дані.

Втім, тим не менш, подальше регулювання використання баз даних, що містять персональні дані про особу, не може використовувати лише норми законодавство про право інтелектуальної власності.

Дозвіл на використання баз персональних даних має ґрунтуватися на принципі захисту особистих відомостей про особу, а не авторського права творця бази.

Адже стаття 32 Конституції України встановлює: "Не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини".

Водночас у 2013 році було скасовано норму законодавства щодо обов'язкової реєстрації бази персональних даних.

Відповідно до статті 7 Закону України "Про доступ до публічної інформації": конфіденційна інформація – інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися в визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов.

Оскільки персональні дані тісно пов'язані з поняттям самої "особи", на практиці тяжко розмежувати персональні дані та конфіденційні дані, тому що певна сукупність персональних даних у певній комбінації вже може становити конфіденційну інформацію.

Таким чином, складається ситуація, коли при створенні баз персональних даних про осіб ці бази даних захищені, головним чином, як об'єкти права інтелектуальної власності, хоча ЗУ "Про захист персональних даних" не містить поняття автора.

З огляду на здійснений аналіз законодавства, ми можемо зробити висновок, що база даних, яка містить персональних дані, не є законодавчо достатньо захищеною.

Ми дотримуємося думки, що в кожному конкретному випадку необхідно визначати, чи є база персональних даних об'єктом авторського права, чи ні та чи буде її використання регулюватися відповідним законодавством. Проте водночас, незалежно від того, чи є ця база об'єктом авторського права, вона містить персональні дані, які мають бути захищені.

Отже, бази персональних даних мають набути спеціального статусу, котрий буде відрізнятися від баз даних, як захищених авторським правом, так і тих баз, які захищаються правом sui generis. Подібний підхід має забезпечити захист даних про осіб, відомості про яких внесені до бази. Тому що наразі чинне законодавство захищає автора та його права, практично не створюючи обов'язків для нього.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України від 28.06.1996. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 17.12.2016).

2. Закон України "Про авторське право і суміжні права" від 23 грудня 1993 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3792-12 (дата звернення: 17.12.2016).

3. Закон України "Про захист персональних даних" від 01.06.2010 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17 (дата звернення: 17.12.2016).

4. Закон України "Про доступ до публічної інформації" від 13.01.2011 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17 (дата звернення: 18.12.2016).

5. Директива 96/9/ЄС Європейського Парламенту та Ради "Про правову охорону баз даних" від 11.031996 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_241 (дата звернення: 18.12.2016).

6. Конвенція Ради Європи про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних від 28.01.1981 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_326 (дата звернення: 18.12.2016).

7. Додатковий протокол до Конвенції Ради Європи про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних щодо органів нагляду транскордонних потоків даних від 08.11.2001 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_363 (дата звернення: 18.12.2016).

8. Закон України "Про ратифікацію Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних та Додаткового протоколу до Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних стосовно органів нагляду та транскордонних потоків даних" від 06.07.2010р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2438-17 (дата звернення: 18.12.2016).

9. ISO/IEC 2382:2015, Information technology — Vocabulary — Part 1: Terms and definitions. URL: https://www.iso.org/standard/63598.html (дата звернення: 18.12.2016).

10. *Маліновська І.М.* Охорона прав на базу даних у цивільному праві України. URL: http://dspace.nlu.edu.ua/handle/123456789/5402 (дата звернення: 18.12.2016).

11. *Різак М.* Правовий статус автора (творця, розробника) бази персональних даних. Віче. № 18. Вересень 2014 р. URL: http://www.viche.info/journal/4412/ (дата звернення: 13.11.2016).

12. *Карпенко Д.В.* Правовий режим охорони бази персональних даних на підприємствах України. Харківський Національний Університет внутрішніх справ. 2012. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=FP_index.htm_2012_1_64 (дата звернення: 17.12.2016).

13. *Литвин С.Й.* Правове регулювання відносин щодо компіляції даних (бази даних) в міжнародно-правових актах та законодавстві. URL: http://kul.kiev.ua/images/chasop/2012_2/252.pdf (дата звернення: 18.12.2016).

УДК 342.951

К.С. Свіріна,
старший інспектор факультету підготовки і перепідготовки
та підвищення кваліфікації працівників податкової міліції
Університету державної фіскальної служби України,
м. Ірпінь, Україна

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ТИМЧАСОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ПЕРЕХІДНОГО ПЕРІОДУ (НА ПРИКЛАДІ КОСОВО)

У статті визначено особливості правового регулювання діяльності тимчасових адміністрацій перехідного періоду на прикладі Косово. З'ясовано причини та умови їх створення, порядок комплектування та фінансування. Акцентовано увагу на виконанні тимчасовими адміністраціями в Косово основних адміністративних функцій, установлено, що вони організовували й контролювали місцеві національні інститути демократичного й автономного самоврядування з поступовою передачею їм відповідальності та повноважень щодо здійснення управлінських дій.

Ключові слова: *тимчасові адміністрації, органи виконавчої влади, функції органів виконавчої влади, перехідний період, Косово.*

В статье определены особенности правового регулирования деятельности временных администраций переходного периода на примере Косово. Установлены причины и условия их создания, порядок комплектования и финансирования. Акцентировано внимание на выполнении временными администрациями в Косово основных административных функций, установлено, что они организовывали и контролировали местные национальные институты демократического и автономного самоуправления с постепенной передачей им ответственности и полномочий по осуществлению управленческих действий.

Ключевые слова: *временные администрации, органы исполнительной власти, функции органов исполнительной власти, переходный период, Косово.*

Paper considers the features of the legal regulation of the activities of transitional temporary administrations using the example of Kosovo. Reasons and conditions es of their creation, the order of acquisition and financing are revealed. Attention is focused on the implementation of the basic administrative functions by the provisional administrations in Kosovo, it is established that they organized and controlled the local national institutions of democratic and autonomous self-government with the gradual transfer of responsibility and authority to carry out managerial actions to them.

Keywords: *temporary administrations, executive authorities, functions of executive authorities, transition period, Kosovo.*

Удосконалення діяльності військових адміністрацій в Україні потребує аналізу зарубіжного досвіду у сфері правового забезпечення їх діяльності, ґрунтуючись на якому можна було б врахувати позитивні та негативні аспекти змін у законодавстві та організації діяльності вказаного виду органів виконавчої

© Свіріна К.С., 2017

влади. Особливий інтерес становить досвід Косово, котре, як і Україна, є частиною європейського геополітичного простору (Україна не визнає незалежності держави Косово, на відміну від переважної більшості європейських держав, однак це не знецінює досліджень, пов'язаних із вивченням досвіду перехідного періоду на цих територіях). Однак, на жаль, слід констатувати недостатню кількість правових досліджень, присвячених компаративно-правовим аспектам діяльності військово-цивільних адміністрацій. Указане слугує підтвердженням новизни та актуальності цієї статті, присвяченої виокремленню тих позитивних аспектів правового регулювання діяльності тимчасових адміністрацій перехідного періоду в Республіці Косово, які могли б бути використані в національній практиці вдосконалення системи функціонування органів виконавчої влади в умовах проведення антитерористичної операції.

Питання функціонування військово-цивільних адміністрацій розглядали у своїх роботах І.М. Коропатнік, В.Я. Настюк, П.П. Погиба, І.М. Шопіна, В.В. Шульгін, О.Н. Ярмиш та інші вчені, однак слід сказати, що розгляд закордонного досвіду у вказаній сфері здійснювався переважно фрагментарно, у контексті виконання інших дослідницьких завдань, що обумовлює доцільність продовження наукових пошуків.

Метою написання статті є визначення позитивних аспектів правового регулювання діяльності тимчасових адміністрацій перехідного періоду (на прикладі Косово).

Британський вчений Р. Каплан дослідив питання, пов'язані з міжнародним управлінням на територіях, розділених внаслідок війни, зокрема, балканських країн − Боснії та Герцеговини, Східної Славонії, Косова, а також Східного Тимора, розташованого на Малайському архіпелазі. У цих країнах, починаючи з середини 1990-х років, Організація Об'єднаних Націй та інші міжнародні організації отримали виняткові повноваження та взяли на себе відповідальність за адміністративне управління. На слушну думку науковця, ці ініціативи являють собою найважливіші експерименти з управління та врегулювання третіми сторонами внутрішньодержавного конфлікту [1].

Р. Каплан окреслив деякі окремі риси таких тимчасових адміністрацій перехідного періоду. З одного боку, вони мають повноваження на здійснення державної політики та надання основних державних адміністративних послуг, тобто основних функцій уряду. З іншого, їхня діяльність спрямована на співпрацю з органами місцевого самоврядування та поступову передачу їм цивільно-адміністративних функцій. При цьому ним підкреслюється необхідність створення балансу між вимогами ефективної роботи міжнародної адміністрації в короткостроковій перспективі та зміцненням місцевого потенціалу в довгостроковій [1].

Цивільні адміністрації, утворені у вказаних балканських країнах та Східному Тиморі, належать до "міжнародних адміністрацій" (за терміном, влучно наданим Р. Капланом). При цьому, Р. Каплан звертає увагу на те, що міжнародні цивільні адміністрації створюються зовсім не через альтруїстичні спонукання, а вмотивовані власними національними інтересами. Так, потужна міжнародна присутність на Балканах та у Східному Тиморі забезпечила безпеку регіональних держав від наслідків нестабільності, зокрема потоків біженців та транскордонних злочинів. Проте відбувається нехтування суверенітетом "підопічних" країн, який сприймається як перешкода для гуманітарного втручання. Здійснюється політика "надзвичайно нав'язливого характеру" [1].

Косово є предметом довготривалої політичної та територіальної суперечки між сербським (раніше югославським) урядом і етнічно-албанським населенням Косово, яке складає його більшість. Тобто, головним чином, ідеться про міжетнічний конфлікт між албанським і сербським населенням. Ми не будемо зупинятися на ньому. Відзначимо, що найбільшого загострення він набув у 1996 р., коли почались відкриті воєнні дії між Армією визволення Косова (*Ushtria Clirimtare e Kosoves*) й албанськими військовими частинами, з одного боку, та сербсько-югославськими збройними силами, з іншого. У 1999 р. НАТО примушує сербсько-югославські війська вийти з Косова і ставить його територію під контроль Організації Об'єднаних Націй. З метою забезпечення умов для мирного й нормального життя для всіх мешканців краю 10 червня 1999 р. Радою Безпеки ООН прийнято Резолюцію 1244. Вона дозволила міжнародну цивільно-військову присутність у Косові та заснувала Місію Організації Об'єднаних Націй у справах тимчасової адміністрації в Косові (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo* або *UNMIK*). Основними обов'язками цієї адміністрації стало сприяння автономії та самоврядуванню Косово; здійснення основних цивільних адміністративних функцій; організація і контроль за розвитком тимчасових інститутів демократичного й автономного самоврядування до досягнення політичного врегулювання, включаючи проведення виборів; передача, у ході створення цих інститутів, своєї адміністративної відповідальності при здійсненні контролю за зміцненням місцевих тимчасових органів у Косово; надання допомоги в відновленні ключових об'єктів інфраструктури й у відновленні інших економічних об'єктів; координація з міжнародними гуманітарними організаціями, підтримка гуманітарної та надзвичайної допомоги; захист прав людини; підтримання правопорядку; забезпечення безпечного повернення біженців [2].

Керівником *UNMIK* призначається Спеціальний представник Генерального секретаря Організації Об'єднаних Націй. Він призначається безпосередньо Генеральним секретарем за порадами держав-членів ООН. На початку своєї діяльності структура Місії становила чотири так званих опори (*pillars*): I) поліція та правосуддя (під керівництвом Організації Об'єднаних Націй); II) цивільна адміністрація (під керівництвом Організації Об'єднаних Націй); III) демократизація та розвиток інституцій (на чолі з Організацією з безпеки та співробітництва в Європі); IV) реконструкція та економічний розвиток (під керівництвом Європейського Союзу). Крім сил Міжнародної поліції ООН, що налічувала приблизно 1985 осіб, у тому числі в складі сформованих підрозділів поліції, *UNMIK* – це виключно цивільний адміністративний орган [3].

Попри те, що 17 лютого 2008 р. парламент Косова в односторонньому порядку проголосив незалежність краю та прийняв нову конституцію, *UNMIK* не припинив свого існування [4]. Відповідальність за поліцію, правосуддя, цивільну адміністрацію було покладено на установи тимчасового самоврядування Косово під контролем з боку ООН правозастосування в цих сферах. Крім того, у Косово в рамках резолюції 1244 Ради Безпеки діяла Місія Європейського Союзу верховенства права в Косові (*European Union Rule of Law Mission in Kosovo* або *EULEX*), яка допомагала та підтримувала владу Косова у сфері верховенства права, зокрема, у поліції, судах та митних сферах [5]. У вересні 2012 р. міжнародний нагляд у Косові завершився [6], і Косово стало відповідальним за власне управління [7].

Короткий огляд адміністративно-правового статусу міжнародної цивільної адміністрації в Косово (*UNMIK*) дозволяє окреслити ряд характерних для неї рис: а) вона є міжнародною і складається із цивільних фахівців; б) утворена на

підставі акта ООН; в) діяла під контролем ООН; г) утворена внаслідок бойових дій на території Косово, що зумовило гуманітарну катастрофу та хвилю біженців у сусідні європейські країни; ґ) здійснювала основні адміністративні функції; д) організовувала й контролювала місцеві національні інститути демократичного й автономного самоврядування з поступовою передачею їм адміністративної відповідальності; е) у законодавчій сфері мала повноваження на створення лише правових рамок (створила конституційні основи для Косово).

Ми не розглядаємо діяльність міжнародних цивільних адміністрацій з точки зору міжнародного права, оскільки нас цікавлять суто адміністративно-правові аспекти цього питання. Також поза межами дослідження ми залишаємо приклади адміністрацій, утворених ООН для виконання суто миротворчої місії. Такою є, наприклад, Тимчасова адміністрація Організації Об'єднаних Націй для Східної Славонії, Баранячі та Західного Срема (*United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium* або *UNTAES*) заснована Резолюцією 1037 Ради Безпеки Організації Об'єднаних Націй 15 січня 1996 р. [8]. Оскільки вона, по-перше, мала обмежене коло завдань (здійснення моніторингу демілітаризації та забезпечення мирної реінтеграції території Хорватії, а також сприяння проведенню виборів до Палати округів Хорватії (проведено спеціальною місією США під керівництвом Н. Елі-Рафаеля [9]) і реформуванню місцевих поліцейських сил); по-друге, складалася лише з військовослужбовців (до речі, до них входили українські підрозділи [10]) та цивільної поліції *UNCIVPOL* (тобто фахівців виключно із правоохоронної діяльності).

За результатами проведеного дослідження можна зробити висновок, що цивільні адміністрації нині є найбільш поширеним видом тимчасових органів влади, які діють на територіях, де внаслідок війни або політично-соціальної кризи склалася ситуація, за якої національна державна влада й місцеві органи самоврядування відсутні або неспроможні здійснювати свої функції та повноваження. Ці адміністрації складаються з військовослужбовців або із цивільних фахівців та представників силових структур зацікавлених країн і підпорядковуються органу-ініціатору їх утворення. Протягом визначеного часу вони здійснюють діяльність, спрямовану на забезпечення безпеки, у т.ч. при поверненні біженців; організацію та контроль за розвитком національних державних інститутів і органів самоврядування, у т.ч. у проведенні виборів; відновлення ключових об'єктів інфраструктури та важливих національних економічних об'єктів; на захист прав людини і підтримку правопорядку; надання гуманітарної та надзвичайної допомоги, у т.ч. в координації дій з міжнародними гуманітарними організаціями.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Caplan R.* International Governance of War-Torn Territories: Rule and Reconstruction. Oxford Scholarship Online, 2005. URL: http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/0199263450.001.0001/acprof-9780199263455-chapter-5 (дата звернення: 15.04.2017).

2. Резолюция 1244 (1999) от 10 июня 1999 г.: Совет Безопасности ООН. Организация Объединенных Наций. URL: https://undocs.org/ru/S/RES/1244(1999) (дата звернення: 15.04.2017). .

3. UNMIK. URL: https://unmik.unmissions.org. (дата звернення: 15.04.2017).

4. Promoting security, stability and respect for human rights in Kosovo. United Nations. Retrieved 24 September 2012.

5. What is EULEX – EULEX Kosovo. Eulex-kosovo.eu. Retrieved 2010-04-28.

6. Ending of supervised independence 10 September 2012. International Civilian Office. Retrieved 6 January 2013.

7. Sixteenth and final meeting of the International Steering Group for Kosovo. International Civilian Office. Retrieved 6 January 2013.

8. Резолюція 1037 (1996) от 15 января 1996 г.: Совет Безопасности ООН. Организация Объединенных Наций. URL: https://undocs.org/ru/S/RES/1037(1996) (дата звернення: 15.04.2017).

9. *Bing A.* Sjedinjene Amerиike Drave i reintegracija hrvatskog Podunavlja. Scrinia Slavonica. Croatian Institute of History, 2015. P. 336–365.

10. *Boothby D.* The Political Challenges of Administering Eastern Slavonia. Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations, 2004. P. 37–51.

УДК 347.998.85

Н.Т. Сидор,
здобувач ПВНЗ "Львівський університет
бізнесу та права", м. Львів, Україна

МЕТА, ЗАВДАННЯ ТА ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РЕФОРМУВАННЯ СУДОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

У цій статті розглянуто питання розвитку адміністративного судочинства, його мету та принципи. Процес, який здійснюється адміністративним судом, набуває значення адміністративного судочинства. Мета адміністративного судочинства становить уявну модель бажаного результату, те, до чого прагнуть суб'єкти судового процесу. Під метою адміністративного судочинства слід розуміти захист прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, держави, забезпечення законності та справедливості за здійснення правосуддя. Наголошено, що адміністративне судочинство – це форма позовного здійснення правосуддя, яка полягає в усебічному, повному, об'єктивному розгляді та вирішенні адміністративними судами в стадійному порядку.

Ключові слова: *адміністративне судочинство, суди, принципи, суб'єкти, мета, завдання, захист прав.*

В данной статье рассмотрены вопросы развития административного судопроизводства, его цель и принципы. Процесс, который осуществляется административным судом, приобретает значение административного судопроизводства. Цель административного судопроизводства представляет собой воображаемую модель желаемого результата, то, к чему стремятся субъекты судебного процесса. Под ней следует понимать защиту прав и законных интересов физических и юридических лиц, государства, обеспечения законности и справедливости при осуществлении правосудия. Отмечено, что административное судопроизводство – это форма искового правосудия, которая состоит во всестороннем, полном, объективном рассмотрении и решении административными судами в стадийном порядке.

Ключевые слова: *административное судопроизводство, суды, принципы, субъекты, цели, задачи, защита прав.*

Research article deals with the issues of the development of administrative justice, its purpose and principles. The process, which is carried out by an administrative court, acquires the meaning of administrative proceedings. The purpose of administrative legal proceedings is an imaginary model of the desired result, what the subjects of the trial seek to achieve, then the purpose of administrative legal proceedings should be understood as the protection of the rights and legitimate interests of individuals and legal entities, the state, the provision of legality and justice in the administration of justice. It is noted that administrative judicial proceedings are the form of call enforcement of justice, which is a comprehensive, complete, objective review and decision by administrative courts in a staggered manner.

© Сидор Н.Т., 2017

Keywords: *administrative justice, courts, principles, subjects, purpose, tasks, protection of rights.*

КАС України визначає адміністративне судочинство як діяльність адміністративних судів щодо розгляду й вирішення адміністративних справ у порядку, установленому Кодексом адміністративного судочинства (пункт 4 частини 1 статті 3) [1].

О. Андруневчин вважає, що процес, який здійснюється адміністративним судом, набуває значення адміністративного судочинства. Змістом адміністративного судочинства є втілена у форму правових відносин діяльність суду, а також інших учасників процесу, спрямована на вирішення завдань адміністративного судочинства в галузі публічно-правових відносин, шляхом реалізації наданих прав та обов'язків. Адміністративне судочинство є складовою адміністративної юстиції, а вона, своєю чергою, – складовою адміністративного процесу [2, с. 80–81].

Поза сумнівом, питання розвитку адміністративного судочинства та відповідного законодавства не залишалися поза увагою учених (В. Матвійчук, О. Хар, І. Коліушко, Н. Александрова, А. Комзюк, Р. Мельник, В. Бевзенко, О. Кузьменко, Є. Курінний, Т. Гуржій, М. Міхеєнко, Є. Харитонова, О. Харитонова тощо). Проте в численних працях досліджувалися лише загальні питання адміністративного процесуального феномена, зокрема, зміст і сутність адміністративного судочинства, його принципи та завдання.

Становлення України як правової європейської держави, у якій надійно захищаються й гарантуються права та свободи людини, органічно пов'язане з формуванням та ефективною діяльністю системи адміністративної юстиції. Характеризуючи адміністративне судочинство як невід'ємний елемент більш загальної системи захисту прав людини, необхідно привернути увагу до принципів, особливостей їх застосування та завдань адміністративного судочинства.

Розгорнуте визначення поняття "адміністративне судочинство" надає в дисертаційній роботі А. Руденко. На його думку, яку також підтримує і О. Андруневчин, адміністративне судочинство – це форма позивного здійснення правосуддя, яка полягає в усебічному, повному, об'єктивному розгляді та вирішенні адміністративними судами в стадійному порядку, визначеному нормами Кодексу адміністративного судочинства України, адміністративно-правових спорів, що виникають між фізичними та юридичними особами, з одного боку, та суб'єктом владних повноважень (органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами) – з іншого, з метою захисту прав та свобод фізичних осіб, прав і законних інтересів юридичних осіб, здійснення контролю у сфері публічно-правових відносин [3, с. 28].

Відповідно до пункту 5 частини 1 статті 3 КАС України, зміст адміністративного процесу складають правовідносини, що виникають під час здійснення адміністративного судочинства.

Слід відзначити, що становлення галузі адміністративного права України, у якому відбулося теоретичне формулювання терміну "адміністративний процес" відбувалося ще до прийняття КАС України у 2005 році та подальшого становлення системи адміністративного судочинства з метою судового вирішення адміністративних спорів.

Мета судочинства становить уявну модель бажаного результату, те, до чого прагнуть суб'єкти судового процесу. Під метою адміністративного судочинства слід розуміти захист прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб,

держави, забезпечення законності та справедливості при здійсненні правосуддя. Мета розкривається через завдання [5, с. 6].

Згідно із ч. 1 ст. 2 КАСУ завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ. У адміністративних судах можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження.

На думку В. Башкатової і О. Світличного, головним завданням вітчизняного адміністративного судочинства має бути захист природних прав громадян від порушень з боку органів публічної влади, їх посадових осіб, які здійснюють владні функції відповідно до чинного законодавства [4, с. 19].

Основним змістом практики правозахисної діяльності адміністративних судів виступає забезпечення відновлення, охорони прав фізичних та юридичних осіб, у разі їх порушень у публічно-правових відносинах, сутність, ознаки та класифікаційні види яких не перебувають наразі на належному рівні дослідженими в вітчизняній юридичній науці. Проте це питання має велике значення, як теоретичне, так і практичне, оскільки безпосередньо пов'язане з обранням особою належного суду для захисту тих чи інших своїх прав, порушених чи незабезпечених у відносинах із суб'єктами владних повноважень, а отже, і з досягненням завдань оперативності та дієвості судочинства.

Національна концепція адміністративного судового захисту орієнтована на забезпеченість ним як публічних, так і приватних (визначених, відповідно, публічним та приватним правом) суб'єктивних прав фізичних осіб, коли допускається їх порушення або обмеження в публічно-правових відносинах суб'єктами владних повноважень (ч. 1 ст. 2 КАСУ). У адміністративному судочинстві захищаються більшість політичних, соціальних прав і свобод громадян України, а також чимале коло економічних, особистих і духовних суб'єктивних правових можливостей людини, визначених нормативно-правовими актами України, реалізація яких відбувається в відносинах з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, або які зазнають обмежень (порушень) в роботі останньої, її посадових чи службових осіб [6, с. 161]. Це свідчить про те, що адміністративна юстиція в Україні є спеціальним незалежним правовим інститутом, покликаним урегульовувати, неупереджено розв'язувати спори між державою та громадянським суспільством (його конкретними членами). Зазначене, утім, не виключає виконання адміністративними судами й функції гаранта законності під час державного регулювання економіки, неприпустимості необґрунтованого втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сферу вільного ринкового господарювання.

Отже, адміністративне судочинство як процесуальна діяльність пов'язується саме із "розглядом і вирішенням адміністративних справ", що вказує на процесуальну сторону правосуддя в адміністративних справах, характеризуючи таким чином сам його процес, спрямований на розв'язання публічно-правового спору, а також захист прав та інтересів фізичних та юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, якщо таке порушення мало місце.

З огляду на те, що відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 3 КАСУ адміністративне судочинство визначено саме як діяльність адміністративних судів щодо розгляду й вирішення адміністративних справ, тобто вирішення фактично означає усунення публічно-правового конфлікту між фізичною чи юридичною особою та суб'єктом владних повноважень, коли порушене право відновлено чи захищено в інший спосіб, що забезпечує ефективне поновлення в правах або справедливу компенсацію шкоди, або ж коли суд владно підтвердить відсутність між сторонами спірних матеріальних правовідносин і відсутність у позивача права, за захистом якого він звернувся до адміністративного суду, або ж за наявності спірних матеріальних правовідносин дійде висновку про незаконність чи недоведеність позовних вимог позивача.

Переходячи до розгляду принципів адміністративного судочинства, варто сказати, що вони, будучи основоположними засадами, ідеями, у яких відображені якісні особливості, певні специфічні властивості, що закріплені в нормах права й відображають структуру адміністративного судочинства, стан та перспективи його розвитку, спрямовані на захист прав, свобод і інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Також принципи адміністративного судочинства закріплено, окрім КАС України, у Конституції України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та інших міжнародних договорах, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України.

Згідно зі ст. 129 Конституції України основними засадами судочинства є: 1) законність; 2) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; 3) забезпечення доведеності вини; 4) змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості; 5) підтримання державного обвинувачення в суді прокурором; 6) забезпечення обвинуваченому права на захист; 7) гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; 8) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом; 9) обов'язковість рішень суду. Відповідно до ст. 7 КАСУ, принципами здійснення правосуддя в адміністративних судах є: 1) верховенство права; 2) законність; 3) рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом; 4) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі; 5) гласність і відкритість адміністративного процесу; 6) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду, крім випадків, установлених цим Кодексом; 7) обов'язковість судових рішень [1].

Також необхідно зазначити, що в принципах адміністративного судочинства відображені його основні риси та визначено структуру, засади побудови, логіка розміщення положень, що повною мірою дозволяє зрозуміти його суть та значення, сприяє правильному застосуванню норм адміністративного судочинства. Принципи адміністративного судочинства слід розглядати у тісному взаємозв'язку, які у структурованому вигляді становлять єдину систему, взаємодоповнюють одне одного та розкриваються через зміст іншого.

Як слушно наголошує С. Бондарчук, принципи сприяють правильному пізнанню та застосуванню адміністративно-процесуальних норм, є основою для законодавчої практики, підготовки, розробки і прийняття відповідних їм за змістом правових норм та подальшого їх удосконалення, характеризують суть та значення права як регулятора суспільних відносин у галузі здійснення правосуддя в адміністративних справах, його соціальну цінність. До характерних властивостей принципів адміністративного судочинства науковець відносить: а) ідейну

спрямованість – у основу принципів закладено певну ідею, яка є передумовою їх виникнення й обумовлюється соціально-правовими чинниками суспільного життя; б) формальну визначеність – принципи знаходять свій прояв у нормі права через їх текстуальне нормативне закріплення в КАСУ у вигляді окремої статті; в) демократичність – принципи адміністративного процесу є елементом людської культури, цінностями ідеологічного порядку, таких як правова держава, громадянське суспільство, рівність, незалежність і свобода; г) дієвість – принципи адміністративного судочинства враховуватися на всіх стадіях адміністративного процесу, у всіх видах проваджень в адміністративних справах; ґ) автономність – зміст одного принципу не повинен дублювати змісту інших принципів адміністративного процесу; д) системність – принципи складають певну сукупність, що перебуває у відносинах і зв'язках між собою, та формують відповідну цілісність та єдність [7, с. 15].

Принципи адміністративного судочинства можна класифікувати за такими критеріями: 1) за сферою поширення – загальноправові, галузеві, міжгалузеві; 2) за способом нормативного закріплення – принципи, закріплені у Конституції України або в законодавчих нормативно-правових актах, і принципи, які реалізуються в судовій практиці й виводяться з положень законодавства про адміністративне судочинство; 3) за об'єктом впливу – принципи, які визначають процесуально-правову діяльність адміністративного суду, і принципи, котрі визначають процесуальну діяльність осіб, які беруть участь у справі (сторін, третіх осіб, представників сторін і третіх осіб); 4) за предметом правового регулювання: а) принципи організації правосуддя (судоустрою і судочинства), а також функціональні (принципи процесуальної діяльності – судочинства); б) принципи, які визначають зміст процесуальної діяльності (офіційне з'ясування всіх обставин справи, диспозитивність, змагальність тощо); в) принципи, які визначають процесуальну форму виконання процесуальних дій (гласність, відкритість). Запропонована класифікація дозволяє уникнути протиріч у термінології й дозволяє належним чином сприймати особливості оновленого адміністративно-процесуального законодавства [8, с. 407].

Підсумовуючи викладене вище, необхідно зазначити, що принципи як основні правила, вимоги, засади щодо здійснення адміністративного судочинства в Україні поєднані в єдину систему завдяки тому, що кожен з них окремо і всі разом служать єдиній меті – захисту прав та свобод людини і громадянина в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35–37. Ст. 446.

2. *Андруневчин О.М.* Суб'єкти адміністративного судочинства України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2012. 231 с.

3. *Руденко А.В.* Адміністративне судочинство: становлення та розвиток: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2006. 209 с.

4. *Башкатова В.В., Світличний О.П.* Роль адміністративного права України у захисті прав і законних інтересів людини і громадянина: монографія. К., 2016. 203 с.

5. *Кузьменко А.І.* Треті особи в адміністративному процесі: автореф. дис. .... канд. юрид. наук: 12.00.07. К.: Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України, 2017. 22 с.

6. *Константий О.В.* Види прав і свобод фізичних осіб, які захищаються в національній системі судового контролю за публічною адміністрацією. Вісник Вищої ради юстиції. 2012. № 3(11). С. 161–173.

7. *Бондарчук С.А.* Принципи адміністративного судочинства України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харк. нац. ун-т внутр. справ. Х., 2011. 18 с.

8. *Потапенко С.В.* Система принципів адміністративного процесу України та проблеми їх класифікації. Форум права. 2010. № 2. С. 403–408. URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10pcvpik.pdf (дата проведення: 11.06.2017).

УДК 347.77:004

О.М. Сказко,
аспірант Науково-дослідного інституту
інформатики і права
Національної академії правових наук України, м. Київ, Україна

КІБЕРСКВОТИНГ ЯК ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВА КАТЕГОРІЯ

У статті досліджено особливості кіберсквотингу та його ознаки. Акцентовано увагу на теоретичних підходах до його сутності. Надано авторське визначення кіберсквотингу як недобросовісного отримання прибутку шляхом продажу (перепродажу) доменного імені, яке є ідентичним або дуже схожим за написанням з назвою торговельної марки, відомого бренду, іменем або прізвищем світових знаменитостей, власника відповідної торгової марки або прізвища. Визначено напрями подальших наукових розвідок, які мають бути пов'язані з дослідженнями політично-правових та морально-етичних аспектах кіберсквотингу.

Ключові слова: *доменні імена, кіберсквотинг, інформаційно-правові відносини, інформаційне право, торгова марка.*

В статье исследованы особенности кибersквоттинга и его признаки. Акцентировано внимание на теоретических подходах к его сущности. Предоставлено авторское определение кибersквоттинга как недобросовестного получения прибыли путем продажи (перепродажи) доменного имени, которое является идентичным или очень схожим по написанию с названием торговой марки, известного бренда, именем или фамилией мировых знаменитостей, владельца соответствующей торговой марки или его фамилией. Определены направления дальнейших научных исследований, которые должны быть связаны с изучением политическо-правовых и морально-этических аспектов кибersквоттинга.

Ключевые слова: *доменные имена, кибersквоттинг, информационно-правовые отношения, информационное право, торговая марка.*

Paper considers the features of cybersquatting and its features. Attention is focused on theoretical approaches to its essence. The author's definition is given to cybersquatting as an unscrupulous profit by selling (reselling) a domain name that is identical or very similar in spelling to the name of a trademark, famous brand, first name or surname of world celebrities, the owners of the corresponding trademark or his/her surname. Directions for further research that should be related to the study of political, legal, moral and ethical aspects of cybersquatting are defined.

Keywords: *domain names, cybersquatting, legal information relations, information law, trademark.*

Загальновідомо, що в сучасному інформаційному просторі значна увага приділяється доменним іменам, які слугують своєрідною візитною карткою інтернет-ресурсу. Більш того, доменні імена використовуються суб'єктами підприємницької діяльності в якості реклами для потенційних користувачів. Разом з тим, через цінність та значущість доменних імен набуває розповсюдження

© Сказко О.М., 2017

практика так званої “недобросовісної” реєстрації доменного імені, яка отримала назву “кіберсквотинг”.

Однак слід зазначити, що термін “кіберсквотинг” як такий не визначений жодним національним нормативно-правовим документом. Тому для уникнення розбіжностей у тлумаченні зазначеного терміну та його однозначного розуміння в рамках цієї роботи постає необхідність виробити поняття “кіберсквотингу” на основі поглядів як вітчизняних вчених, так і зарубіжних фахівців, що обумовлює актуальність та новизну цієї статті.

Питання, пов’язані з функціонуванням мережі Інтернет, доменними іменами і їх інформаційно-правовим захистом, висвітлювали у своїх роботах такі вчені як І.В. Арістова, О.О. Баранов, К.І. Бєляков, В.М. Брижко, В.Д. Гавловський, В.М. Глушков, О.П. Дзьобань, І.О. Здеба, Р.А. Калюжний, Б.А. Кормич, В.В. Костицький, Д.В. Ланде, А.І. Марущак, А.М. Новицький, Н.Б. Новицька, В.А. Саницький, В. М. Фурашев, В.С. Цимбалюк, М.Я. Швець та інші автори. Однак питання кіберсквотингу в науці інформаційного права залишається недостатньо дослідженим.

Метою написання статті є формулювання сутності поняття “кіберсквотинг” як інформаційно-правової категорії.

Доменні імена Інтернет є унікальними засобами ідентифікації ресурсу в мережі Інтернет, які являють собою текстову стрічку певної довжини. Види доменних імен слід розділити на рівні (другий, третій, четвертий тощо) та типи (родовий, територіальний). З позиції чинного законодавства України є правові підстави вважати доменне ім’я об’єктом права. Як об’єкти права доменні імена належать до об’єктів інтелектуальної власності й характеризуються низкою ознак: нематеріальний характер доменних імен; виключний характер доменних імен; міжнародний характер використання доменних імен. За своєю природою доменні імена слід віднести до засобів індивідуалізації як виду об’єктів інтелектуальної власності. Існують вимоги охороноздатності доменних імен, які полягають в такому: правова охорона надається доменному імені, реєстрація якого не порушує прав володільців інших суміжних об’єктів; при реєстрації якого дотримано правил моралі й етики та в яких не використовуються офіційні назви держав, державних органів та установ тощо [1, с. 16–17].

Як і будь-який об’єкт права власності, доменні імена потребують охорони від протиправних посягань. Одним із різновидів таких посягань є кіберсквотинг. Вважається, що вперше термін “кіберсквотинг” виник у Сполучених Штатах Америки в 1995–1996 роках. На той час експертами це явище розумілося як недобросовісні дії з доменними іменами, що стосуються порушення права інтелектуальної власності [2].

Одним із перших правових актів, у якому зроблено спробу врегулювати аспекти кіберсквотингу, став Закон США “Про захист споживачів від кіберсквотингу” (Anticybersquatting Consumer Protection Act, 1999) [3]. У самому тексті закону відсутнє визначення терміну, проте наведено деякі ознаки діяльності кіберсквотерів, а саме:

1) здійснюють реєстрацію відомих торговельних марок як доменні імена в Інтернеті з метою намагання в майбутньому стягнути плату від законних власників таких позначень знаків;

2) здійснюють реєстрацію комерційних позначень у якості доменних імен з метою подальшого продажу за вищу ціну;

3) здійснюють реєстрацію відомих комерційних позначень у якості доменних імен з метою введення в оману споживачів шляхом неправильного використання

доменного імені і переадресування клієнтів із сайту власника знака на власний сайт кіберсквотера [3].

За визначенням онлайн-енциклопедії Wikipedia (яка не є науковим джерелом в його класичному розумінні, разом з тим дозволяє отримати уявлення щодо деяких явищ і процесів, які є настільки новими, що ще не знайшли висвітлення у наукових працях), кіберсквотинг − це протизаконна діяльність, що полягає в реєстрації, використанні та пропонуванні до продажу доменного імені із несумлінним наміром отримати прибуток від паразитування на гудвілі або торговельній марці, яка належить іншій особі. Після несумлінної реєстрації реєстрант (кіберсквотер) зазвичай пропонує продати доменне ім'я законному власнику знаку за значно вищою ціною [4].

У цьому визначенні підлягає сумніву саме "протизаконна діяльність". Якщо це стосується українського законодавства, то жодним національним нормативно-правовим документом не врегульовано процесу реєстрації домену, навіть якщо у доменному імені є назва відомої торговельної марки або бренду. У випадку самого процесу реєстрації діє просте правило: хто перший подав заявку, той і є власником відповідного домену. Що стосується "пропонування до продажу доменного імені із несумлінним наміром отримати прибуток", тут можна погодитись, але лише частково. З точки зору порядності та людяності, такий вчинок однозначно не є правильним та заслуговує на осуд. Проте знову ж таки, з точки зору законності, сам мотив "несумлінний намір" довести дуже важко.

Н.О. Попова запропонувала термін "кіберсквотинг" трактувати як протизаконну бізнес-діяльність, що полягає в реєстрації, використанні та пропонуванні до продажу доменного імені з несумлінним наміром отримати прибуток від паразитування на гудвілі або торговельній марці, яка належить іншій особі. Спонукальними мотивами до діяльності в ролі кіберсквотерів є невелика потреба в початкових капіталовкладеннях та значні прибутки після продажу доменів [5, с. 135]. У цьому визначенні формулювання "протизаконна бізнес-діяльність", з огляду на зазначені вище причини, також не зовсім виправдане.

На підставі аналізу сутнісних ознак можна виділити такі дві основні властивості кіберсквотингу:

1) передовсім це діяльність в мережі Інтернеті щодо реєстрації доменного імені, яке включає в себе назву торговельної марки, відоме комерційне позначення або прізвище світової знаменитості.

2) по-друге, зазначена діяльність є умисною та спрямована на отримання певної вигоди або шляхом перепродажу доменів законним власникам відповідних торговельних марок, або шляхом введення користувачів в оману, використовуючи такі сайти для розміщення своєї реклами. При цьому слід зазначити, що сам факт кіберсквотингу має обов'язково охоплювати обидві ознаки одночасно.

На підтвердження зазначеного висновку можна навести визначення А. Ляшенко: "Кіберсквотинг − явище, яке полягає у реєстрації доменного імені, що є тотожним (схожим до ступеня змішування) з комерційним позначенням іншої особи (часто добре відомої юридичної/фізичної особи) з метою отримання прибутку (продати доменне ім'я, перешкодити діяльності конкурента, отримати більше "кліків" внаслідок виникнення асоціацій з певною особою)" [6].

Таким чином, беручи до уваги погляди зазначених вчених, спробуємо сформувати визначення терміну кіберсквотингу. На нашу думку, під кіберсквотингом слід розуміти недобросовісне отримання прибутку шляхом продажу (перепродажу) доменного імені, яке є ідентичним або дуже схожим за написанням з назвою

торговельної марки, відомого бренду, іменем або прізвищем світових знаменитостей, власника відповідної торговельної марки або прізвища.

У наведеному визначенні акцент зроблено саме на прагненні кіберсквотера недобросовісно отримати вигоду шляхом продажу прав на домен власникові торговельної марки (бренду, відомого прізвища). Разом з тим ми не відкидаємо існування інших (політично-правових, морально-етичних) аспектів кіберсквотингу, аналіз сутності яких має визначати напрями подальших наукових розвідок.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Бойко Д.* Соотношение доменных имен и знаков для товаров и услуг. Підприємництво, господарство і право. 2002. № 9. С. 15–18.

2. *Раєвська К.І.* Кіберсквотинг як причина виникнення доменних спорів. Від громадянського суспільства до правової держави: зб. матер. міжнар. інтернет-конференції (м. Харків, 27 квіт. 2017 р.). С 339–343.

3. The Anticybersquatting Consumer Protection Act (Nov. 29, 1999) codified at 15 U.S.C. § 1125. 1999. Pub.L. No. 106–133, § 3002(a), 113. URL: http://www.dmlp.org/sites/citmedialaw.org/files/ACPA%20leg%20history.pdf (дата звернення: 11.09.2017).

4. Загальнодоступна вільна онлайн-енциклопедія Wikipedia. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/ Кіберсквотинг (дата звернення: 11.09.2017).

5. *Попова Н.О.* Кіберсквотинг як основний вид правопорушень в доменних спорах. Вітчизняний та світовий досвід правового регулювання відносин у сфері інтелектуальної власності: зб. матер. Всеукраїнської наук.-практ. Інтернет-конференції (м. Черкаси, 2015 р.). С. 134–137.

6. *Ляшенко А.* Кіберсквотинг по-українськи: проблеми вирішення доменних спорів в доменній зоні UA. URL: https://ipstyle.ua/ua/kiberskvoting-po-ukrainski-problemi-virishennja-domennih-sporiv-v-domennij-zoni-ua (дата звернення: 11.09.2017).

УДК 342.9

С.П. Стецюк,
ад'юнкт науково-організаційного відділення,
Військовий інститут Київського національного
університету імені Тараса Шевченка, м. Київ, Україна

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ВІЙСЬКОВОЇ СТАНДАРТИЗАЦІЇ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ СЕКТОРУ ОБОРОНИ УКРАЇНИ

Статтю присвячено дослідженню сутності поняття "стандартизація", а також актуальним проблемам адміністративно-правового регулювання військової стандартизації в Україні. Наголошується на тому, що наявна натепер система суб'єктів стандартизації не відповідає сучасній політиці стандартизації країн-членів Євросоюзу та НАТО. Зроблено висновок про те, що з метою вдосконалення адміністративно-правового регулювання військової стандартизації необхідно зробити зміни та доповнення в низці нормативно-правових актів України.

Ключові слова: *військово-правові відносини, військова стандартизація, НАТО, Збройні Сили України, оборонна реформа.*

Статья посвящена исследованию сущности понятия "стандартизация", а также актуальным проблемам административно-правового регулирования военной стандартизации в Украине. Подчеркивается, что существующая в настоящее время система субъектов стандартизации не отвечает современной политике стандартизации стран-членов Евросоюза и НАТО. Сделан вывод о том, что с целью совершенствования административно-правового регулирования военной стандартизации необходимо внести изменения и дополнения к целому ряду нормативно-правовых актов Украины.

Ключевые слова: *военно-правовые отношения, военная стандартизация, НАТО, Вооруженные Силы Украины, оборонная реформа.*

Research article is devoted to the study of essence of the concept of standardization, and also to the issues of administrative and legal regulation of military standardization in Ukraine. It is emphasized that the current system of subjects of standardization does not comply with the current standardization policy of the EU member states and NATO. It is concluded that in order to improve the administrative and legal regulation of military standardization, it is necessary to create the separate national body of military standardization and to harmonize the NATO military terminology into the legislation that in turn needs alteration and additions to a number of regulatory acts of Ukraine.

Keywords: *military legal relations, military standardization, NATO, Armed Forces of Ukraine, defensive reform.*

Однією з найважливіших умов для розвитку конструктивного партнерства України з Північноатлантичним альянсом (далі – НАТО) є планомірне впровадження в Україні стандартів НАТО, яке покликане забезпечити нарощування рівня боєздатності Збройних Сил України та інших складових сил сектору безпеки

© Стецюк С.П., 2017

і оборони, а також покращити їх оперативну взаємосумісність із збройними силами країн-членів НАТО. Водночас питання адміністративно-правового регулювання військової стандартизації в Україні залишаються недостатньо дослідженими.

Обґрунтування необхідності та методичні рекомендації щодо проведення масштабної оборонної реформи в Україні, яка б була орієнтована на впровадження в секторі безпеки і оборони України принципів та стандартів НАТО, певною мірою були розглянуті в наукових дослідженнях таких українських вчених, як В.П. Горбулін, І.С. Руснак, І.М. Шопіна, В.Ю. Богданович, І.М. Коропатнік, В.Й. Пашинський, В.В. Шульгін, В.Ю. Камінський, В.М. Семенченко, О.М. Бериславська та інші. Водночас, як уже зазначалося вище, проблематика адміністративно-правового регулювання військової стандартизації та конкретних механізмів упровадження та функціонування стандартів НАТО в Україні залишається недостатньо дослідженою темою. Зазначене зумовлює актуальність теми статті, основною метою написання якої є з'ясування сучасного стану адміністративно-правового регулювання військової стандартизації в Україні, визначення основних недоліків в сучасній системі суб'єктів стандартизації, а також формування пропозицій щодо вдосконалення законодавства у сфері військової стандартизації.

Розвиваючи відносини з НАТО у форматі конструктивного співробітництва, Україна має на меті зміцнити національну безпеку та використати досвід і допомогу країн – членів Альянсу в реформуванні оборонної та інших пов'язаних з нею сфер діяльності. Основні пріоритети оборонної реформи викладені в Стратегічному оборонному бюлетені, введеному в дію Указом Президента України № 240/2016 від 06 червня 2016 року [1]. Бюлетень визначає п'ять стратегічних цілей реформування, серед яких: 1) об'єднане керівництво силами оборони, що здійснюється відповідно до принципів і стандартів, прийнятих державами – членами НАТО; 2) ефективна політика, системи планування і управління ресурсами в секторі оборони з використанням сучасних євроатлантичних підходів; 3) оперативні (бойові, спеціальні) спроможності сил оборони, необхідні для гарантованої відсічі збройній агресії, оборони держави, підтримання миру та міжнародної безпеки; 4) об'єднана система логістики і система медичного забезпечення, здатні надати підтримку всім компонентам сил оборони; 5) професіоналізація сил оборони та створення необхідного військового резерву. Загалом, оцінюючи положення основних українських документів стратегічного планування, можна стверджувати, що очікуваними результатами всієї оборонної реформи є впровадження в діяльність міністерства оборони, збройних сил та інших складових сил оборони принципів і стандартів НАТО.

В Україні, як і в багатьох інших країнах світу, процеси розроблення, запровадження, застосування та скасування дії стандартів охоплюються діяльністю, що визначається як стандартизація. У Великому енциклопедичному юридичному словнику за редакцією Ю. С. Шемшученка поняття "стандартизація" визначається як діяльність компетентних державних органів та інших органів і організацій, пов'язана з розробленням, схваленням, прийняттям, упровадженням, переглядом, зміною та припиненням дії стандартів [2, с. 845].

Як стверджує Ю.В. Венгер: "За своєю природою стандартизація є засобом прямого адміністративного впливу на суб'єктів господарської діяльності, що створює залежність останніх від державних органів, які здійснюють контроль за якістю продукції, товарів, послуг. Її завданням є встановлення положень для

загального й багаторазового застосування з метою захисту життя, здоров'я та майна людини, охорони довкілля, безпеки і оборони держави" [3, с. 97].

Закон України "Про стандартизацію" визначає стандартизацію як діяльність, що полягає в установленні положень для загального та неодноразового використання щодо наявних чи потенційних завдань і спрямована на досягнення оптимального ступеня впорядкованості в певній сфері" [4]. Наведене законодавче поняття стандартизації лягло в основу визначення сутності військової стандартизації, сферу застосування якої встановлено в межах організації і здійснення всіх видів діяльності Міністерства оборони України та Збройних Сил України відповідно до покладених на них функцій [5].

Повний перелік суб'єктів стандартизації наводиться у статті 8 Закону України "Про стандартизацію", до їх числа входять: 1) центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері стандартизації; 2) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері стандартизації; 3) національний орган стандартизації; 4) технічні комітети стандартизації; 5) підприємства, установи та організації, що здійснюють стандартизацію. На перший погляд може видаватися, що система суб'єктів стандартизації в Україні є досить розгалуженою, проте відповідно до Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [6] на останнє покладено функції як: з формування державної політики у сфері стандартизації, так і з її реалізації. Разом із цим, відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 року № 1163-р [7], виконання функцій національного органу стандартизації покладено на Державне підприємство "Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості", яке, до слова, знаходиться в прямому підпорядкуванні того ж Мінекономрозвитку України.

Відповідно до статті 23 Закону України "Про стандартизацію" центральний орган, що забезпечує формування державної політики з питань національної безпеки у воєнній сфері, сфері оборони та військового будівництва (мається на увазі Міністерство оборони України), ураховуючи особливості таких сфер, має право визначати порядок застосування національних стандартів та кодексів усталеної практики для забезпечення потреб оборони України відповідно до покладених на нього завдань [4]. Отже, вказане свідчить, що Міністерство оборони України не визначено суб'єктом військової стандартизації, що не дозволяє йому розробляти свої власні стандарти національного рівня та повноцінно впроваджувати стандарти НАТО в національне законодавство.

Усе викладене вище свідчить про те, що, на жаль, наявна на сьогодні система суб'єктів стандартизації в Україні, а також те монопольне становище, яке в ній посідає Мінекономрозвитку України, не відповідають сучасній політиці стандартизації країн-членів Євросоюзу та НАТО, до числа яких прагне приєднатися Україна. Власне кажучи, Політикою НАТО зі стандартизації визначено, що всі союзники, включаючи партнерів, мають забезпечувати ефективну здатність їх збройних сил діяти разом, у тому числі, шляхом запровадження узгоджених стандартів НАТО [8]. У зв'язку з цим, адміністративно-правове регулювання військової стандартизації в Україні завдяки своїй особливій специфіці застосування відрізняється від цивільної стандартизації й потребує наявності в країні окремого національного органу військової стандартизації, який міг би здійснювати нормативно-правове регулювання у сфері військової стандартизації, а саме розробляти, запроваджувати, застосовувати й, за необхідності, скасовувати дію військових стандартів, у тому числі тих, що функціонують в країнах-членах НАТО. А для

цього необхідно також розробити нормативно-правовий акт, який би регулював порядок впровадження, застосування та скасування стандартів НАТО. Досить важливе місце в процесі військової стандартизації має відводитися гармонізації в Україні військової термінології НАТО, оскільки в іншому випадку це може призвести до певних неточностей та суперечностей, що зумовлять суттєві помилки в ході розроблення методологічних основ підготовки й застосування сил оборони, наближення їх до принципів та стандартів НАТО, а також до втрати логічної послідовності в реалізації запланованих заходів оборонної реформи в Україні.

Підсумовуючи викладене вище, можна зробити висновок, що адміністративно-правове регулювання військової стандартизації потребує вдосконалення, у зв'язку з чим варто було зробити зміни та доповнення в законах України "Про стандартизацію", "Про оборону України", "Про Збройні Сили України" та деяких інших, а також розробити Положення про військову стандартизацію, яке б регулювало питання розроблення, запровадження, застосування, внесення змін та скасування національних військових стандартів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 року "Про Стратегічний оборонний бюлетень України": Указ Президента України від 06.06.2016 № 240/2016. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/240/2016 (дата звернення: 11.09.2017).

2. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. академіка НАН України Ю.С. Шемшученка. Київ: Юридична думка, 2007. 990 с.

3. *Венгер Ю.В.* Місце стандартизації в адміністративно-правовому регулюванні господарської діяльності в Україні. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. 2014. Вип. 10-1(1). С. 96–99.

4. Про стандартизацію: Закон України від 05.06.2014 № 1315-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/1315-18 (дата звернення: 11.09.2017)

5. Про затвердження Положення про стандартизацію у Міністерстві оборони України та Збройних Силах України: наказ Міністерства оборони України від 02.12.2016 № 655. URL: http://www.mil.gov.ua/content/other/mou_655_0212.pdf (дата звернення: 11.09.2017).

6. Питання Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 459. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/459-2014-%D0%BF (дата звернення: 11.09.2017).

7. Про визначення державного підприємства, яке виконує функції національного органу стандартизації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 № 1163-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/1163-2014-%D1%80 (дата звернення: 11.09.2017).

8. AAP-03 Production, Maintenance and Management of NATO Standardization Documents. Edition J Version 1 november 2010. URL: http://www.algirdobatalionas.lt/download/27777/aap-3(j).pdf (дата звернення: 11.09.2017).

УДК 349.22

В.В. Терещук,
аспірант Міжрегіональної Академії
управління персоналом, м. Київ, Україна

ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ТА ЙОГО ОЗНАКИ

Стаття присвячена формулюванню сутності правового статусу суб'єктів публічного адміністрування. Автором виокремлюються основні підходи до розуміння структурного змісту поняття "правовий статус" і з'ясовується, який з цих наукових підходів є найбільш точним, а також придатним для використання в дослідженні правового статусу суб'єктів публічного адміністрування. У статті формулюється універсальне визначення поняття "правовий статус суб'єктів публічного адміністрування", а також окреслюються основні ознаки цього правового статусу.

Ключові слова: *адміністративна реформа, ознаки, правовий статус, публічне адміністрування, суб'єкти публічного адміністрування.*

Статья посвящена формулировке сущности правового статуса субъектов публичного администрирования. Автором выделяются основные подходы к пониманию структурного содержания понятия "правовой статус" и выясняется, какой из этих научных подходов является наиболее точным, а также пригодным для использования в исследовании правового статуса субъектов публичного администрирования. В статье формулируется универсальное определение понятия "правовой статус субъектов публичного администрирования", а также определяются основные признаки данного правового статуса.

Ключевые слова: *административная реформа, правовой статус, признаки, публичное администрирование, субъекты публичного администрирования.*

Paper focuses on the formulation of a concept of the legal status of public administration subjects. The author identifies the main approaches to the study of the structural content of the "legal status" concept and finds out, which of these scientific approaches is the most accurate and suitable for the implementation while the study of the public administration entities' legal status. Research article formulates a universal definition of the "legal status of public administration entities" concept, and also outlines the main features of this legal status.

Keywords: *administrative reform, features, legal status, public administration, public administration subjects.*

Відповіддю на численні зрушення у співвідношенні публічної і приватної сфер у сучасному праворозумінні став Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 "Про стратегію сталого розвитку "Україна – 2020", що визначив напрям розвитку державних та урядових інституцій відповідно до європейських стандартів публічного адміністрування (при цьому саме це поняття в зазначеній Стратегії не трапляється). Установлений напрям розвитку, як зазначає українська науковець та суддя М.О. Демідова, "передбачає формування нового

© Терещук В.В., 2017

уявлення про сутність правового статусу окреслених інституцій та нового погляду на їх місце в системі суб'єктів права" [1, с. 90]. Указане має особливе значення, як з огляду на важливість ролі суб'єктів публічного адміністрування (СПА) в життєдіяльності держави, суспільства та індивіда, так і зважаючи на значимість конструкту "правовий статус суб'єкта права", що, на думку вчених, виявляється в тому, що цей статус: 1) є складовою частиною соціального статусу; 2) визначає правове становище суб'єкта права щодо інших суб'єктів права; 3) має офіційне визнання з боку держави, формальну визначеність; 4) характеризується системністю, стабільністю; 5) обумовлений наявною системою суспільних відносин [2, с. 15]. Тобто можемо дійти висновку, що "правовий статус СПА" є фактично базовим поняттям адміністративного права, що європеїзується, беручи до уваги роль відповідних суб'єктів у житті людини і громадянина, юридичних осіб приватного та публічного права, суспільства та держави. Фактично цей висновок ґрунтується на тому, що належним чином створений конструкт цього правового статусу та його закріплення в адміністративному законодавстві унеможливлюватимуть зловживання СПА (як із наявністю відповідного статусу, так і без нього), знижуватимуть рівень корупції в державі, а також сприятимуть гармонійному функціонуванню правової системи України.

При цьому слід зауважити, що на сьогодні в юридичній думці відсутні усталені підходи до розуміння поняття "правовий статус", що є особливою проблемою, яка позначається також і на неможливості формулювання усталеного розуміння похідного поняття – "правовий статус СПА". Ігнорування цієї теоретичної проблеми є неприпустимим, а тому потребує систематичного вирішення з урахуванням останніх досягнень науки адміністративного права та поступового впровадження в українське законодавство європейської адміністративно-правової концепції "*public administration*".

Проблематика правового статусу та його ознак тією чи іншою мірою розглядалася, зокрема, В.Б. Авер'яновим, Ю.М. Комаровою, І.С. Окунєвим, Р.В. Олійником, В.М. Сурником, Ю.М. Фроловим, В.А. Юсуповим та іншими вітчизняними науковцями. При цьому окремі питання правового статусу СПА як такі уже дотепер розглядалися В. М. Бевзенком, М.О. Демідовою, Д.В. Лазаренком, Р.С. Мельником й іншими українськими адміністративістами. Утім, не применшуючи наукової значимості вже опублікованих українськими вченими результатів дослідження окресленої проблеми, слід констатувати, що відповідні наукові напрацювання: 1) не повною мірою враховують юридичну природу СПА, яка сьогодні інтерпретується суто в контексті європейської адміністративно-правової концепції "*public administration*"; 2) недостатньою мірою спроможні заповнити "дефіцит" наукових знань про правовий статус СПА (не завжди є системними, послідовними і т. д.)

Отже, *метою* цієї наукової статті є формулювання узагальненої та актуальної концепції правового статусу СПА. Поставлена мета досягатиметься шляхом виконання низки *завдань*: 1) виокремити основні підходи до розуміння структурного змісту поняття "правовий статус" і з'ясувати, який із цих підходів є найбільш достовірним, придатним для використання в дослідженні правового статусу СПА; 2) сформулювати універсальне визначення поняття "правовий статус СПА"; 3) окреслити основні ознаки правового статусу СПА; 4) сформулювати узагальнювальні висновки наукової розвідки.

Натепер у науці склалися такі основні типові підходи до розуміння правового статусу: 1) підхід до розуміння структури правового статусу як до конструкції,

що відображає лише права та обов'язки суб'єкта; 2) двоскладний підхід до розуміння структури правового статусу як до конструкції, що поєднує права та обов'язки й юридичну відповідальність; 3) трискладовий підхід до розуміння структури правового статусу. Критично аналізуючи наявні типові та нетипові підходи й способи окреслення структурного змісту правового статусу, доходимо думки, що найбільш повно структура зазначеної категорії розкривається саме в межах трискладового підходу до розуміння структури правового статусу. Таким чином, правовий статус виявляється в: 1) здатності мати права та обов'язки, реалізувати ці права та виконувати обов'язки, а також нести юридичну відповідальність за порушення законодавства, статутів, договорів; 2) наявності прав і обов'язків; 3) наявності юридичної відповідальності та юридичних особливостей її перебігу.

Зважаючи на викладене, можемо дійти висновку, що *правовий статус суб'єкта публічного адміністрування* в широкому сенсі є відображенням закріпленого в чинному законодавстві правового становища цього суб'єкта, що обумовлений його правосуб'єктністю, мірою компетенції (предмета відання та повноважень), завданнями і функціями та відповідальністю. У більш конкретному розумінні поняття "*правовий статус суб'єктів публічного адміністрування*" в адміністративно-правовому контексті можна інтерпретувати як закріплену на законодавчому рівні юридичну конструкцію, котра є інституційним надстатусом, елементи структури якої (правосуб'єктність, компетенція і предмет відання, юридична відповідальність) визначають особливості: 1) створення та діяльності суб'єктів публічного адміністрування; 2) межі здійснення покладених на них завдань і функцій задля суспільства; 3) місце цих суб'єктів у механізмі публічного адміністрування, у взаємовідносинах, юридичними особами публічного та приватного права, громадянами й їх об'єднаннями.

Для формулювання більш конкретного наукового розуміння правового статусу СПА необхідним також є виокремлення особливих ознак цього правового статусу. Водночас беручи до уваги сучасну структуру суб'єктів СПА, а також сутність правового статусу, доходимо думки, що особливими рисами досліджуваної юридичної конструкції є такі групи ознак відповідного правового статусу:

– *базові ознаки правового статусу СПА*. Цими ознаками є основні риси правового статусу, які характерні для правового статусу СПА, адже цей статус є особливим виявом правового статусу, якому властиві всі риси родового щодо нього явища. У цьому контексті ми керуємося такою логікою: у тому разі, якщо похідне від родового явища явище як його вияв не володіє основними рисами родового явища, воно вже є не автономним феноменом, а окремим самостійним явищем. Утім, звісно, це не означає, що в вимірі окремого вияву загального похідне явище повинно бути ідентичним родовому явищу в якостях власних ознак. Таким чином, можемо дійти висновку, що до групи розглядуваних базових ознак слід віднести такі особливі риси:

1) *елементи правового статусу СПА закріплені в нормах чинного законодавства*. Будь-яка сучасна правова держава "існує для людини, для захисту загальновизнаних людських прав і свобод". Зважаючи на це, держава повинна розробляти та створювати правові норми для людини й заради людини, а саме норми, які будуть задовольняти безпеку людини й відповідатимуть вимогам часу, а також обумовлюватимуть середовище, у якому можливе нормальне функціонування люди-ни за усталеними стандартами гідного життя [3, с. 1]. При цьому не викликає сумнівів той факт, що "нормальне функціонування людини" можливе лише в разі, коли дії учасників суспільних відносин, а особливо – державних органів,

органів місцевого самоврядування (ОМС), інших суб'єктів права, що спроможні впливати на буття людини, будуть чітко окреслені нормами чинного законодавства, а також статутними документами. З огляду на це, у сучасних правових державах СПА: можуть набувати права та обов'язки лише на підставі, у порядку, у спосіб, що передбачені законодавством; повинні реалізувати своїх права та обов'язки, а також нести юридичну відповідальність на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені законодавством.

При цьому постає питання про те, про яку саме галузь права слід вести мову, досліджуючи норми законодавства, котрі закріплюють елементи правового статусу досліджуваних суб'єктів. Розмірковуючи над розв'язанням цього питання, слід врахувати те, що СПА становить основу сучасного адміністративного права й без них, власне, ми не можемо вести мову про сучасне адміністративне право як таке. Поряд із тим, нормативна база правового статусу СПА не обмежується самим лише адміністративним законодавством, а відтак: а) недоцільно у межах системного дослідження правового статусу цих суб'єктів обмежуватися самим адміністративним законодавством; б) у цьому контексті адміністративно-правовий статус досліджуваних суб'єктів є лише окремим виявом їх правового статусу. Відтак, досліджуючи джерела елементів правового статусу розглядуваних суб'єктів, можемо дійти висновку, що вони можуть бути осмислені в межах такої структури: а) законодавчі акти, які закріплюють елементи правового статусу СПА (Основний Закон України, закони України "Про центральні органи виконавчої влади", "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про Державне бюро розслідувань", "Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів" тощо); б) підзаконні акти, котрі закріплюють елементи правового статусу СПА (статутні постанови Кабміну, урядові розпорядження, а також нормативні акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, акти у системі ОМС); в) адміністративні договори, котрі закріплюють елементи правового СПА;

2) *елементи правового статусу СПА корегуються принципами права*. Слід погодитися з позицією українського правника А. М. Колодія, відповідно до якої принципи права − це "відправні ідеї його буття, які виражають найважливіші закономірності, підвалини даного типу держави і права, є однопорядковими із сутністю права та утворюють його основні риси, вирізняються універсальністю, вищою імперативністю і загальнозначимістю, відповідають об'єктивній необхідності побудови та зміцнення певного суспільного ладу" [4, с. 43]. При цьому всі ці принципи виконують відповідну роль лише тоді, коли корегуються ідеєю людиноцентризму, яка проголошує людину найвищою соціальною цінністю. В іншому разі, наприклад, принцип законності стає "наріжним каменем" для зловживань і узурпації влади, втіленням негуманного публічного управління. З огляду на це, цілком справедливим буде зауважити, що принципи права безпосереднім чином впливають на розуміння (інтерпретацію) закріплених в законодавстві елементів правового статусу СПА;

3) *правовий статус СПА визначає місце цього суб'єкта в системі суспільних відносин і в структурі механізму публічного адміністрування*. Ця ознака випливає із самого сутнісного змісту феномена "правовий статус" й виявляється в тому, що відповідний юридичний конструкт дозволяє упорядкувати адміністративно-правові відносини, сповнити юридичної визначеності взаємовідносини з приводу реалізації публічного адміністрування: учасники відносин можуть однозначно розуміти власні

права, кореспондуючі обов'язки, можливості бути притягнутим до відповідальності тощо;

– о*собливі ознаки правового статусу СПА*, а саме такі:

1) *правовий статус СПА є певним надстатусом, що об'єднує надзвичайно широке коло суб'єктів адміністративного права, котрі є суб'єктами публічного адміністрування*. Актуальна структура системи СПА вказує на те, що нею охоплено площини публічної діяльності, як органів публічної служби (органи виконавчої влади, ОМС, а, таким чином, – державних службовців і посадових осіб ОМС), так і низки атипових СПА (зокрема, національні комісії регулювання природних монополій, фонди публічного права, установи та заклади публічного права). Певна річ, відповідні суб'єкти, володіючи галузевим статусом (також і міжгалузевим, адже статус окремих суб'єктів врегульована Конституцією, цивільним законодавством і т. д.), характеризуються наявністю різних спеціальних правових статусів, які визначають їх особливість у структурі системи досліджуваних суб'єктів;

2) *правовий статус СПА властивий лише суб'єктам, які спершу створювалися як такі суб'єкти, і втрата цими суб'єктами відповідної правосуб'єктності унеможливлює не лише функціонування в якості СПА, але й як суб'єкта загалом (чи унеможливлює виконання основних завдань і функцій цього суб'єкта)*. Суб'єкт, який не може бути СПА, лише діє в "ролі" СПА без набуття правового статусу цього суб'єкта (тобто не може набувати відповідного правового статусу). Ця ж позиція підтверджується також провідними українськими юристами-адміністративістами. Зокрема, Р.С. Мельником і В.М. Бевзенком зазначається, що суб'єкти делегованих публічних повноважень після отримання таких повноважень статусу СПА не набуває, "виконуючи лише якусь частину його повноважень". Поряд із цим, "здійснення публічних (владних) повноважень таким суб'єктом може оскаржуватися до адміністративного суду" [5, с. 169]. Таким чином, можемо дійти висновку, що правовий статус СПА є правовим становищем цього суб'єкта, однак не будь-який суб'єкт, що здійснює публічне адміністрування є таким, що має відповідний статус. Окреслена "логічна пастка", певна річ, має бути вирішена в межах цього дослідження. Для вирішення поставленої проблеми необхідно наголосити на тому, що поняття "суб'єкти, які здійснюють публічне адміністрування" є ширшим за поняття "СПА", адже окрім цих суб'єктів зазначена категорія охоплює також суб'єктів, котрі здійснюють окремі публічні повноваження СПА. Відповідно, правовий статус СПА належить лише тим суб'єктам, котрі не просто здійснюють публічне адміністрування, а здійснюють відповідні повноваження через те, що вони є основним цільовим виявом їх діяльності. Іншими словами, втрата цих повноважень обумовлює втрату в цих суб'єктів мети діяльності, унеможливлює їх цільовий функціональний вияв.

Також у окресленому питанні слід виходити з того, що правовий статус суб'єктів, котрі здійснюють публічне адміністрування, може бути поділений на два основних види: а) *правовий статус СПА*, тобто статус, який стосується суб'єктів адміністративного права, мета, базові завдання та основні функції яких дозволяють їх розуміти як суб'єктів публічного адміністрування, а втрата ними відповідної правосуб'єктності унеможливить виконання ними відповідних завдань і функцій; б) *усічений правовий статус СПА*, тобто статус, якого набуває суб'єкт, що здійснює публічне адміністрування, не будучи суб'єктом публічного адміністрування (цей статус називається статусом суб'єкта публічного адміністрування лише умовно), і втрата якого не унеможливить виконання ним власних базових завдань і функцій

(наприклад, громадське об'єднання, втративши делеговані повноваження, продовжить існувати, на відміну від Нацполіції України).

На підставі викладеного вище можна дійти низки висновків. Правовий статус суб'єкта публічного адміністрування є певним юридичним надконструктом, який визначає загальне правове становище суб'єктів адміністративного права, котрі виконують публічні функції, володіючи належним особливим правовим статусом. При цьому відповідний правовому статус характеризується базовими характерними рисами, властивими правового статусу загалом (елементи правового статусу закріплені в нормах чинного законодавства й корегуються принципами права; правовий статус визначає місце відповідного суб'єкта в системі суспільних відносин і в структурі механізму публічного адміністрування), а також особливими ознаками, що характеризують лише відповідний вияв правового статусу (цей статус є певним надстатусом, що об'єднує надзвичайно широке коло суб'єктів адміністративного права, котрі виступають суб'єктами публічного адміністрування; цей статус властивий лише суб'єктам, які спершу створювалися як такі суб'єкти; особливість виникнення цього статусу; наявність в структурі правового статусу суб'єкта публічного адміністрування особливих прав, обов'язків суб'єктів публічного адміністрування). Таким чином, поняття "правовий статус суб'єктів публічного адміністрування" є суто теоретичною категорією, яка має суттєве практичне значення й виявляється у двох формах − абсолютній та усіченій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Демідова М.О.* Правосуб'єктність як складова правового статусу суб'єктів публічного адміністрування: теоретичний аспект. Прикарпатський юридичний вісник. 2017. Т. 2. Вип. 1(16). С. 90–93.

2. *Окунєв І.С.* Загально-теоретичні засади правового статусу суб'єкта права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2009. 20 с.

3. *Гладкий В.В.* Отдельные вопросы правотворческой деятельности Национальной полиции Украины. Zakon.ru. 2016. № 1. С. 1–2.

4. *Колодій А.М.* Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація. Альманах права. 2012. Вип. 3. С. 42–46.

5. *Мельник Р.С., Бевзенко В.М.* Загальне адміністративне право: навчальний посібник / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.

УДК 342.9

Б.М. Тична,
помічник командира частини з правової роботи –
начальник юридичної групи військової частини А3091,
м. Житомир, Україна

ЗАВДАННЯ, ПРИНЦИПИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Станом натепер у державі загалом та Збройних Силах України система забезпечення інформаційної безпеки перебуває на початковій стадії формування. Тому розробка науково обґрунтованих підходів до створення дієвої системи протидії загрозам національній безпеці держави в інформаційній сфері є актуальним науково-практичним завданням.

Ця стаття присвячена змісту та принципам інформаційної діяльності Збройних Сил України, а також проблемам її вдосконалення в контексті забезпечення інформаційної безпеки.

Ключові слова: *інформаційна діяльність, Збройні Сили України, інформаційна безпека, принципи діяльності, завдання.*

На сегодняшний день в стране в целом и Вооруженных Силах Украины система обеспечения информационной безопасности находится на начальной стадии формирования. Поэтому разработка научно обоснованных подходов к созданию эффективной системы противодействия угрозам национальной безопасности государства в информационной сфере является актуальным научно-практическим заданием.

Статья посвящена принципам информационной деятельности Вооруженных Сил Украины, а также проблемам усовершенствования в контексте обеспечения информационной безопасности.

Ключевые слова: *информационная деятельность, Вооруженные Силы Украины, информационная безопасность, принципы деятельности, задания.*

Nowadays in the country as a whole and particularly in the Armed Forces of Ukraine, the information security system is at the initial stage of formation. Therefore, the development of scientifically based approaches to the creation of an effective system for the counteraction to threats to national security of the state in the information sphere is an urgent scientific and practical task.

Paper is devoted to the principles of information activities of the Armed Forces of Ukraine, as well as the problems of improvement in the context of the support of information security.

Keywords: *information activity, Armed Forces of Ukraine, information security, principles of activity, tasks.*

Починаючи з сімдесятих років минулого століття розпочався процес бурхливого розвитку обчислювальної техніки, що призвело до появи нових технологій – інформаційних, і, своєю чергою, спричинило значний вплив на всі галузі світової економіки, суспільного життя й дало можливість вважати, що суспільство вступило у нову епоху суспільного розвитку – постіндустріальну, або інформаційну.

© Тична Б.М., 2017

Розвиток мікропроцесорної техніки, постійне зростання її обчислювальних можливостей, удосконалення напівпровідникових технологій, розвиток засобів програмування призвели до їх поширення в переважній більшості механізмів та пристроїв, які оточують людину.

Станом на сьогодні рівень проникнення інформаційних технологій у всі сфери людського життя є настільки значними, що досягає критичного рівня. Це проявляється в тому, що перебої у роботі всесвітньої мережі Інтернет може мати наслідком порушення звичного ритму життя окремої людини, дезорганізацію роботи комерційного товариства й навіть органу державної влади.

Останнім часом спостерігається стійка тенденція до зростання кількості осіб, для яких джерелом отримання інформації про навколишній світ є мережа Інтернет або його окремі сегменти, зокрема, соціальні мережі замість традиційних засобам масової інформації (друковані, телебачення, радіомовлення тощо).

Цьому сприяє вільний доступ до мережі Інтернет усіх, без винятку, суб'єктів інформаційних відносин, відсутність обмежень щодо збирання, обробки, накопичення, поширення інформації будь-якими чинниками, що призвело до утворення вільного транскордонного, загальносвітового інформаційного простору. Це, своєю чергою, значно обмежує можливості національних суверенітетів щодо контролю та впливу на діяльність користувачів (цього простору), зокрема, цензорувати інформацію.

Разом з тим, наявність широких можливостей щодо поширення інформації в глобальному інформаційному просторі створює умови щодо поширення недостовірної інформації та маніпулювання свідомістю його користувачів. Ця проблема набуває значної актуальності у зв'язку з відсутністю підходів щодо правового регулювання користування ним.

Інформаційне право, яке опікується цими проблемами, перебуває на стадії становлення.

Провідні країни намагаються сформувати підходи до забезпечення інформаційної безпеки з метою захисту від негативних інформаційних впливів людини, суспільства та держави.

З точки зору забезпечення інформаційної безпеки, негативні інформаційні впливи зумовлюють потребу захисту від них суб'єктів інформаційних відносин, захисту власних інформаційних ресурсів, а також проведення попереджувальних заходів для його унеможливлення або зниження рівня ефективності.

Наявність таких можливостей маніпулювання свідомістю призвело до використання їх з воєнною метою. У передових військових державах світу останнім часом накопичено значний науковий, технічний та практичний досвід проведення інформаційно-психологічних операцій, акцій, атак і актів за вирішення завдань у ході воєнних конфліктів, коли об'єктами інформаційного впливу виступали збройні сили (формування) супротивника, місцеве населення в районах воєнних конфліктів (ведення бойових дій).

Так, за результатами аналізу низки ознак, можна стверджувати, що ключова роль у війні Росії проти України належить інформаційній складовій у формі системи проведених, зокрема, на території України, інформаційних операцій, які проводилися задовго до початку фактичних військових операцій (Автономної республіки Крим – далі АРК, східної України) щодо провокування розколу в українському суспільстві та забезпечення встановлення контролю над південно-східними регіонами України.

У цих умовах гостро постає проблема протидії негативному інформаційному впливу, спрямованому на нівелювання української державності, дискредитацію її державних інститутів, передовсім політичного керівництва держави, Збройних Сил України й інших військових формувань та спеціальних правоохоронних органів, які залучаються до стримування збройної агресії Російської Федерації.

Викладене вище зумовлює нагальну необхідність наукових досліджень цієї проблематики, зокрема, щодо питань забезпечення інформаційної безпеки та протидії негативному інформаційному впливу.

Актуальність цього значно зростає у зв'язку із проведенням реформування Збройних Сил України, що дозволяє сформувати відповідні структурні підрозділи в системі управління Збройних Сил України (далі – ЗСУ), на які буде покладено здійснення цих функцій.

Пов'язані з проблемами, які розглядаються в цій статті, питання розглядалися науковцями раніше. Зокрема, проблеми інформаційної діяльності та інформаційної діяльності органів влади розглядали у своїх роботах такі вчені як: О.А. Баранов, І.Л. Бачило, В.М. Брижко, Ю.П. Бурило, А.Б. Венгеров, Г.В. Виноградова, О.О. Городов, Л.П. Коваленко, В.А. Копилов, Б.А. Кормич, А.І. Марущак, О.В. Соснін, О.С. Устинович, О.І. Яременко. Проте питання інформаційної діяльності ЗСУ раніше не були предметом окремого дослідження.

Метою цієї статті є аналіз поняття, змісту та основних принципів інформаційної діяльності ЗСУ та їх ролі в забезпеченні інформаційної безпеки ЗСУ за сучасних умов.

Базовим законодавчим актом, який регулює інформаційні відносини є Закон України "Про інформацію" [1]. Проаналізуємо основні положення цього Закону.

Відповідно до частини другої статті 4 цього Закону об'єктом інформаційних відносин є інформація.

Стаття 1 Закону надає визначення інформації – це будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді.

Відповідно до статті 2 Закону, основними принципами інформаційних відносин є: гарантованість права на інформацію; відкритість, доступність інформації, свобода обміну інформацією; достовірність і повнота інформації;

свобода вираження поглядів і переконань; правомірність одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації; захищеність особи від втручання в її особисте та сімейне життя.

Стаття 3 Закону формулює основні напрями державної інформаційної політики, до яких, зокрема, віднесені такі: забезпечення доступу кожного до інформації; забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень; забезпечення інформаційної безпеки України;

Стаття 6 Закону встановлює, що право на інформацію забезпечується:

обов'язком суб'єктів владних повноважень інформувати громадськість та засоби масової інформації про свою діяльність і прийняті рішення;

обов'язком суб'єктів владних повноважень визначити спеціальні підрозділи або відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації;

частина друга цієї статті встановлює, що право на інформацію може бути обмежене законом, зокрема, задля захисту національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, з метою запобігання заворушенням чи злочинам. Тобто право на отримання інформації не є абсолютним, а може бути обмеженим законом або судом.

Стаття 9 Закону встановлює, що основними видами інформаційної діяльності є створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорона та захист інформації. Водночас поняття інформаційної діяльності в чинній редакції закону не міститься.

Необхідно зазначити, що в первинній редакції Закону України "Про інформацію" від 02.10.92 р. [2] стаття 12 містила визначення інформаційної діяльності. Це сукупність дій, спрямованих на задоволення інформаційних потреб громадян, юридичних осіб і держави. Однак з 09.05.11, після набуття чинності Законом України "Про внесення змін до Закону України "Про інформацію" [3], це визначення було вилучено з тексту Закону, що утворило відповідну прогалину в законодавстві України, яка існує натепер.

С.О. Дорогих, аналізуючи погляди науковців на поняття "інформаційна діяльність" [4], виокремлює три підходи до розуміння цього поняття.

Перший підхід подає визначення інформаційної діяльності з погляду її кінцевої мети, а саме: інформаційна діяльність – це сукупність дій, спрямованих на задоволення інформаційних потреб громадян, юридичних осіб і держави. Таке визначення містилося в Законі України "Про інформацію" [2] до набуття чинності новою редакцією у 2011 році. Це визначення наводять у своїх роботах Б.А. Кормич, А.І. Марущак, Г.В. Виноградова, В.М. Брижко.

Другий підхід ґрунтується на визначенні інформаційної діяльності через її види. При цьому в сучасних поглядах на видову складову інформаційної діяльності переважає погляд на неоднорідність видів інформаційної діяльності, а саме – розділення на види, пов'язані зі здійсненням інформаційних процесів, та види, пов'язані з формуванням організаційного ресурсу та інфраструктури.

Третій підхід до розуміння інформаційної діяльності притаманний кібернетичним наукам. Так, Тлумачний словник комп'ютерних інформаційних систем і сховищ даних подає таке визначення інформаційної діяльності: інформаційна діяльність – діяльність, що забезпечує збирання, обробку, збереження, пошук та розповсюдження інформації, а також формування організаційного ресурсу та організацію доступу до нього [5, с. 163].

Підсумовуючи аналіз назначених підходів до розуміння поняття "інформаційна діяльність", С.О. Дорогих пропонує авторське визначення цього поняття, яке ми вважаємо вдалим: інформаційна діяльність – це діяльність, спрямована на задоволення інформаційних потреб громадян, юридичних осіб та держави, реалізується через інформаційні процеси, які охоплюють виробництво, поширення, пошук, одержання, споживання, зберігання інформації та утворюють інформаційні продукти і впорядковані інформаційні ресурси, а також через формування інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, засобів зв'язку та засобів інформаційної безпеки.

ЗСУ є військовим формуванням, на яке покладаються оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності.

ЗСУ як інститут публічного права держави є суб'єктом інформаційних відносин, що зумовлює поширення на нього принципів інформаційних відносин, закріплених у статті 2 Закону [1].

Діяльність Збройних Сил України регулюється законами України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави" [6], "Про оборону України" [7], "Про Збройні Сили України" [8], "Про правовий режим воєнного стану" [9], якими ЗСУ, їх посадові особи та

органи військового управління наділяються владними повноваження стосовно інших суб'єктів правовідносин, які не належать до ЗСУ.

З урахуванням зазначеного вище, у розумінні визначення закріпленого у статті 1 Закону [1] є суб'єктом владних повноважень. З огляду на зазначене, на ЗСУ поширюються положення статей 3 щодо реалізації державної інформаційної політики, 5 та 6 щодо забезпечення права на інформацію суб'єктів інформаційних відносин Закону [1].

Статтею 2 Закону України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави" [6] передбачено інформування суб'єктів демократичного цивільного контролю та громадськості про діяльність ЗСУ.

Виконання зазначених законодавчих норм зумовлює необхідність здійснення ЗСУ інформаційної діяльності, спрямованої на забезпечення інформаційних прав суб'єктів інформаційних відносин.

Крім того, виконання покладених Конституцією та законами України ЗСУ завдань зумовлює здійснення низки інформаційних процесів, спрямованих на:

забезпечення внутрішніх інформаційних потреб ЗСУ, його органів військового управління, з'єднань, військових частин та підрозділів під час службової діяльності;

здійснення інформаційного обміну з іншими суб'єктами інформаційних відносин.

Організація та управління зазначеними інформаційними процесами здійснюються шляхом організації інформаційної діяльності.

Підсумовуючи наведене вище, пропонуємо таке визначення інформаційної діяльності ЗСУ:

інформаційна діяльність ЗСУ – це системна та узгоджена діяльність органів військового управління, з'єднань, військових частин і підрозділів ЗСУ та їх посадових осіб щодо збору, накопичення, зберігання, пошуку, оцінки та поширення інформації, для забезпечення власних інформаційних потреб, інформування особового складу, а також здійснення інформаційної взаємодії з іншими органами військового управління, з'єднаннями, військовими частинами і підрозділами ЗСУ та інших складових сил оборони, органами державної влади та органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, юридичними та фізичними особами під час виконання завдань за призначенням.

Завданнями інформаційної діяльності ЗСУ є:

організація системи службового інформаційного обміну та взаємодії між складовими ЗСУ;

організація інформаційного обміну між ЗСУ та іншими складовими органами сектору безпеки та оборони, органами державної влади, місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами;

організація доступу до публічної інформації, забезпечення охорони державної таємниці та іншої інформації, що охороняється законом;

здійснення об'єктивного інформування органів державної влади та місцевого самоврядування, суб'єктів демократичного цивільного контролю, громадських об'єднань та громадян про завдання, які покладені на ЗСУ, порядок їх виконання.

Крім того, в умовах збройної агресії Російської Федерації проти України, яка супроводжується проведенням протягом тривалого часу Російською Федерацією низки інформаційних операцій, спрямованих на дискредитацію державних інститутів України, у першу чергу, Збройних Сил України як основного суб'єкта протидії збройній агресії, та виправдання застосування військової сили на території

України перед населенням Російської Федерації і України та міжнародною спільнотою, зумовлюють додаткові завдання інформаційної діяльності Збройних Сил України, які за своєю важливістю є головними, а саме:

інформування населення України про прийняті вищим військово-політичним керівництвом країни рішення щодо стримування збройної агресії проти України, збереження її територіальної цілісності та суверенітету, заходи, що вживаються ЗСУ для забезпечення виконання цих рішень, щодо реальної військово-політичної обстановки навколо України;

збір, накопичення та систематизація об'єктивної інформації про події, що відбуваються у районах ведення бойових дій для інформування міжнародної спільноти;

протидія негативним інформаційним впливам Російської Федерації та поширенню недостовірної, неповної або упередженої інформації (інформаційним операціям) РФ, спрямованим на дискредитацію ЗСУ та інших складових сил безпеки та оборони, які залучені до Антитерористичної операції на території Донецької, Луганської областей.

Визначаючи принципи інформаційної діяльності ЗСУ, необхідно зазначити, що їх доцільно поділити на загальні та спеціальні: загальні принципи інформаційної діяльності ЗСУ є тотожними принципами інформаційних правовідносин, закріплених у статті 2 Закону [1]: гарантованість права на інформацію; відкритість; доступність інформації, свобода обміну інформацією;

достовірність і повнота інформації; свобода вираження поглядів і переконань;

правомірність одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації; захищеність особи від втручання в її особисте та сімейне життя;

Спеціальні принципи, які притаманні інформаційній діяльності ЗСУ, такі: об'єктивність; оперативність; неупередженість; поєднання гласності діяльності ЗСУ і збереження державної таємниці та іншої інформації, яка, відповідно до законодавства, є інформацією з обмеженим доступом.

За результатами дослідження, проведеного у статті:

запропоноване визначення інформаційної діяльності ЗСУ;

окреслені завдання інформаційного забезпечення ЗСУ;

визначені загальні та спеціальні принципи інформаційної діяльності ЗСУ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про інформацію: Закон України від 13.01.2011 № 2938-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 313. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12/ed20191221 (дата звернення: 06.08.2016).

2. Про інформацію: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 48. Ст. 650. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12/ed20101013 (дата звернення: 12.08.2016).

3. Про внесення змін до Закону України "Про інформацію": Закон України від 13.01.2011. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 313. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2938-17 (дата звернення: 12.08.2016).

4. *Дорогих С.О.* Сутність та визначення понять "інформаційна діяльність" та "інформаційна діяльність органів влади". Інформація і право. 2013. № 3(9). С. 74–82.

5. *Додонов А.Г., Коженевский С.Р., Ланде Д.В.* Компьютерные информационные системы и хранилища данных / Путятин Г. Толковый словарь. К.: Феникс; ИПРИ НАН Украины, 2013. 554 с.

6. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19.06.2003 № 975-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 46. Ст. 366. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/975-15 (дата звернення: 12.08.2016).

7. Про оборону України: Закон України від 06.12.1991 № 1932-XII. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12 (дата звернення : 12.08.2016).

8. Про Збройні Сили України: Закон України від 06.12.1991 № 1934-XI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12 (дата звернення: 08.08.2016).

9. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-129 (дата звернення: 08.08.2016).

УДК 347.73:316.422

М.В. Тригубенко,
кандидат юридичних наук, заступник начальника відділу
ДНДІ МВС України, м. Київ, Україна

ОСНОВНІ ОЗНАКИ НАУКОВИХ УСТАНОВ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

У статті розглядаються та порівнюються норми Законів України, як чинних, так і тих, що втратили чинність, щодо дефініції наукових установ у Україні та визначальних критеріїв віднесення установ до наукових. Досліджено поняття наукової й науково-технічної діяльності наукових установ, науково-технічних послуг, підготовки наукових кадрів, наукової та науково-технічної експертизи, наукової інфраструктури. На основі проведеного аналізу визначено основні ознаки наукових установ в Україні на сучасному етапі.

Ключові слова: *наукові установи, наукова і науково-технічна діяльність, науково-технічні послуги, підготовка наукових кадрів; наукова інфраструктура, основні ознаки наукових установ.*

В статье рассматриваются и сравниваются нормы действующих и утративших силу законов Украины, определяющих понятие научных учреждений, а также критерии отнесения учреждений к научным. Исследуются понятия научной и научно-технической деятельности научных учреждений, научной и научно-технической экспертизы, научно-технических услуг, подготовки научных кадров, научной инфраструктуры. На основе проведенного анализа определены основные признаки научных учреждений в Украине на современном этапе.

Ключевые слова: *научные учреждения, научная и научно-техническая деятельность, научно-технические услуги, подготовка научных кадров; научная инфраструктура, основные признаки научных учреждений.*

Paper discusses and compares the regulations of current and expired laws of Ukraine, which define the concept of scientific institutions, as well as the criteria for classifying institutions as scientific ones. The concepts of research, scientific and technical activity of research institutions, research, scientific and technical expertise, scientific and technical services, training of scientific personnel, scientific infrastructure are studied. On the basis of the analysis, the main features of scientific institutions in Ukraine at the present stage are identified.

Keywords: *research establishments; research, scientific and technical activities, scientific and technical services, training of scientific personnel; scientific infrastructure, main features of research establishments.*

У чинних раніше Законах України “Про наукову і науково-технічну діяльність” від 13.12.1991 № 1977-XII (далі – Закон № 1977-XII) [1] та “Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності” від 01.12.1998 № 284-XIV (далі – Закон № 284-XIV) наукова установа визначалася як юридична особа незалежно від форми власності, що створена в установленому законодавством порядку, для якої наукова або науково-технічна діяльність є основною і становить понад 70 % загального річного обсягу виконаних робіт [2].

© Тригубенко М.В., 2017

На сучасному етапі, відповідно до ст. 16 Закону про наукову і науково-технічну діяльність від 26 листопада 2015 року № 848-VIII (надалі – Закон про науку), до наукових установ належать юридичні особи незалежно від організаційно-правової форми та форми власності, утворені в установленому законодавством порядку, для яких наукова та (або) науково-технічна діяльність є основною [3].

Основна відмінність між нормами Законів № 1977-XII, № 284-XIV та Закону про науку полягає в визначенні понять наукової та науково-технічної діяльності. Так, відповідно до ст. 1 Закону № 1977-XII, наукова діяльність визначалася як інтелектуальна творча діяльність, спрямована на одержання і використання нових знань (основними її формами є фундаментальні та прикладні наукові дослідження), а науково-технічна діяльність – інтелектуальна творча діяльність, спрямована на одержання і використання нових знань у всіх галузях техніки і технологій (основними формами (видами) є науково-дослідні, дослідно-конструкторські, проектно-конструкторські, технологічні, пошукові та проєктно-пошукові роботи, виготовлення дослідних зразків або партій науково-технічної продукції, а також інші роботи, пов'язані з доведенням наукових і науково-технічних знань до стадії практичного їх використання). При цьому в нормі чинного раніше Закону встановлювався критерій, який визначав показник того, що наукова та науково-технічна діяльність наукової установи є основним видом діяльності: "...становить понад 70 відсотків загального річного обсягу виконаних робіт".

Відповідно до п. 12 Закону про науку, наукова діяльність – це інтелектуальна творча діяльність, спрямована на одержання нових знань та (або) пошук шляхів їх застосування, основними видами якої є фундаментальні та прикладні наукові дослідження, а згідно з п. 29 ст. 1 цього ж нормативного акта основна діяльність наукових установ полягає у проведенні фундаментальних досліджень, прикладних наукових і науково-технічних (експериментальних) розробок, наданні науково-технічних послуг, проведенні наукової і науково-технічної експертизи, підготовки наукових кадрів, розвитку і збереженні наукової інфраструктури [3].

З огляду на зміст зазначених норм, до основної діяльності наукових установ (яка є визначальним критерієм віднесення установи до наукових установ) належать: 1) фундаментальні наукові дослідження; 2) прикладні наукові дослідження; 3) науково-технічні (експериментальні) розробки; 4) надання науково-технічних послуг; 5) проведення наукової і науково-технічної експертизи; 6) підготовка наукових кадрів; 7) розвиток і збереження наукової інфраструктури.

Категорійний апарат для визначення видів діяльності, віднесених законодавцем до наукової, частково закріплюється в інших нормах Закону про науку, частково – в інших нормативних актах, а частково – не має нормативного закріплення. Так, поняття фундаментальних наукових досліджень як теоретичних та експериментальних наукових досліджень, спрямованих на одержання нових знань про закономірності організації та розвитку природи, суспільства, людини, їх взаємозв'язків, результатом яких є гіпотези, теорії, нові методи пізнання, відкриття законів природи, невідомих раніше явищ і властивостей матерії, виявлення закономірностей розвитку суспільства тощо, які не орієнтовані на безпосереднє практичне використання у сфері економіки, міститься у п. 33 ст. 1 Закону про науку; поняття прикладних наукових досліджень як теоретичних та експериментальних наукових досліджень, спрямованих на одержання і використання нових знань для практичних цілей, результатом яких є нові знання, призначені для створення нових або вдосконалення наявних матеріалів, продуктів, пристроїв, методів, систем, технологій, конкретні пропозиції щодо виконання актуальних

науково-технічних та суспільних завдань – у п. 30 ст. 1 зазначеного нормативного акта; науково-технічних (експериментальних) розробок як науково-технічної діяльності, що базується на наукових знаннях, отриманих у результаті наукових досліджень чи практичного досвіду, та провадиться з метою доведення таких знань до стадії практичного використання, результатом яких є нові або істотно вдосконалені матеріали, продукти, процеси, пристрої, технології, системи, об'єкти права інтелектуальної власності, нові або істотно вдосконалені послуги – у п. 28 ст. 1 цього ж Закону [3].

Визначення наукової та науково-технічної експертизи як діяльності, 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, закріплюється у ст. 1 Закону України "Про наукову і науково-технічну експертизу" від 10.02.1995 № 51/95-ВР [4].

Разом з тим, нормативного визначення науково-технічних послуг, які є різновидом послуг, немає. Причиною відсутності законодавчого визначення єдиного правового терміна "послуга" є те, що, як слушно визначає Б.В. Деревянко, послуга – це гнучкий об'єкт, межі якого не є стабільними, сталими і легко змінюються під впливом об'єктивних економічних умов конкретної сфери [5]. Нам імпонує позиція науковців, які зазначають, що розкрити сутність послуги можливо, лише розглядаючи її в двох аспектах – як економічну та правову категорію. Як економічна категорія послуга – це діяльність особи, що її надає, при цьому її надання не створює речового результату, корисний ефект послуги (діяльності) у процесі надання послуги споживається, а споживча вартість послуги зникає; це конкретний результат економічно корисної діяльності, яка робить послуги предметом торгівлі (Є.Д. Шешенін [6, с. 177], В.С. Мілаш [7, с. 73] та інші).

Як правова категорія послуга – це певне нематеріальне благо, яке надається однією особою (виконавцем) і споживається іншою особою (замовником) у процесі вчинення виконавцем певних дій або здійснення певної діяльності (І.В. Жилінкова [8, с. 267], Т.І. Ілларіонова [9] та інші). З огляду на це, правильним вважаємо підхід науковців, які визначають послугу як продукт діяльності, призначений для реалізації, який не має матеріальної форми та надається однією особою (виконавцем) і споживається іншою особою (замовником) у процесі вчинення виконавцем певних дій або здійснення певної діяльності [10, с. 230].

Хоча науково-технічні послуги є різновидом послуг, Класифікатор видів економічної діяльності ДК 016:2010, затверджений відповідно до наказу Держспоживстандарту України від 11.10.2010 № 457, ні визначення, ні переліку таких послуг не містить [11]. Отже, можемо припустити, що науково-технічними послугами є послуги, що надаються науковими установами у процесі здійснення науково-технічної діяльності. З огляду на запропоноване нами раніше визначення послуг, зазначимо, що науково-технічними послугами є продукти діяльності, призначені для реалізації, які не мають матеріальної форми та надаються науковими установами у процесі здійснення науково-технічної діяльності. Враховуючи те, що науково-технічні послуги визначені законодавцем як вид основної наукової діяльності, яка, у свою чергу, є визначальною ознакою наукової установи, вважаємо за доцільне доповнити ст. 1 Закону України "Про наукову та науково-технічну діяльність" пунктом 34, у якому закріпити визначення поняття "науково-технічні послуги".

Наступним видом основної наукової діяльності наукової установи, визначеної законодавцем, є підготовка наукових кадрів. Такого поняття Закон про науку

також не закріплює, у ст. 27 цього нормативного акта відразу закріплюються основні форми підготовки наукових кадрів (аспірантура, ад'юнктура та докторантура) та визначається, що підготовка таких кадрів (докторів філософії та докторів наук) здійснюється відповідно до вимог Закону України "Про вищу освіту" [3]. У Законі України "Про вищу освіту" від 01.07.2015 № 1556-VII у п. 6 ст. 5 передбачено загальні положення щодо підготовки наукових кадрів (докторів філософії та докторів наук) [12], а детально механізм підготовки наукових кадрів закріплено у Постанові Кабінету Міністрів "Про затвердження порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у вищих навчальних закладах (наукових установах)" від 23.04.2016 № 261, у якій закріплюється те, що підготовка здобувачів ступеня доктора філософії здійснюється: у аспірантурі (ад'юнктурі) вищого навчального закладу (наукової установи) за очною (денною, вечірньою) або заочною формою навчання; поза аспірантурою (для осіб, які професійно провадять наукову, науково-технічну або науково-педагогічну діяльність за основним місцем роботи у відповідному вищому навчальному закладі (науковій установі), а підготовка здобувачів ступеня доктора наук здійснюється: у докторантурі вищого навчального закладу (наукової установи) за очною (денною) формою навчання; шляхом самостійної підготовки їх наукових досягнень до захисту [13]. З огляду на зміст цієї норми, науковими установами підготовка здобувачів ступеня доктора філософії здійснюється в аспірантурі (ад'юнктурі), а доктора наук – у докторантурі. Відповідно до Великого тлумачного словника, кадри – це основний склад кваліфікованих працівників, у широкому розумінні – усі працівники [14, с. 156]. Отже, підготовка наукових кадрів – це діяльність з підготовки в аспірантурі (ад'юнктурі) та докторантурі кваліфікованих працівників (докторів філософії та докторів наук) з метою набуття ними компетентностей у галузі розроблення і впровадження методології дослідницької роботи, проведення оригінальних досліджень, отримання наукових результатів. Беручи до уваги те, що підготовка наукових кадрів визначена законодавцем як вид основної наукової діяльності, котра, у свою чергу, є визначальною ознакою наукової установи, вважаємо за доцільне доповнити ст. 1 Закону України "Про наукову і науково-технічну діяльність" пунктом 35, у якому закріпити визначення поняття "підготовка наукових кадрів".

Наступним видом основної наукової діяльності наукової установи, визначеної законодавцем, є розвиток і збереження наукової інфраструктури. Проте поняття "наукова інфраструктура" у нормах Закону про науку не закріплюється, хоча надається визначення поняття "державна дослідницька інфраструктура" та "дослідницька інфраструктура": у п. 6 ст. 1 Закону визначається, що державна дослідницька інфраструктура – це об'єднання наукових установ та (або) вищих навчальних закладів державної форми власності, що створюється з метою оптимального використання їхніх ресурсів (кадрів, матеріалів, устаткування, обчислювальних ресурсів та зберігання банків даних і знань) та координації їх ефективного використання для проведення наукових, науково-технічних досліджень і науково-технічних розробок на найвищому рівні, а також забезпечення спільного проведення заходів щодо якісної підготовки фахівців у відповідних галузях знань; а в п. 9 ст. 1 цього ж нормативного акта закріплюється, що дослідницька інфраструктура – це сукупність засобів, ресурсів та пов'язаних з ними послуг, які використовуються науковим співтовариством для проведення досліджень на найвищому рівні, що охоплює найважливіші об'єкти наукового устаткування та обладнання або набори приладів, ресурси, що базуються на знаннях (колекції, архіви, депозитарії або банки даних

наукової інформації), інфраструктуру, засновану на технології комунікацій (комп'ютери, програмне забезпечення і мережевий зв'язок), та інші структури унікального характеру [3]. З огляду на зміст зазначених норм, законодавець, використовуючи поняття "наукова інфраструктура", мав на увазі дещо більше, ніж дослідницька чи державна дослідницька інфраструктура. Проте визначення цього терміна у законодавстві відсутнє, незважаючи на те, що він використовувався в Законі України "Про Державний бюджет України" [15, 16], постановах Кабінету Міністрів "Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки наукової інфраструктури" від 28.02.2011 № 273 [17], "Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки розвитку наукової інфраструктури у сфері управління державними корпоративними правами та майном" від 13.04.2011 № 403 [18], "Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки розвитку наукової інфраструктури у сфері економічного розвитку" від 03.10.2012 № 906 [19] та інших нормативно-правових актах.

Загальне поняття "інфраструктура" у словниках визначається як сукупність споруд, будівель, систем і служб, необхідних для функціонування галузей матеріального виробництва та забезпечення умов життєдіяльності суспільства (від лат. *infra* – "нижче", "під", та лат. *structura* – "будівля", "розташування") [20, с. 203]. Проте таке визначення є занадто схематичним, і в науковій площині до визначення цього терміна підходять з інших позицій. Одні науковці визначають інфраструктуру як сукупність окремих складових елементів, факторів та формувань, які виникли в умовах зростання ролі промислово-виробничого комплексу і використовувалися для позначення комплексу галузей, що обслуговують промислове та сільське господарство, а саме будівництво каналів, мостів, доріг тощо [21; 22, с. 35]. Другі підходять до визначення інфраструктури як до об'єктивно існуючої системи, яка виконує роль забезпечення певного явища чи процесу (наприклад, виробництво чи надання послуг) [23, с. 8; 24, с. 15]. Нам імпонує позиція Б.Р. Брунця, який поняття інфраструктури визначає як єдину цілісну систему, у основу якої закладається функція забезпечення виробничої та невиробничої сфер діяльності людини з метою досягнення максимально можливого економічного ефекту з урахуванням моральних та духовних благ населення, охорони здоров'я та забезпечення умов охорони й відтворення навколишнього середовища [25, с. 377].

Найближчим до поняття наукової інфраструктури є поняття інноваційної інфраструктури. Поняття "інноваційна інфраструктура" міститься у ст. 1 Закону України "Про інноваційну діяльність" від 04.07.2002 № 40-IV і розуміється як сукупність підприємств, організацій, установ, їх об'єднань, асоціацій будь-якої форми власності, що надають послуги із забезпечення інноваційної діяльності (фінансові, консалтингові, маркетингові, інформаційно-комунікативні, юридичні, освітні тощо) [26]. Проте зазначене поняття не може застосовуватися для визначення наукової інфраструктури, оскільки можна стверджувати, що інноваційна діяльність – частина наукової діяльності, оскільки відповідно до п. 12 ст. 1 Закону про науку наукова діяльність – інтелектуальна творча діяльність, спрямована на одержання нових знань та (або) пошук шляхів їх застосування, основними видами якої є фундаментальні та прикладні наукові дослідження [3], а згідно зі ст. 1 Закону України "Про інноваційну діяльність" інноваційна діяльність – це діяльність, спрямована на використання і комерціалізацію результатів наукових

досліджень та розробок і зумовлює випуск на ринок нових конкурентоздатних товарів і послуг [26]. Такої позиції дотримується переважна більшість науковців. Так, О.О. Поліщук вказує, що інноваційною діяльністю є процес реалізації на ринку виготовлених в результаті завершених наукових досліджень нових або вдосконалених продуктів [27, с. 169]. С.Ф. Покропивний визначає інноваційну діяльність як частину наукової діяльності, спрямовану на створення й упровадження результатів наукових та науково-технічних досліджень і розробок у новий або вдосконалений продукт чи технологічний процес [28, с. 24].

З урахуванням зазначеного вище, пропонуємо визначити поняття наукової інфраструктури як цілісної системи (сукупності науково-дослідних, науково-технологічних, науково-технічних, науково-практичних установ, підприємств, організацій, їх об'єднань, асоціацій тощо будь-якої форми власності, що здійснюють наукову діяльність), у основу якої закладається функція забезпечення інтелектуальної творчої діяльності, спрямованої на одержання нових знань та (або) пошук шляхів їх застосування, з метою одержання наукового, науково-технічного (прикладного) результату.

Беручи до уваги викладене вище, а саме те, що розвиток і збереження наукової інфраструктури визначені законодавцем як вид основної наукової діяльності, котра, у свою чергу, є визначальною ознакою наукової установи, вважаємо за доцільне доповнити ст. 1 Закону України "Про наукову і науково-технічну діяльність" пунктом 36, у якому закріпити визначення поняття "наукова інфраструктура".

Підсумовуючи зазначене вище, констатуємо, що основними ознаками, закріпленими законодавцем для визначення наукових установ на сучасному етапі, є: 1) це юридична особа, утворена в установленому законодавством порядку; 2) основною діяльністю цієї особи повинна бути наукова діяльність, до якої належать: а) фундаментальні наукові дослідження; б) прикладні наукові дослідження; в) науково-технічні (експериментальні) розробки; г) надання науково-технічних послуг; ґ) проведення наукової і науково-технічної експертизи; д) підготовка наукових кадрів; е) розвиток і збереження наукової інфраструктури. У свою чергу, вважаємо за доцільне доповнити ст. 1 Закону України "Про наукову та науково-технічну діяльність" пунктом 34, у якому закріпити визначення поняття "науково-технічні послуги"; пунктом 35, у якому закріпити визначення поняття "підготовка наукових кадрів", та пунктом 36, у якому закріпити визначення поняття "наукова інфраструктура".

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України від 13.12.1991 № 1977-XII. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1992. № 12. Ст. 165.

2. Про внесення змін до Закону України "Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності" від 01.12.1998 № 284-XIV. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/284-14 (дата звернення: 12.12.2016).

3. Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України від 26 листопада 2015 року № 848-VIII. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2016. № 3. Ст. 25.

4. Про наукову і науково-технічну експертизу: Закон України від 10.02.1995 № 51/95-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1995. № 9. Ст. 56.

5. *Деревянко Б.В.* Щодо визначення понять "надання освітніх послуг у сфері освіти". URL: http://dspace.uabs. edu.ua/jspui/bitstream/123456789/12704/1/Derevyanko.pdf (дата звернення: 12.12.2016).

6. *Шешенин Е.Д.* Предмет обязательства по оказанию услуг. Уч. труды Свердловского юрид. инст-та. Вып. 3. Свердловск, 1964. 364 с.

7. *Мілаш В.С.* До питання про об'єкт договору про надання послуг. Вісник господарського судочинства. 2008. № 4. С. 72–77.

8. *Борисова В.І.* (кер. авт. кол.), *Баранова Л.М., Жилінкова І.В.* та ін. Цивільне право України: підруч.: у 2 т. Т. 2 / за заг. ред. В.І. Борисової, І.В. Спасибо-Фатєєвої, В.Л. Яроцького. К.: Вентурі, 2004. 380 с.

9. Гражданское право: учеб. для вузов. Часть первая / под общ. ред. проф. Т.И. Илларионовой, доц. Б.М. Гонгало, доц. В.А. Плетнева. М.: Изд. группа НОРМА–ИНФРА–М, 1998. 464 с.

10. *Мірзоян А.А.* Деякі питання систематизації договорів про надання послуг. Університетські наукові записки ХУУП. 2007. № 4(24). С. 229–233

11. Класифікатор видів економічної діяльності ДК 009:2010, затверджений відповідно до Наказу Держспоживстандарту України від 11.10.2010 № 457. URL: http://www.dkrp.gov.ua/info/842 (дата звернення: 12.12.2016).

12. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2015 № 1556-VII. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2014. № 37–38. Ст. 2004.

13. Про затвердження порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у вищих навчальних закладах (наукових установах): Постанова Кабінету Міністрів від 23.04.2016 № 261. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/261-2016-п (дата звернення: 12.12.2016).

14. Великий тлумачний словник сучасної української мови: 170000 слів і словосполучень / авт.-уклад. Бусел В.Т. К.: Ірпінь: ВТФ "Перун", 2004. 1440 с.

15. Про державний бюджет України на 2010: Закон України від 27.04.2010 № 2154-VI. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2010. № 22–23, 24–25. Ст. 263.

16. Про державний бюджет України на 2011: Закон України від від 23.12.2010 № 2857-VI. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2011. № 7–8. Ст. 52.

17. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки наукової інфраструктури: Постанова Кабінету Міністрів від 28.02.2011 № 273. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/273-2011-п (дата звернення: 12.12.2016).

18. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки розвитку наукової інфраструктури у сфері управління державними корпоративними правами та майном: Постанова Кабінету Міністрів від 13.04.2011 № 403. Офіційний вісник України. 2011. № 28. Ст. 1187.

19. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки розвитку наукової інфраструктури у сфері економічного розвитку: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.10.2012 № 906. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/906-2012-п (дата звернення: 12.12.2016).

20. Мала гірнича енциклопедія: у 3 т. / за ред. В.С. Білецького. Д.: Східний видавничий дім, 2004. 2013.

21. Online Etymology Dictionary. Douglas Harper, Historian. URL: http://www.dictionary.reference.com/browse/infrastructure (дата звернення: 12.12.2016).

22. *Жамин В.А.* Инфраструктура при социализме. Вопросы экономики: теорет. и науч.-практ. журнал. 1977. № 2. С. 35–40.

23. *Орешин В.П.* Планирование производственной инфраструктуры: комплексный подход. М.: Изд-во "Экономика", 1986. С. 8.

24. *Федько В.П.* Инфраструктура товарного рынка. Ростов Н/Д: Изд-во "Феникс", 2000. 512 с.

25. *Брунець Б.Р.* Сутність означення поняття інфраструктура. Науковий вісник НЛТУ України. 2012. Вип. 22.5. С. 373–377.

26. Про інноваційну діяльність: Закон України від 04.07.2002 № 40-IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2002. № 36. Ст. 266.

27. *Поліщук О.О.* Сутність поняття "інноваційна діяльність" як соціально-економічної категорії. Економічний вісник Донбасу. 2010. № 3. С. 169–171.

28. *Прокопивний С.Ф.* Інноваційний менеджмент у ринковій системі господарювання. Економіка України. 1995. № 2. С. 24.

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС. КРИМІНАЛІСТИКА

УДК 347.963

О.Д. Вітик,
здобувач ПВНЗ "Львівський університет
бізнесу та права", м. Львів, Україна

ПРЕДСТАВНИЦТВО ПРОКУРОРОМ ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯНИНА ТА ДЕРЖАВИ В СУДІ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано законодавче закріплення функції представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді у країнах СНД та Євросоюзу. Розглянуто зміни підстав і порядку здійснення прокурором представницької діяльності згідно із Законом України "Про прокуратуру" від 14 жовтня 2014 року.

Зроблено висновок про те, що функція представництва, якою наділена прокуратура України, у сучасних умовах є цілком обґрунтованою та виправданою, про що свідчать результати багаторічної практичної діяльності прокурора із захисту прав громадян та інтересів держави в суді. Така діяльність цілком відповідає європейським правовим традиціям захисту прав і свобод людини у країнах Європейського Союзу.

Ключові слова: *прокуратура, захист прав, функції, представництво інтересів, громадяни, держава, суд.*

В статье проанализировано законодательное закрепление функции представительства прокуратурой интересов гражданина или государства в суде в странах СНГ и Евросоюза. Рассмотрены изменения оснований и порядка осуществления прокурором представительской деятельности в соответствии с Законом Украины "О прокуратуре" от 14 октября 2014 года.

Сделан вывод, что функция представительства, которой наделена прокуратура Украины, в современных условиях является вполне обоснованной и оправданной, о чем свидетельствуют результаты многолетней практической деятельности прокурора по защите прав граждан и интересов государства в суде. Такая деятельность полностью соответствует европейским правовым традициям защиты прав и свобод человека в странах Европейского Союза.

Ключевые слова: *прокуратура, защита прав, функции, представительство интересов, граждане, государство, суд.*

Research article analyzes the legislative consolidation of representative function of the prosecutor's office of the interests of a citizen or state in a court in the countries of the CIS and the European Union. The changes in the grounds and procedure for the execution by the prosecutor of representative activities in accordance with the Law of Ukraine "On Prosecutor's Office" dated October 14, 2014 are considered.

It is concluded that the function of representation, which the Office of Public Prosecutor of Ukraine is authorized with in today's conditions, is fully substantiated and justified, as it is evidenced by the results of long standing practical activity of the public prosecutor on the protection of the rights of citizens and the interests of the state

© Вітик О.Д., 2017

in court. This activity is fully in line with the European legal traditions of protecting human rights and freedoms in the countries of the European Union.

Keywords: *prosecutor's office, protection of rights, functions, representation of interests, citizens, state, court.*

У Конституції України закріплено, що на органи прокуратури покладено функцію представництва інтересів громадянина або держави в суді. У країнах Західної Європи немає єдиного підходу щодо визначення функцій органів прокуратури. Кожна держава Євросоюзу встановлює роль, місце і завдання прокуратури з урахуванням національних інтересів, конституційних традицій та стану правової культури суспільства. Прокуратура реалізує функцію представництва інтересів громадянина або держави в суді лише в межах визначених процесуальних правовідносин. Водночас на сьогодні практично невирішеним залишається питання щодо процесуального правового статусу прокурора як учасника судового процесу, що безпосередньо реалізує зазначену функцію [1, с. 115].

Різноманітні аспекти правового статусу державних органів, зокрема прокуратури, досліджуються у працях багатьох видатних науковців: О. Бандурки, Л. Грицаєнка, Ю. Грошевого, Л. Давиденка, В. Долежана, П. Каркача, М. Косюти, М. Курочки, І. Марочкіна, О. Михайленка, М. Мичка, Є. Поповича, Н. Рибалки, М. Руденка, В. Сухоноса, В. Тація, Ю. Тодики, Ю. Шемшученка, П. Шумського, М. Якимчука та ін.

Прийняття Закону України "Про прокуратуру" (2014 р.) [2] та внесення ним змін до процесуального законодавства істотно реформують механізм реалізації прокуратурою України функції представництва інтересів громадянина або держави в суді, що зумовлює потребу в додаткових дослідженнях загальнометодологічних питань правового статусу прокуратури як суб'єкта реалізації функції представництва інтересів громадянина або держави в суді [1, с. 115].

Передовсім необхідно зазначити, що одним із перших національних правових актів, який визначив стратегію інтеграції нашої країни до Європейського Союзу, став Указ Президента України від 11 червня 1998 року № 615/98 "Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу", у якому зазначено, що адаптація законодавства України передбачає реформування її правової системи та поступове приведення у відповідність із європейськими стандартами й охоплює приватне, митне, трудове, фінансове, податкове законодавство, законодавство про інтелектуальну власність, охорону праці, охорону життя та здоров'я, навколишнє природне середовище, захист прав споживачів, технічні правила і стандарти, транспорт, а також інші галузі, визначені Угодою про партнерство та співробітництво. Важливим чинником реформування правової системи України слід вважати участь України у конвенціях Ради Європи, які встановлюють спільні для цієї організації та Європейського Союзу стандарти [3, с. 20; 4].

У багатьох країнах Європи поряд з головною функцією прокуратури " здійсненням кримінального переслідування" значна увага приділяється захисту прав та свобод громадян і інтересів держави у суді. Реагування органів прокуратури в порядку представництва інтересів громадянина або держави в суді широко практикується у країнах СНД (зокрема, Російській Федерації, Білорусі, Казахстані).

Згідно зі статтями 4 і 23 Закону "Про прокуратуру", організація та діяльність прокуратури України, статус прокурорів визначаються Конституцією України, цим та іншими законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Представництво

прокурором інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина або держави, у випадках та порядку, встановлених законом. Прокурор здійснює представництво в суді інтересів громадянина (громадянина України, іноземця або особи без громадянства) у випадках, якщо така особа не спроможна самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність, а законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист [2].

Така діяльність органів прокуратури передбачена законодавством і у країнах Євросоюзу – Бельгії, Болгарії, Латвії, Литві, Польщі, Португалії, Словаччині, Угорщині, Іспанії, Франції. Так, відповідно до ст. 127 Конституції Болгарії, прокуратура в установлених законом випадках бере участь у цивільних та адміністративних справах. У цивільному судочинстві Болгарії прокурор може виконувати свої завдання в таких процесуальних формах: а) порушення процесу на захист цивільних прав; б) вступ у вже розпочате цивільне провадження у справі; в) оскарження рішень, ухвал або виконавчих дій; г) звернення з пропозицією про перегляд рішення в порядку нагляду [5, с. 109–110].

Участь прокурора у цивільному судочинстві відповідно до чинного законодавства Франції обов'язкова при розгляді усіх справ з питань громадянства; справ із захисту інтересів неповнолітніх, коли виникає загроза для їх здоров'я, безпеки або освіти; справ із захисту прав та інтересів інвалідів; справ щодо захисту інтересів осіб з психічними вадами; справ щодо деяких питань у сфері комерційної діяльності (дотримання законності при реалізації майна фірми, яка визнана банкрутом); справ, у яких вирішуються питання державного значення.

У Литві прокурори беруть участь у цивільному процесі як самостійна сторона і сприяють пошуку об'єктивної істини як представники держави з питань захисту інтересів громадянина та суспільства. Передбачена участь прокурора у процесах з цивільного, трудового, адміністративного та економічного права й у законі "Про прокуратуру Республіки Угорщина" [6, с. 87–94].

Відповідно до ст. 3 Закону Республіки Польща від 20 червня 1985 року "Про прокуратуру", за прокурором закріплено повноваження пред'явлення позовів у карних та цивільних справах, а також подання клопотань і участь у судовому розгляді у цивільних справах, справах у сфері трудових відносин і соціального страхування, якщо того вимагає охорона правопорядку, громадських інтересів, власності або прав громадян [7, с. 294–367]. Згідно зі ст. 2 Закону Латвійської Республіки від 19 травня 1994 року "Про прокуратуру", до функціональних повноважень прокуратури віднесено захист прав і законних інтересів осіб та держави і в установлених законом випадках подання позовних і інших заяв, а також взяття участі в розгляді справ у судах [8]. Зазначене дає підстави стверджувати, що в європейському праві завдання прокурорів у цивільних і адміністративних процесах універсальні й полягають у захисті прав соціально вразливих категорій громадян.

Зауважимо, що в розвинених країнах Європи історично склалися потужні саморегулятори громадянського суспільства, функціонує стабільне законодавство, діють вікові традиції поваги до закону; усі структури державного і соціального механізму характеризуються високою правовою культурою. І все-таки, незважаючи на це, для європейських держав продовжує залишатися актуальним здійснення

прокуратурою повноважень поза межами кримінальної сфери. Україна робить лише перші кроки на шляху до євроінтеграції, проводяться реформи судової і правоохоронної систем, і на цьому етапі вкрай важливо забезпечити ефективну діяльність органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді.

Від принципової позиції прокурора у підготовці позовної заяви, участі в судовому процесі щодо захисту інтересів держави та при виконанні судових рішень залежить рівень відшкодування збитків, заподіяних державі. Прокурор, представляючи інтереси держави в суді, обстоює економічні та інші державні інтереси, які порушуються внаслідок протиправних дій (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб. У разі, якщо суб'єкт владних повноважень не здійснює чи неналежним чином здійснює захист законних інтересів держави або якщо він відсутній, а також у разі представництва інтересів громадянина з метою встановлення наявності підстав для представництва, прокурор має право витребовувати копії документів, матеріалів і пояснення від посадових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних та комунальних підприємств, установ і організацій, органів Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування [9, с. 30].

Правовий аналіз норм чинного процесуального законодавства дає можливість зробити висновок про те, що прокурора віднесено до осіб, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб – котрі входять до складу осіб, які беруть участь у справі (ч. 3 ст. 26 та ст. 45 ЦПК України [38]), або до складу учасників судового процесу (ч. 1 ст. 18, ст. 29 ГПК України [10]), до осіб, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб (ст. 60 КАС України [11]). Отже, при здійсненні процесуальних форм реалізації функції представництва прокурор набуває процесуального статусу зазначених учасників судового процесу. Необхідно зауважити, що доктринальне дослідження процесуальної природи представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді та його характерних ознак визначається високим рівнем дискусійності, що переважною мірою зводиться до виокремлення особливостей представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді порівняно з іншими видами представництва. Такий рівень дискусійності багато в чому обумовлений позицією Конституційного Суду України, яку він обійняв у рішенні в справі про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді, де зазначено, що представництво прокуратурою України інтересів держави в суді є одним із видів представництва в суді, яке вирізняється з-поміж інших видів представництва рядом специфічних ознак: складом представників та колом суб'єктів, інтереси яких вони представляють, обсягом повноважень, формами їх реалізації. Надалі розмаїття наукових поглядів з цього питання умовно можна звести до декількох основних напрямів.

Так, представники першого напряму розглядають представництво прокурором інтересів в суді як процесуальне представництво у справі з притаманними йому ознаками, яке мало чим відрізняється від класичного процесуального представництва [12, с. 73]. Аналізуючи вказані правові погляди, вважаємо слушною думку науковців, які не погоджуються з такою позицією і, зокрема, зазначають, що відмінність між правовим статусом адвоката як повіреного юридичної особи, громадянина і прокурора в тому, що прокурор завжди є представником так званої публічної влади.

Представники іншого напряму розглядають представництво прокурором інтересів в суді як особливий підвид представництва за законом. Одним із аргументів, яким окремі представники цієї концепції обґрунтовують своє бачення, є позиція Верховного суду України, яку він зайняв у Постанові від 2 березня 2010 р. по справі № 21-2368во09, у якій, зокрема, вказав, що прокурор в адміністративному судочинстві здійснює законне представництво, особливість якого полягає в тому, що законний представник самостійно (без доручення) на підставі закону здійснює процесуальні права та обов'язки сторони чи третьої особи, яку він представляє, діючи в її інтересах, що, однак, не впливає на загальні правила представництва [13].

Досліджуючи це питання, деякі науковці розглядають процесуальний статус прокурора щодо реалізації функції представництва інтересів громадянина або держави в суді, прирівнюючи його фактично до процесуального статусу сторони в процесі. Основними аргументами прихильників цієї точки зору є те, що прокурор, який заявив позов або вступив у справу, є передовсім суб'єктом доказування, який володіє такими ж процесуальними правами, що й суб'єкти спірних правовідносин, а також обов'язками щодо правильного визначення предмета спору та доказування своєї правової позиції [14, с. 29–30]. Доречно зауважити, що до таких висновків до певної міри підштовхує і законодавець, визначаючи у ч. 4 ст. 23 Закону України "Про прокуратуру" (2014 р.) про те, що в разі підтвердження судом наявності підстав для представництва прокурор користується процесуальними повноваженнями відповідної сторони процесу [1, с. 116].

Отже, представництво прокурором інтересів громадянина в суді повинно мати місце лише тоді й саме тоді, коли особа не спроможна самостійно реалізувати право на судовий захист своїх прав, свобод і законних інтересів.

Згідно зі ст. 23 Закону України "Про прокуратуру" представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина або держави, у випадках та порядку, встановлених законом. Прокурор здійснює представництво в суді інтересів громадянина (громадянина України, іноземця або особи без громадянства) у випадках, якщо така особа не спроможна самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність, а законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист.

При цьому в Законі зазначено, що прокурор здійснює представництво в суді інтересів не тільки громадянина України, а й іноземця або особи без громадянства, але залишає поза увагою законність перебування їх на території України. З цього приводу слід звернути увагу на трактування ст. 1 Закону України "Про звернення громадян", у якій встановлено, що особи, які не є громадянами України і законно знаходяться на її території, мають таке саме право на подання звернення, як і громадяни України [9, с. 31].

Відповідно до зазначених правових норм Закону України "Про прокуратуру", прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави в разі порушення або загрози їх порушення, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу. При цьому не допускається здійснення прокурором представництва в суді інтересів держави в

особі державних компаній, а також у правовідносинах, пов'язаних із виборчим процесом, проведенням референдумів, діяльністю Верховної Ради України, Президента України, створенням та діяльністю засобів масової інформації, а також політичних партій, релігійних організацій, організацій, що здійснюють професійне самоврядування, та інших громадських об'єднань. Представництво в суді інтересів держави в особі Кабінету Міністрів України та Національного банку України може здійснюватися прокурором Генеральної прокуратури України або регіональної прокуратури виключно за письмовою вказівкою чи наказом Генерального прокурора України, його першого заступника чи заступника відповідно до компетенції.

З метою однакового застосування судами поняття "інтереси держави" у рішенні Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року у справі № 1-1/99 щодо офіційного тлумачення положень ст. 2 Господарського процесуального кодексу України встановлено, що "інтереси держави" є оціночним поняттям, прокурор чи його заступник у кожному конкретному випадку самостійно визначає, з посиланням на законодавство, на підставі якого подається позов, в чому саме відбулося чи може відбутися порушення матеріальних або інших інтересів держави, обґрунтовує у позовній заяві необхідність їх захисту та зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах. Таким органом може бути орган державної влади чи орган місцевого самоврядування, якому законом надано повноваження органу виконавчої влади [9, с. 33].

Отримання письмової згоди фактично є наданням громадянином, законним представником або відповідними органами звернення до прокуратури про захист права особи в порядку представництва.

Прокурору для реагування в порядку представництва відповідно до Закону України від 14 жовтня 2014 року "Про прокуратуру" необхідно мати чотири підстави: по-перше, наявність факта порушення прав, свобод та законних інтересів громадянина або законних інтересів держави; по-друге, особа потребує захисту саме в випадках, визначених законом, законні представники або відповідні органи при цьому не здійснюють або неналежно здійснюють його, а захист інтересів держави не здійснює чи неналежно здійснює відповідний орган державної влади чи суб'єкт владних повноважень, або він відсутній; по-третє, те, що перед зверненням до суду прокурор зобов'язаний повідомити про це громадянина, законного пред-ставника або відповідний суб'єкт владних повноважень, які мають право оскаржити наявність підстав для представництва або надати згоду на це; по-четверте, підтверд-ження судом підстав для представництва.

Форми представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді деталізовані у ст. 23 зазначеного Закону, у якій встановлено, що під час здійснення представництва інтересів громадянина або держави в суді прокурор має право в порядку, передбаченому процесуальним законом, та законом, що регулює виконавче провадження:

1) звертатися до суду з позовом (заявою, поданням);

2) вступати у справу, порушену за позовом (заявою, поданням) іншої особи, на будь-якому етапі судового провадження;

3) ініціювати перегляд судових рішень, у тому числі у справі, порушеній за позовом (заявою, поданням) іншої особи;

4) брати участь у розгляді справи;

5) подавати цивільний позов під час кримінального провадження у випадках та порядку, визначених кримінальним процесуальним законом;

6) брати участь у виконавчому провадженні при реалізації рішень у справі, у якій прокурором здійснювалося представництво інтересів громадянина або держави в суді.

Прокурор, який бере участь в розгляді справ у судах, дотримуючись принципу незалежності суддів і додержання закону, тепер за виконанням вимог про всебічний, повний і об'єктивний розгляд справи та постановленням судового рішення, що ґрунтується на законі. Прокурор може вступити у справу на будь-якій стадії процесу, якщо цього вимагає захист конституційних прав громадян та інтересів держави. Прокурор має рівні права з іншими учасниками судового засідання. Обсяг і межі повноважень прокурора, який бере участь у судовому процесі, визначаються Законом України "Про прокуратуру" та процесуальним законодавством України [9, с. 33].

Відповідно до зазначених правових норм Закону України "Про прокуратуру", прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави в разі порушення або загрози їх порушення, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу. При цьому не допускається здійснення прокурором представництва в суді інтересів держави в особі державних компаній, а також у правовідносинах, пов'язаних із виборчим процесом, проведенням референдумів, діяльністю Верховної Ради України, Президента України, створенням та діяльністю засобів масової інформації, а також політичних партій, релігійних організацій, організацій, що здійснюють професійне самоврядування, та інших громадських об'єднань. Представництво в суді інтересів держави в особі Кабінету Міністрів України та Національного банку України може здійснюватися прокурором Генеральної прокуратури України або регіональної прокуратури виключно за письмовою вказівкою чи наказом Генерального прокурора України, його першого заступника чи заступника відповідно до компетенції.

З метою однакового застосування судами поняття "інтереси держави" у рішенні Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року у справі № 1-1/99 щодо офіційного тлумачення положень ст. 2 Господарського процесуального кодексу України встановлено, що "інтереси держави" є оціночним поняттям, прокурор чи його заступник у кожному конкретному випадку самостійно визначає, з посиланням на законодавство, на підставі якого подається позов, в чому саме відбулося чи може відбутися порушення матеріальних або інших інтересів держави, обґрунтовує у позовній заяві необхідність їх захисту та зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах. Таким органом може бути орган державної влади чи орган місцевого самоврядування, якому законом надано повноваження органу виконавчої влади [9, с. 32].

На основі викладеного вище необхідно виділити найбільш характерні ознаки представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді, які відрізняють його від договірного або законного представництва. По-перше, відповідно до ст. 23. Закону України "Про прокуратуру", прокуратура − це самостійний інститут влади, який не належить до жодної з гілок влади. Одним із головних завдань прокуратури як правозахисного органу є захист приватних і публічних інтересів. Так, відповідно до ч. 1 ст. 23 прокуратура здійснює представництво інтересів громадянина або держави від імені держави. Саме тому прокурор як учасник судового процесу має особливий правовий статус.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Стефанчук М.М.* Напрями вдосконалення процесуального статусу прокурора як суб'єкта реалізації функції представництва інтересів громадянина або держави в суді. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2015. № 2. С. 115–121.

2. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. Голос України. 2014. № 206.

3. *Драган О.* Представництво прокурором інтересів громадянина та держави в суді в умовах європейської інтеграції України. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2016. № 1. С. 19–25.

4. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 11 червня 1998 року № 615/98. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/615/98 (дата звернення: 15.01.2017).

5. *Дунас Т.О.* Прокурор у цивільному процесі іноземних держав. Вісник прокуратури. 2003. № 7. С. 109–113.

6. *Грицаєнко Л.Р.* Прокуратура в країнах Європи: навч. посіб. К.: Біноватор, 2006. 130 с.

7. Статус органів публічного обвинувачення: міжнародні стандарти, зарубіжне законодавство і пропозиції щодо реформування в Україні / за заг. ред. О.А. Банчука. К.: Атіка, 2012. 624 с.

8. Про прокуратуру: Закон Латвійської Республіки від 19 травня 1994 року. URL: http://www.pravo.lv/likumi/56_zoprt.html. (дата звернення: 15.01.2017).

9. *Безкровний Є.* Представництво прокурором інтересів громадянина або держави у суді в сучасних умовах. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2016. № 2. Ч. 1. С. 28–36. URL: http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/10-2016/01/bezkrovnyj.pdf (дата звернення: 15.01.2017).

10. Господарський процесуальний кодекс України від 6 листопада 1991 року № 1798-XII (зі змінами та доповненнями). Відомості Верховної Ради України. 1992. № 6. Ст. 56.

11. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-VI (зі змінами та доповненнями). Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35–36, 37. Ст. 446.

12. Задніпровський О. Права прокурора у світлі нової Конституції України. *Право України*. 1997. № 1. С. 72–73, 110.

13. Постанова Верховного Суду України від 2 березня 2010 р. у справі № 21-2368. URL: www.reyestr.court.gov.ua (дата звернення: 15.01.2017).

14. Заболоцкая И.В. Доказательная деятельность прокурора. Закон и право. 2000. № 1. С. 29–30.

ТРУДОВЕ ПРАВО. ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.22

Д.І. Сіроха,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри трудового права
та права соціального забезпечення
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка, м. Київ, Україна

АТРИБУТНІ ВЛАСТИВОСТІ ЛОКАЛЬНИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ У СФЕРІ ПРАЦІ

Стаття присвячена визначенню атрибутних властивостей локальних нормативно-правових актів у сфері праці. Автор з'ясовує, що локальні нормативно-правові акти – це форма об'єктивізації волі нормотворчих органів. Тому специфіка розглянутих актів полягає в тому, що вони приймаються (розроблюються) роботодавцем і працівниками або їх представниками та обмежені сферою їх дії – конкретної організації, у якій вони були прийняті. Зроблено висновок, що значення документів, прийнятих в самій організації, і роль договірного регламентування в умовах сучасного розвитку ринку праці постійно зростають.

Ключові слова: *локальні нормативно-правові акти, локальне правове регулювання, трудові відносини, трудове право, соціальне призначення.*

Статья посвящена определению атрибутных свойств локальных нормативно-правовых актов в сфере труда. Автором установлено, что локальные нормативно-правовые акты – это форма объективизации воли нормотворческих органов. Поэтому специфика рассматриваемых актов состоит в том, что они принимаются (разрабатываются) работодателем и работниками или их представителями и ограничены сферой их действия – конкретной организации, в которой они приняты. Сделан вывод о том, что значение документов, принятых в самой организации, и роль договорного регламентирования в условиях совре-менного развития рынка труда постоянно возрастают.

Ключевые слова: *локальные нормативно-правовые акты, локальное правовое регулирование, трудовые отношения, трудовое право, социальное назначение.*

Research article is devoted to the determination of the attribute properties of local regulatory legal acts in the field of labor. The author considered that local regulatory acts are a form of the objectification of the will of rule-making bodies. The specificity of the acts that they are adopted (worked out) by the employer and employees or their representatives and are limited by the scope of their action – the specific organization with in which they are adopted. The conclusion was drawn that the importance of the documents adopted in the organization itself and the strengthening of the role of contractual regulation in the current development of the labor market is constantly increasing.

Keywords: *local regulatory legal acts, local legal regulation, labor relations, labor law, social purpose.*

© Сіроха Д.І., 2017

Локальне правове регулювання характеризується справжнім демократизмом, оскільки здійснюється шляхом участі трудового колективу, профспілкової організації та інших органів підприємствf. Покликане забезпечити максимальне врахування особливостей кожного підприємства, висловити інтереси трудового колективу загалом та різних категорій працівників зокрема, локальне регулювання дає можливість учасникам спільного процесу праці самостійно визначати умови співробітництва, максимально враховуючи специфіку підприємства та його трудового колективу.

Тому надзвичайно важливою рисою правового регулювання відносин у сфері праці в наш час є посилення його договірного характеру й ролі локальних нормативних актів. У зв'язку з цим, постає необхідність у створенні правової системи, орієнтованої не на жорстку державну регламентацію суспільних відносин, а на поєднання різних (переважно договірних) методів управління. Адже у сфері локального регулювання документи, які містять правові норми, у суто юридичному сенсі істотно відрізняються від тих, які приймаються в загальнодержавному масштабі у процесі правотворчої діяльності компетентних органів державної влади. Відповідно, аналіз атрибутних властивостей локальної нормотворчості взагалі і локальних нормативних актів зокрема набуває особливої актуальності як для науки, так і для практики трудового права, що слугує підтвердженням актуальності теми цієї статті.

Особливості локальних нормативно-правових актів розглядали у своїх роботах Л.І. Антонова, Н.О. Брілліантова, С.В. Венедіктов, С.С. Лукаш, І.А. Красюк, Р.А. Майданник, О.О. Момоток, В.В. Панченко, П.М. Рабінович, В.В. Форманюк, Є.О. Харитонов, О.М. Ярошенко та інші науковці. Разом з тим слід зазначити, що в науці трудового права вказані питання розглядалися переважно в контексті вирішення інших дослідницьких завдань, що обумовлює необхідність більш детального аналізу цієї проблематики.

Метою статті є визначення атрибутних властивостей локальних нормативно-правових актів у сфері праці.

У теорії права під локальними нормативними актами розуміють "юридичні документи, які містять норми права, що приймаються суб'єктами управління в організаціях різних форм власності та відомчої підпорядкованості" [1, с. 317]. Л.І. Антонова визначає нормативний акт як веління органу, який наділений певними повноваженнями зі здійснення управління підприємством, організацією. Він передбачає собою документ, який містить конкретні вимоги у формі приписів та заборон певної поведінки, а також дозвіл здійснювати або не здійснювати певні дії. Науковець зауважує, що нормативний акт завжди адресується конкретним суб'єктам, котрі зазвичай не збігаються з органом, який їх видав, знаходяться у відносинах підпорядкування та підконтрольності йому. Нормативний акт має односторонню направленість – від органу (посадової особи), які його видали, до виконавців, зобов'язаних та управомочених осіб [2, с. 101].

На думку Н.О. Брілліантової, локальні нормативні акти – це юридична форма вираження та закріплення волі рівноправних суб'єктів локального регулювання (трудових колективів, адміністрації підприємств та профспілок), яка заснована на централізованих та галузевих нормативних актах та спрямована на конкретизацію та деталізацію положень цих актів відповідно до специфіки організації виробництва та праці, а також економічним можливостям цього підприємства (об'єднання). Як наслідок, науковець виокремлює низку ознак, притаманних локальним нормативним актам. Передовсім, як зауважує Н. О. Брілліантова, усі

вони мають певне цільове призначення, яке виражається в тому, що ці акти покликані конкретизувати й деталізувати положення загальнодержавних та галузевих актів відповідно до специфіки організації виробництва та праці на певному підприємстві. Як стверджує автор, у основу локальних нормативних актів покладено централізовані акти. Тому, з точки зору законності, положення локальних нормативних актів не можуть їм суперечити [3, с. 17, 19].

Іншими словами, локальні нормативні акти – це приписи, що регулюють внутрішнє життя організації, наприклад: правила внутрішнього трудового розпорядку, положення про оплату праці, посадові інструкції тощо. Особливість зазначених актів, на думку І. С. Шиткіної, полягає в тому, що вони:

– ґрунтуються на законодавстві та інших правових актах і не можуть їм суперечити;

– забезпечують виконання законодавства та інших правових актів;

– приймаються в рамках диспозитивного дозволу та не всупереч законодавчій імперативній забороні;

– приймаються компетентними органами управління організації в установленому порядку та не потребують затвердження чи погодження іншими органами, у тому числі державного управління;

– поширюються на всіх суб'єктів, які беруть участь у внутрішніх відносинах організації: органи управління, акціонерів (учасників), працівників, адміністрацію, структурні підрозділи;

– у певних випадках (переважно це стосується соціально-трудової сфери та питань соціального партнерства) підлягають обов'язковому обговоренню в трудових колективах, схваленню та погодженню з представницькими органами працівників;

– враховуються судовими та іншими правоохоронними органами при розгляді спорів, що випливають із внутрішньої діяльності організації [4, с. 8].

Однак, з позиції С. В. Ухіної видається за необхідне доповнити зазначені ознаки локальних нормативно-правових актів ще двома, як-от:

– мають нормативний характер, тобто за їх допомогою встановлюються, змінюються або скасовуються локальні норми;

– локальний нормативний акт завжди оформлюється в документальну форму (рішення, наказ, положення, правила, інструкції тощо). Таким чином, на переконання науковця, локальні нормативні акти, прийняті в організації, встановлюють її особливий, внутрішній порядок та є результатом допустимої та охоронюваної нормотворчої діяльності.

Як наслідок, авторка під локальними нормативними актами розуміє прийняті в організації в установленому порядку правила та інші приписи загальнообов'язкового характеру, призначені для певного кола осіб та регулюючі основні сфери діяльності даної організації [5, с. 57].

Таким чином, можна стверджувати, що локальним нормативним актам притаманні всі ознаки, характерні для нормативного правового акту. По-перше, вольовий зміст. У локальному нормативному акті втілюється воля розробників цього акту, а також суб'єктів і учасників нормотворчості, які на різних етапах розробки, обговорення і прийняття документа висловлювали своє ставлення до нього. Адже "будь-яка дія, що виявляє чиюсь волю, викликає правовий наслідок. Вона може бути волею однієї людини або узгодженою волею декількох чи багатьох людей. ... Реалізована в юридичному акті воля спрямована на правові наслідки; вона розрахована на юридичний ефект" [6, с. 133].

Демократичний початок вольового змісту локального нормативного акта виявляється у їх наближеності до дійсності, тобто до умов конкретної організації. У змісті основних локальних актів, особливо колективного договору та інших спільних або узгоджених проектів локальної нормотворчості, виражається воля не тільки роботодавця, а й працівників в особі їхніх представників. У локальних актах, передбачених трудовим законодавством, втілення волі працівників поставлено в залежність від розсуду роботодавця, хоча ці акти приймаються ним із урахуванням думки представницького органу працівників. Локальні нормативні акти, не передбачені законодавством про працю, знаходяться у владі роботодавця, який, однак, повинен керуватися приписами законодавця щодо їх змісту та повідомлення про нього працівників.

Державна воля безпосередньо виражається в тих локальних нормативних актах, прийняття яких дозволено законодавцем за допомогою прямої вказівки або їх санкціонування. В інших випадках прийняття локальних норм державна воля проявляється опосередковано. Держава завжди залишається органом, який встановлює "правила гри" і гарантує реальне здійснення локальних норм права.

По-друге, нормативність – невід'ємна умова будь-якого правового акту, у тому числі й локального. Вона не має кількісного вираження й не може бути більшою або меншою, обмеженою або повною. Нормативність – це внутрішня властивість правового акта. Її наявність і надає йому характер нормативно-правого акту. Тому можна вести мову про обмеження дії локальних актів, їх обмеженого кола суб'єктів, про обмеження прав підприємств – їх адміністрації, профспілкових комітетів, трудових колективів – щодо видання локальних актів, але аж ніяк не про обмежену нормотворчість.

По-третє, загальний характер локальних нормативних актів проявляється в тому, що вони стосуються невизначеного кола осіб цієї організації й розраховані на неодноразове застосування. Як відзначив С.П. Маврін, "загальною якістю, що об'єднує всі локальні акти, що регулюють відносини в галузі визначення вимог до змісту праці, його режиму, робочого часу і часу відпочинку, заробітної плати та ін. Одним із видів джерел трудового права є їх внутрішньокорпоративний характер, який наділяє їх рисами обов'язковості тільки стосовно членів однієї виробничо-трудової корпорації" [7, с. 368]. Іншими словами, локальні норми розраховані на персонально невизначене коло осіб, які перебувають з цією організацією в трудових правовідносинах. Локальні нормативні акти діють безупинно і постійно. Їх "невичерпність" виявляється в тому, що і після здійснення приписів, закладених в них, вони не припиняють своєї дії.

По-четверте, офіційний характер, який локальні нормативні акти отримують завдяки нормотворчим органам. Для централізованих правових актів встановлено підвищені вимоги, що включають процедури їх прийняття, опублікування і доведення до відома відповідних суб'єктів, які будуть їх застосовувати. Відсутність офіційного опублікування означає, що, по-перше, нормотворчий орган не повністю виконує свої обов'язки, по-друге, створюються підстави для порушення прав і свобод громадян. Тільки з моменту доведення до працівників змісту кожного локального акту можна вести мову про його дії.

Крім того, локальний нормативний акт – це завжди письмовий документ. Вимоги до його форми, мови, стилю викладу, структурі та змісту, наявності відповідних реквізитів (дата прийняття, номер, найменування, реєстрація тощо) регулюються в централізованому порядку, формуються вченими. Так, А.Ф. Шебанов підкреслив, що законодавець прагне надати гранично зрозуміле і чітке словесне

вираження кожної правової норми, щоб найбільш повно, виразно й водночас просто й доступно передати її зміст, забезпечити однакове розуміння та виконання правових норм. [8, с. 156].

Тому чинне законодавство встановлює вимоги як до форми акта (положення, інструкції, графіки і т.д.), так і до структури та змісту деяких локальних актів (колективний договір, правила внутрішнього трудового розпорядку). Спотворення форми або вихід за межі кола питань, вирішення яких вказано в конкретному акті, мабуть, буде означати порушення компетенції правотворчого органу. Письмова форма сприяє однаковому розумінню суті акту. Вона необхідна для застосування можливих санкцій у випадках невиконання локальних норм.

Як відомо, будь-яке джерело права, у тому числі й трудового, виконує в механізмі правового регулювання властиві йому функції, що кінець кінцем визначаються його місцем у загальній системі джерел права. Локальні нормативні акти про працю не можуть застосовуватися без урахування державних стандартів. Адже дієвість локальних норм знаходиться у прямій залежності від правильного їх поєднання із загальними нормативно-правовими актами. Як наслідок, норми локального значення не тільки включають у себе істотні риси централізовано прийнятих норм трудового законодавства, а й у деяких випадках самі виступають загальними нормами.

Тому поряд із загальними рисами, характерними для всіх нормативних актів, локальні нормативні акти мають ряд особливостей.

По-перше, вони мають підзаконний характер. У основу їх формування покладено правові норми загальної дії, які з урахуванням місцевих умов можуть доповнюватися, уточнюватися або конкретизуватися. Тобто локальні правові акти, будучи підзаконними, мають конкретизувати, деталізувати й розвивати загальні норми трудового законодавства щодо умов певного підприємства. У цьому полягає головне їх призначення. Адже в механізмі правового регулювання ці акти нерідко виконують функцію конкретизації правових норм, що містяться в законодавстві про працю. При цьому конкретизуюча норма може застосовуватися лише разом із загальною нормою права. Утворюється певна взаємозалежність правових приписів: одні встановлюють загальне правило, інші розвивають окремі деталі правового регулювання, що є однією з ознак внутрішньої узгодженості права [9, с. 316, 317]. Зрештою, в умовах переходу від адміністративно-командної системи управління економікою до ринкової системи господарювання й вільної конкуренції значення локального регулювання трудових відносин постійно зростає. Саме локальний метод у своїй основі дозволяє більшою мірою реалізовувати основні принципи трудового права й повинен відповідати сучасним умовам економічного розвитку, враховуючи розмаїття організаційно-правових форм власності.

Підвищення ролі локального правового впорядкування трудових відносин впливає й на централізовану правову регламентацію праці. Це виражається у збільшенні обсягу локальних нормативних актів за рахунок доповнення й конкретизації в них норм, що містяться в централізованому акті, що спричиняє зменшення обсягу змісту останніх.

По-друге, держава в особі своїх компетентних органів бере на себе мінімальні зобов'язання та встановлює реальні права та соціальні гарантії для працівників. Фіксуються ці права та гарантії в правових актах, які приймаються державою, – Кодекси законів про працю, різних законах, постановах, положеннях, інструкціях, правилах (про які йшлося в попередніх розділах) тощо. Усі ці акти мають імперативний характер й повинні виконуватися на всіх організаціях незалежно

від їх організаційно-правової форми та підпорядкування. Однак соціальні перетворення, які спостерігаються в Україні останнім часом та спрямовані на розвиток соціальних інститутів, сприяють кардинальним змінам у сфері трудових відносин.

На сучасному етапі розвитку суспільства локальний нормативно-правовий акт, прийнятий в організації, є самостійним джерелом трудового права, результатом правотворчості трудового колективу й роботодавця (їх представників), що містить обов'язкові правила поведінки (локальні норми). Проте основним, домінуючим суб'єктом локальної нормотворчості є роботодавець, який може (а в окремих випадках зобов'язаний) приймати локальні нормативні акти в межах своєї компетенції. Причому в локальних актах, передбачених трудовим законодавством, втілення волі працівників, пов'язаної з нормотворчістю, поставлено в залежність від розсуду роботодавця. Локальні акти, спеціально не передбачені законодавством про працю, повністю перебувають у владі роботодавця, проте він повинен керуватися приписами законодавця щодо їх змісту та письмового повідомлення про них працівників за два місяці до їх введення відповідно до вимог КЗпП України

По-третє, локальні акти закріплюють правила поведінки учасників спільної праці, характерні для даної організації й, як наслідок, призначені тільки для внутрішнього використання в рамках конкретної організації. Регулюючи трудові та інші тісно пов'язані з ними відносини, локальні акти вирізняються найбільшою порівняно з іншими правовими актами наближеністю до працівника. Це виражається в тому, що за їх допомогою формуються зміст кожного трудового договору, встановлюється перелік інформації про працівника та інші питання, що стосуються його персональних особливостей. Як правило, за допомогою реалізації локальних норм працівник отримує винагороду за працю, додаткові, порівняно із законодавством, пільги та переваги, які виплачуються за рахунок коштів організації.

По-четверте, гнучкість у застосуванні трудового законодавства до конкретних умов виробництва й розмаїття локальних норм дозволяють встановити переваги одних організацій перед іншими. Це досягається фіксуванням у локальних нормах сприятливих умов праці й соціального клімату, привабливих моральних і матеріальних стимулів. Тим самим закріплюються соціальні орієнтири, властиві цій організації. Тому особливістю є їхня швидкість реагування на зміни в громадській організації праці. Вони можуть оперативно задовольняти виробничі потреби при узаконенні різних інтересів сторін. Вони нерідко приймаються в порядку експерименту, щоб перевірити варіанти їх впливу на працівників, установити ефективність їх практичного застосування. Виявлені недоліки можуть оперативно усуватися за допомогою внесення змін і доповнень.

По-п'яте, гармонізація інтересів працівників і роботодавця за допомогою впровадження системи "стримувань" і "противаг" сторін, що розкривається у внутрішніх локальних нормативних актах. Поступки сторін одна одній, взаємні зобов'язання та відповідальність сприяють побудові в колективах цивілізованих відносин. Не можна оминути й соціальної спрямованості локальних норм, оскільки їх прийняття нерідко пов'язане з пом'якшенням негативних наслідків ринкових відносин. У локальних актах (найчастіше в колективних договорах) визначаються обов'язки роботодавця, пов'язані з наданням працівникам матеріальної допомоги, позик на житлове будівництво, санаторно-профілактичне лікування і т.д.

Отже, локальні нормативно-правові акти, як і будь-які інші джерела права, – це форма об'єктивізації волі нормотворчих органів. Тому специфіка розглянутих актів полягає в тому, що вони приймаються (розроблюються) роботодавцем і працівниками або їх представниками та обмежені сферою їх дії – конкретна

організації, у якій вони прийняті. Як наслідок, значення документів, прийнятих в самій організації, і роль договірного регламентування зростає. Постає потреба в відповідній нормативній регламентації поведінки суб'єктів у сфері найманої праці. Розробляючи і приймаючи локальні акти, сторони встановлюють загальнообов'язкові правила поведінки на конкретному підприємстві. З точки зору забезпечення оперативного й ефективного впливу на суспільні відносини, гнучкості нормативного регулювання процесу праці локальні акти посідають значне місце в формуванні правового становища працівника. Це пояснюється тим, що їх зміст розробляється безпосередньо в організації, забезпечуючи необхідне правове опосередкування процесу праці. Ці акти в сучасних умовах є тією формою права, яка без громіздких процедур прийняття і введення в дію здатна врегулювати соціально-трудові відносини на будь-якому підприємстві й забезпечувати їх динамічний розвиток. Це об'єктивний процес, зумовлений реальними потребами життєдіяльності кожної організації. Приймаючи такий акт, сторони створюють певні правила поведінки для працівників, на яких поширюється його дія. Локальні акти визнаються державою й у випадку виникнення трудових спорів беруться до уваги правоохоронними органами й судом.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Комаров С.А., Малько А.В.* Теория государства и права. Москва: НОРМА-ИНФРА-М, 1999. 448 с.

2. *Антонова Л.И.* Локальное правовое регулирование. Теоретическое исследование. Ленинград: ЛГУ, 1985. 152 с.

3. *Бриллиантова Н.А.* Локальное правовое регулирование оплаты труда рабочих и служащих: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Москва, 1986. 27 с.

4. *Шиткина И.С.* Правовое регулирование деятельности акционерных обществ внутренними (локальными) документами: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Москва, 1997. 301 с.

5. *Ухина С.В.* Локальное нормотворчество (вопросы теории и практики): дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Коломна, 2005. 197 с.

6. *Елистратов А.И.* Основные начала административного права: Москва: б/в. 1914. 236 с.

7. Трудовое право России: учебник / под ред. С.П. Маврина, Е.Б. Хохлова. Москва.: Юристъ, 2002. 560 с.

8. *Шебанов А.Ф.* Форма Советского права: монография. Москва: Юридическая литература, 1968. 216 с.

9. *Явич Л.С.* Общая теория права: учебник. Ленинград: Изд-во ЛГУ, 1976. 429 с.

ЮРИДИЧНА ПСИХОЛОГІЯ. ПСИХОЛОГІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

УДК 159.922

В.П. Остапович,
кандидат юридичних наук,
завідувач лабораторії психологічного забезпечення
Державного науково-дослідного інституту МВС України, м. Київ, Україна

ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРОФЕСІЙНОЇ ПСИХОЛОГІЧНОЇ ПІДГОТОВКИ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ (ЮРИДИКО-ПСИХОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ)

Стаття присвячена розгляду питань вдосконалення професійної психологічної підготовки поліцейських Національної поліції України. Аналізується вітчизняний і зарубіжний досвід організації і проведення психологічної підготовки поліцейських, результатом якої мають бути високий рівень мотивації професійної діяльності поліцейських, формування здатності успішно протидіяти стресовим чинникам, конфліктам та іншим факторам ризику, розвиток професійно важливих індивідуально-психологічних якостей. Наводяться пропозиції щодо розробки нормативних документів для організації і здійснення професійної психологічної підготовки поліцейських Національної поліції України.

Ключові слова: *Національна поліція України, професійна психологічна підготовка, психологічна готовність, мотивація, стрес.*

Статья посвящена рассмотрению вопросов совершенствования профессиональной психологической подготовки полицейских Национальной полиции Украины. Анализируется отечественный и зарубежный опыт организации и проведения психологической подготовки полицейских, результатом которой должны быть высокий уровень мотивации профессиональной деятельности полицейских, формирование способности успешно противодействовать стрессам, конфликтам и другим факторам риска, развитие профессионально важных индивидуально-психологических качеств. Представлены предложения относительно разработки нормативных документов для организации и осуществления профессиональной психологической подготовки полицейских Национальной полиции Украины.

Ключевые слова: *Национальная полиция Украины, профессиональная психологическая подготовка, психологическая готовность, мотивация, стресс.*

Paper is devoted to the consideration of the improvement of the professional psychological training of police officers of the National Police of Ukraine. The domestic and foreign experience of organization and conduction of psychological training of police officers is analyzed, the resuls of which should be a high level of motivation for the professional activities of police officers, the formation of the ability to successful counteraction to stresses, conflicts and other risk factors, the development of professionally important

© Остапович В.П., 2017

individual psychological qualities. The proposals on the development of regulatory documents for the organization and implementation of professional psychological training of police officers of the National Police of Ukraine are presented.

Keywords: *National Police of Ukraine, professional psychological training, psychological readiness, motivation, stress.*

В умовах загострення криміногенної ситуації в державі особливого значення набувають питання професійної підготовки поліцейських до службової діяльності. Досвід передових зарубіжних країн свідчить про те, що ефективна професійна підготовка правоохоронців обов'язково передбачає психологічну складову. Ефективний поліцейський має не тільки володіти спеціальними професійними знаннями й уміннями, а й бути психологічно готовим до дій в особливих і екстремальних умовах, комунікації з різними категоріями громадян, застосування фізичної сили і спецзасобів, швидкого реагування на події в умовах дефіциту часу й ризику тощо [4–10].

Тому важливим напрямом підвищення ефективності функціонування правоохоронного органу є забезпечення психологічної підготовки поліцейських до умов професійної діяльності. Наразі не напрацьовано власного досвіду щодо професійної психологічної підготовки поліцейських до діяльності; наразі не розроблено відповідного нормативно-правового забезпечення такої підготовки поліцейських. У Законі України "Про Національну поліцію" нічого не говориться про систему психологічної підготовки поліцейських [1].

Дослідження багатьох авторів показують, що поліцейському потрібно володіти необхідними для роботи професійно важливими індивідуально-психологічними якостями, серед яких особливо важливими є сила й лабільність нервової системи, сміливість, стресостійкість, комунікабельність, лідерські якості, достатньо високий інтелект і креативність тощо. Подібні індивідуальні особливості необхідно враховувати при професійному доборі кадрів до поліції, не менш важливо постійно розвивати й удосконалювати різні компоненти психологічної готовності поліцейських до діяльності у процесі здійснення їх спеціальної професійної психологічної підготовки [4, с. 25; с. 54].

Проте чинна законодавча і нормативно-правова база діяльності Національної поліції України не дозволяє повною мірою реалізувати актуальні завдання професійної психологічної підготовки поліцейських. Аналіз нормативно-правової бази і останніх досліджень, присвячених питанням професійної підготовки поліцейських та психологічної роботи в Національній поліції України, засвідчує, що головними документами, які регламентують питання організації та проведення професійної та службової підготовки поліцейських, є Закон України від 02.07.15 "Про Національну поліцію", Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877 "Про затвердження Положення про Національну поліцію", а також Наказ МВС України від 26.01.16 "Про затвердження Положення про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України" [1–3].

Вітчизняні науковці надають великого значення розробці проблематики психологічної підготовки поліцейських і проблем психологічного забезпечення діяльності НПУ. Проведено чимало наукових досліджень і розроблено навчально-методичні, практичні посібники та рекомендації для поліцейських, керівників підрозділів поліції, психологів і працівників кадрових апаратів, які спрямовані на здійснення психологічного забезпечення діяльності Національної поліції. Так, вітчизняні науковці (В.І. Барко, В.Г. Бабенко, І.В. Клименко, В.О. Криволапчук,

Л.А. Кирієнко, Ю.В. Котляр, В.О. Лефтєров, В.П. Остапович, І.І. Пампура, Н.В. Ярема, С.І. Яковенко, О.М. Цильмак та інші) за останні роки провели наукові дослідження й підготували видання за актуальною тематикою. Ця тематика пов'язана з розвитком професійно-психологічної готовності поліцейських до службової діяльності; формуванням психологічної та фізичної готовності особистості до дій у екстремальних ситуаціях; забезпеченням психологічного здоров'я працівників Національної поліції; психологічним забезпеченням правоохоронців та військовослужбовців Національної гвардії – учасників антитерористичної операції; використанням психотехнологій у практиці підготовки особового складу правоохоронних органів; вивченням психологічних аспектів спілкування з особами, які мають намір скоїти суїцид; дослідженням дій працівників патрульної поліції під час виїздів на виклики тощо [4–8].

На замовлення ДКЗ НПУ МВС України науковці ДНДІ МВС України наразі розробляють наукову проблематику підвищення ефективності управлінської діяльності керівників підрозділів Національної поліції, професійного психологічного відбору поліцейських і керівників поліцейських підрозділів, створення методичного інструментарію психологічного супроводу діяльності поліції.

Отже, *метою статті* є розкриття можливих напрямів удосконалення психологічної підготовки працівників Національної поліції України як важливої умови підвищення ефективності діяльності поліції.

Розглянемо, якою мірою зазначені вище правові документи сприяють вирішенню завдань професійної психологічної підготовки поліцейських. Статтею 72 Закону України "Про Національну поліцію" передбачено, що професійне навчання поліцейських включає у себе декілька видів, а саме [1]:

1) первинну професійну підготовку;

2) підготовку у вищих навчальних закладах із специфічними умовами навчання;

3) післядипломну освіту;

4) службову підготовку як систему заходів, спрямованих на закріплення та оновлення необхідних знань, умінь та навичок працівника поліції з урахуванням оперативної обстановки, специфіки та профілю його оперативно-службової діяльності;

5) стаття 73 Закону "Первинна професійна підготовка" визначає, що поліцейські, які вперше прийняті на службу в поліції, з метою набуття спеціальних навичок, необхідних для виконання повноважень поліції, зобов'язані пройти первинну професійну підготовку за відповідними навчальними програмами (планами), затвердженими Міністерством внутрішніх справ України [1];

6) стаття 74 Закону "Підготовка поліцейських у вищих навчальних закладах із специфічними умовами навчання" передбачає, що до вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, можуть бути зараховані громадяни України, яким станом на 31 грудня року вступу виповниться 17 років [1];

7) стаття 75 Закону "Післядипломна освіта поліцейських" визначає, що для поліцейських є обов'язковою також післядипломна освіта, яка здійснюється на загальних засадах, визначених Законом України "Про вищу освіту", і складається з: 1) спеціалізації; 2) перепідготовки; 3) підвищення кваліфікації; 4) стажування [1]. Згідно із Законом, післядипломна освіта поліцейських може здійснюватися безпосередньо в підрозділах поліції або в навчальних закладах, у тому числі на договірних умовах. Перші три види професійного навчання здійснюються вищими

навчальними закладами зі специфічними умовами навчання МВС України, навчальними планами і програмами яких передбачено вивчення психологічних дисциплін, пов'язаних з ефективною комунікацією, стресостійкістю поліцейських тощо;

8) Постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про Національну поліцію" передбачено, що Національна поліція, відповідно до покладених на неї завдань, організовує систему психологічного забезпечення поліцейських та працівників Національної поліції та забезпечує її функціонування [2]. Проте дотепер не прийнято відповідних нормативних документів, які б закріплювали принципи організації, завдання, функції, структуру, форми і методи діяльності служби психологічного забезпечення Національної поліції;

9) Наказом МВС України від 26.01.16 № 50 затверджено Положення про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України. Останнє визначає види службової підготовки, до яких належать [3]:

а) функціональна підготовка – комплекс заходів, спрямований на набуття й удосконалення поліцейським знань, умінь та навичок у сфері нормативно-правового забезпечення службової діяльності, необхідних для успішного виконання ним службових обов'язків;

б) загальнопрофільна підготовка – комплекс заходів, спрямованих на набуття і вдосконалення поліцейським умінь та навичок практичного застосування теоретичних знань щодо формування готовності до дій у ситуаціях різних ступенів ризику, а також надання домедичної допомоги у процесі виконання службових завдань;

в) тактична підготовка – комплекс заходів, спрямований на набуття й удосконалення поліцейським навичок практичного застосування теоретичних знань щодо правильного оцінювання конкретних подій з подальшим прийняттям правомірних рішень та психологічної готовності до дій у ситуаціях різних ступенів ризику;

г) вогнева підготовка – комплекс заходів, спрямований на вивчення поліцейським основ стрільби з вогнепальної зброї, правомірного її застосування (використання) та вдосконалення навичок безпечного поводження з нею, швидкісної та влучної стрільби по нерухомих і рухомих цілях, з різних положень, упродовж обмеженого часу, у русі тощо;

г) фізична підготовка й комплекс заходів, спрямований на формування та вдосконалення рухових умінь і навичок, розвиток фізичних якостей та здібностей поліцейського з урахуванням особливостей його професійної діяльності;

д) деякі види, наприклад, вогнева і тактична підготовки, передбачають психологічну складову. Так, у розглядуваному Положенні зафіксовано, що "заняття з вогневої підготовки організовуються та проводяться в навчальних групах за місцем служби, на навчальних зборах з обов'язковим урахуванням рівня підготовленості і психологічних якостей поліцейських". Тактична підготовка передбачає "набуття і вдосконалення психологічної готовності поліцейських до дій у ситуаціях різних ступенів ризику"; "набуття та вдосконалення поліцейських навичок щодо формування морально-психологічної стійкості до виконання службових завдань в особливих умовах". Проте зазначеним Положенням не визначено форми, методи, технології та засоби вирішення завдань, пов'язаних із психологічною складовою службової підготовки поліцейських;

е) таким чином, як видно з аналізу змісту Закону, Постанови Кабінету Міністрів та Положення, психологічному забезпеченню діяльності Національної поліції наразі не приділяється належної уваги. Важливі питання, пов'язані із

необхідністю озброєння поліцейських розвиненими психологічними навичками, підтримання емоційної стійкості, протистояння стресам, удосконалення комунікації і встановлення психологічного контакту з громадянами, оптимізації соціально-психологічного клімату в колективах підрозділів, протидії службовим зловживанням та корупції в діяльності поліції тощо зараз належним чином не вирішуються через відсутність їх нормативно-правового врегулювання;

8) вважаємо, що з метою докорінного поліпшення якості психологічної підготовки і психологічної роботи в підрозділах Національної поліції України доцільно доповнити перелік видів службової підготовки, зафіксованих у Положенні про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України, затвердженому Наказом МВС від 26.01.16 № 50, таким видом як професійна психологічна підготовка поліцейських [3]. Досвід діяльності поліцій зарубіжних країн свідчить про те, що остання становить комплекс організаційних і психологічних заходів, спрямованих на формування і розвиток у поліцейських професійно важливих якостей. Професійна психологічна підготовка передбачає розвиток загальних і спеціальних професійних здібностей, знань і умінь поліцейських і формування системної якості поліцейського − психологічної готовності особистості до професійної діяльності. Саме психологічна готовність є кінцевим результатом психологічної підготовки і становить стійкий довготривалий стан особистості, який характеризується мобілізацією усіх психофізіологічних ресурсів організму, наявністю комплексу мотивів, знань, умінь, навичок та індивідуальних якостей, які забезпечують ефективність виконання певної діяльності.

Психологічна готовність є передумовою будь-якої цілеспрямованої діяльності, її регуляції, стійкості та ефективності. У структурі психологічної готовності до професійної діяльності традиційно виділяють такі функціонально взаємозалежні компоненти:

а) мотиваційний − перелік мотивів до вибору й виконання професійних обо-в'язків та завдань;

б) когнітивний − система знань, необхідних для успішного виконання професійної діяльності;

в) операціональний − наявність вмінь і навичок, відповідних вимогам професійної діяльності;

г) особистісний − комплекс професійно важливих індивідуально-психологічних якостей, необхідних для виконання професійної діяльності.

Достатня розвиненість цих компонентів та їх цілісна єдність забезпечує високий рівень готовності людини до активної, самостійної, творчої професійної діяльності. Недостатня їх розвиненість свідчить про незавершеність процесу формування готовності, про його середній чи низький рівень.

Професійна психологічна підготовка поліцейського " тривалий процес, який розпочинається на етапі початкової професійної підготовки і продовжується у ході всієї професійної діяльності. Програми психологічної підготовки поліцейських зазвичай розробляються науковцями, безпосередню психологічну підготовку здійснюють практичні психологи підрозділів поліції та керівники в ході психологічного супроводу навчання та професійної діяльності поліцейських [8; 9; 10]. Професійна психологічна підготовка має реалізовуватись шляхом проведення навчальних, практичних занять із використанням інтерактивних технологій та методів навчання (тренінгів, ділових ігор, психодрами, брейнстормінгу, кейсів, відпрацювання смуг перешкод тощо). Така підготовка передбачає участь психологів у проведенні цільових інструктажів поліцейських, які направляються для несення

служби в екстремальних умовах (зведені загони, що відряджаються до зони проведення АТО, залучаються до охорони публічного порядку під час масових заходів тощо).

У процесі професійної психологічної підготовки важливо також забезпечити функціонування психотренінгових комплексів, організацію та проведення тренінгів з актуальної для професійної діяльності поліцейських тематики, спрямованої на формування необхідних професійних, поведінкових та комунікативних навичок, готовності до дій у різноманітних службових ситуаціях, практичне відпрацювання поліцейськими типових професійних завдань. Важливим елементом такої роботи є вивчення передового міжнародного досвіду щодо ефективних форм та методів професійної психологічної підготовки, впровадження сучасних новітніх психологічних методів навчання у практичну діяльність системи психологічного забезпечення Національної поліції. Також вважаємо за доцільне розробити "Комплексну програму організації і проведення професійної психологічної підготовки поліцейських Національної поліції України", яка б затверджувалася й упроваджувалася відповідним Наказом МВС України й передбачала принципи організації, мету, завдання, методи і засоби її здійснення.

Наостанок вважаємо за необхідне затвердити у встановленому порядку "Положення про організацію системи психологічного забезпечення Національної поліції України", яке має регулювати питання організації, планування та контролю системи психологічного забезпечення, визначати принципи, завдання, функції і напрями його здійснення, методи, прийоми й засоби роботи, форми обліку, питання матеріально-технічного забезпечення, порядок взаємодії і повноваження психологів, керівників органів і підрозділів Національної поліції, інших посадових осіб, задіяних у реалізації завдань психологічної роботи.

Таким чином, наразі в Україні відсутня нормативно-правова база проведення професійної психологічної підготовки поліцейських. Тому видається актуальним завданням розробка низки нормативно-правових актів, якими були б урегульовані питання, пов'язані з організацією і проведенням такої підготовки поліцейських. Убачається доцільним, у першу чергу, доповнити перелік видів службової підготовки, зафіксованих у Положенні про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України, затвердженому Наказом МВС від 26.01.16 № 50, таким видом як професійна психологічна підготовка поліцейських [3].

Також доцільно розробити "Комплексну програму організації і проведення професійної психологічної підготовки поліцейських Національної поліції України", яка б затверджувалася й упроваджувалася відповідним Наказом МВС України. Важливим нормативним документом, спрямованим на покращання професійної психологічної підготовки особового складу Національної поліції України може стати "Положення про організацію системи психологічного забезпечення Національної поліції України", яке б також затверджувалась і впроваджувалось відповідним Наказом МВС.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40–41 (9 жовтня). Стор. 1970. Ст. 379.

2. Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877 "Про затвердження Положення про Національну поліцію". URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248607704 (дата проведення: 17.03.2017).

3. Наказ МВС України від 26.01.16 "Про затвердження Положення про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України". URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0260-16 (дата проведення: 17.03.2017).

4. *Барко В.І., Клименко І.В., Криволапчук В.О.* Профілактика адиктивної поведінки у працівників ОВС України: навч. посіб. К., 2009. 52 с.

5. *Криволапчук В.О., Кримська М.С., Решко С.М.* та ін. Спеціальна фізична підготовка: навч. посіб. К.: Нац. ун-т внутр. справ, 2009. 209 с.

6. *Остапович В.П., Бабенко В.Г., Кирієнко Л.А.* Психологічна та фізична готовність особистості до дій в екстремальних ситуаціях: практичний посібник / за ред. В.О. Криволапчука. К.: ДНДІ МВС України, 2016. 84 с.

7. *Криволапчук В.О., Кушнарьов С.В., Слівінський В.Р.* Профілактика професійної деформації працівників органів внутрішніх справ: навч.-метод. посіб. К.: Нац. акад. внутр. справ України, 2014. 68 с.

8. *Остапович В.П., Кирієнко Л.А., Котляр Ю.В.* та ін. Особливості надання психологічної допомоги учасникам АТО: посібник / за ред. В.О. Криволапчука. К.: ДНДІ МВС України, 2017. 163 с.

9. *Aldwin, C.M.* Stress, Coping, and Development, Second Edition: an Integrative Perspective. NewYork: Guilford, 2007. 432 p.

10. *Maddi, S., Khoshaba D. M., Jensen K., Carter E.* and others. Hardiness Training for High Risk Undergraduates. NACADA Journal. 2002. No 22. P. 45–55.

НАУКА І ПРАВООХОРОНА

НАУКОВИЙ ЖУРНАЛ

NAUKA I PRAVOOKHORONA

SCIENCE JOURNAL

Випусковий редактор
Лелет С.М.

Редакційна група:
Алєксєєва О.В.
(переклад на англійську мову),
Логінова О.П.,
Якубчик Т.В.

Комп'ютерна верстка:
Мухіна Т.М.

Issuing Editor
Lelet S.M.

Editorial Group:
Alieksieieva O.V.
(English interpreter),
Lohinova O.P.,
Yakubchik T.V.

Makeup
Mukhina T.M.

Підписано до друку 01.11.2017.
Формат 60х80 $^{1}/_{8}$. Гарнітура Petersburg. Друк офсетний.
Папір офсетний. Ум.-друк. арк. 6,8.
Наклад 100.

ФОП Тарнавська Л.І.
Харківська обл, Красноградський район,
с. Піщанка, вул. 8 березня, 3/2.
Свідоцтво про державну реєстрацію
№ 637251 від 13.08.2007.