SALUS POPULI SUPREMA LEX ESTO!

Нехай благо народу буде найвищим законом!
Цицерон

НАУКА І ПРАВООХОРОНА № 1(43), 2019

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

Науковий журнал "Наука і правоохорона" внесено до переліку міжнародної наукометричної бази **Index Copernicus International Journals Master List**

Рекомендовано до друку
Вченою радою Державного науково-дослідного інституту МВС України
(протокол
від 24.04.2019 № 3)

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
http://
naukaipravoohorona.com/

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)

АЛЕКСЄЄНКО І.В., д.політ.н., проф. (Дніпр. держ. ун-т внутр. справ)
БАРКО В.І., д.псх.н., проф. (ДНДІ)
БЕРЛАЧ Н.А., д.ю.н., проф. (ДНДІ)
БІЛОУС В.Т., д.ю.н., проф. (ДНДІ)
БОНДАРЕНКО В.Д., д.філос.н., проф. (ДНДІ)
БУХАНЕВИЧ О.М., д.ю.н., доцент (ХУУП)
ВЕРБЕНСЬКИЙ М.Г., д.ю.н., проф. (ЦВК)
ГЕЄЦЬ В.М., д.е.н., проф. (Ін-т екон. та прогнозування НАН України)
ДОЛЖЕНКОВ О.Ф., д.ю.н., проф. (Південноукр. нац. пед. ун-т ім. К.Д. Ушинського)
ЗАРОСИЛО В.О., д.ю.н., проф. (МАУП)
КОПИЛЕНКО О.Л., д.ю.н., проф. (Ін-т законодавства Верховної Ради України)
КОПОТУН І.М., д.ю.н., проф. (Academy HUSPOL, Czech Republik; EIDV, Slovakia)
КОРИСТІН О.Є., д.ю.н., проф. (ДНДІ)
КУЛИК О.Г., д.ю.н., с.н.с. (ДНДІ)
МАРТИНЕНКО О.А., д.ю.н., проф. (ДНДІ)
МИСЛИВИЙ В.А., д.ю.н., проф. (ДНДІ)
MILAN HEJDIS, Paed. Dr., Ph.D. (Academy HUSPOL, Czech Republik)
НАВРОЦЬКИЙ В.О., д.ю.н., проф. (Львів. держ. ун-т внутр. справ)
ПОПОВИЧ В.М., д.ю.н., проф. (ДНДІ)
ПРОЦЕНКО Т.О., д.ю.н., проф. (ДНДІ)
РЯДІНСЬКА В.О., д.ю.н., проф. (ДНДІ)
СВИРИДЮК Н.П., д.ю.н., доцент (ДНДІ)
СТРЕЛЬЦОВ Є.Л., д.ю.н., проф. (Нац. ун-т "ОЮА")
ТИХИЙ В.П., д.ю.н., проф. (НАПрН України)
ТУЛЯКОВ В.О., д.ю.н., проф. (Нац. ун-т "ОЮА")
ФЕДОТОВА Г.В., д.ю.н., с.н.с. (ДНДІ)
ШОПІНА І.М., д.ю.н., проф. (Військовий інститут КНУ ім. Тараса Шевченка)
БРІЄДЕ ЯУТРІТЕ, д.ю.н., проф. (Латвійський ун-т, Латвійська Республіка)
ЯРМИШ О.Н., д.ю.н., проф. (Ін-т законодавства Верховної Ради України)
ОПРИШКО І.В., к.ю.н., с.н.с., доцент (ДНДІ)

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 2019

SALUS POPULI SUPREMA LEX ESTO!
Let the welfare of the people be the supreme law
Cicero

NAUKA I PRAVOOKHORONA № 1(43), 2019

Founded in 2007
Issued four times a year
(Letter of the 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 certificate series KV No 13082–1966R dated 21.08.2007

Scientific journal "Nauka i Pravookhorona" included in the list of international database **Index Copernicus International Journals Master List**

Recommended
by State Research Institute's Scientific Council (Record No. 3 dated 24.04.2019)

Adress
4a Ye.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://naukaipravoohorona.com

EDITORIAL BOARD

Editor-in-Chief
KRYVOLAPCHUK V.O., Doctor of Juridical Sciences, Full Professor (State Research Institute MIA Ukraine)
Deputy Editor-in-Chief
MUZYKA A.A., Doctor of Juridical Sciences, Full Professor (State Research Institute MIA Ukraine)
Executive Secretary
PLUHATAR T.A., Candidate of Juridical Sciences, Senior Research Associate (State Research Institute MIA Ukraine)
ALEKSIEIENKO I.V., Doctor of Political Sciences, Full Professor (Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs)
BARKO V.I., Doctor of Psychological Sciences, Full Professor (State Research Institute MIA Ukraine)
BERLACH N.A., Doctor of Juridical Sciences, Full Professor (State Research Institute MIA Ukraine)
BILOUS V.T., Doctor of Juridical Sciences, Full Professor (State Research Institute MIA Ukraine)
BONDARENKO V.D., Doctor of Philosophical Sciences (State Research Institute MIA Ukraine)
BUKHANEVYCH O.M., Doctor of Juridical Sciences, Docent (Khmelytsky University of Management and Law)
VERBENSKYI M.H., Doctor of Juridical Sciences, Full Professor (CEC)
HEIETS V.M., Doctor of Economic Sciences, Full Professor (Institute of Economics and Forecasting of NAS of Ukraine)
DOLZHENKOV O.F., Doctor of Juridical Sciences, Full Professor (South Ukrainian K.D. Ushynky NPU)
ZAROSYLO V.O., Doctor of Juridical Sciences, Full Professor (IAPM)
KOPYLENKO O.L., Doctor of Juridical Sciences, Full Professor (Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine)
KOPOTUN I.M., Doctor of Juridical Sciences, Full Professor (Academy HUSPOL, Czech Republik; EIDV, Slovakia)
KORYSTIN O.Ye., Doctor of Juridical Sciences, Full Professor (State Research Institute MIA Ukraine)
KULYK O.H., Doctor of Juridical Sciences, Senior Research Associate (State Research Institute MIA Ukraine)
MARTYNENKO O.A., Doctor of Juridical Sciences, Full Professor (State Research Institute MIA Ukraine)
MYSLYVYI V.A., Doctor of Juridical Sciences, Full Professor (State Research Institute MIA Ukraine)
MILAN HEJDIS, P.Dr., Ph.D. (Academy HUSPOL, Czech Republic)
NAVROTSKYI V.O., Doctor of Juridical Sciences, Full Professor (Lviv State University of Internal Affairs)
POPOVYCH V.M., Doctor of Juridical Sciences, Full Professor (State Research Institute MIA Ukraine)
PROTSENKO T.O., Doctor of Juridical Sciences, Full Professor (State Research Institute MIA Ukraine)
RIADINSKA V.O., Doctor of Juridical Sciences, Full Professor (State Research Institute MIA Ukraine)
SVYRYDIUK N.P., Doctor of Juridical Sciences, Docent (State Research Institute MIA Ukraine)
STRELTSOV Ye.L., Doctor of Juridical Sciences, Professor (NU "Odessa Law Academy")
TYKHYI V.P., Doctor of Juridical Sciences, Full Professor (Kyiv Regional Scientific Centre of National Academy of Legal Sciences of Ukraine)
TULIAKOV V.O., Doctor of Juridical Sciences, Full Professor (NU "Odessa Law Academy")
FEDOTOVA H.V., Doctor of Juridical Sciences, Senior Research Associate (State Research Institute MIA Ukraine)
SHOPINA I.M., Doctor of Juridical Sciences, Full Professor (Military Institute of Taras Shevchenko National University of Kyiv)
BRIEDE JAUTRITE, Doctor of Juridical Sciences, Full Professor (University of Latvia, Latvian Republic)
YARMYSH O.N., Doctor of Juridical Sciences, Full Professor (Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine)
OPRYSHKO I.V., Candidate of Juridical Sciences, Senior Research Associate (State Research Institute MIA Ukraine)

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, the third place in 2014.

For the accuracy of the posted material, the authors and reviewers are responsible.

Kyiv 2019

З М І С Т

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО

Адамчук О.Ф. Атестаційні провадження в адміністративному процесі 9

Александров М.Є. Міжнародний досвід правового регулювання у сфері безпечності промислової продукції 15

Бакал М.А. Отримання спадщини і подарунків як підстава оподаткування 24

Бойко І.В. Аналітична робота у сфері поліцейської діяльності в Україні 33

Ващук Н.Ф. Поняття, структура та деякі особливості механізму адміністративно-правового регулювання у сфері легкої промисловості України 43

Дем'янчук Ю.В., Новак Я.В. Удосконалення адміністративно-правових засад запобігання та протидії корупції з урахуванням міжнародного досвіду 52

Жванко Ю.П. Становлення та розвиток дозвільної системи у сфері обігу зброї в Україні 58

Книш С.В. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері охорони здоров'я в умовах реалізації медичної реформи 65

Кобець М.П. Реалізація виборчих прав як засіб інтеграції внутрішньо переміщених осіб до місцевих громад: європейські напрацювання та досвід України 73

Коллер Ю.С. Перспективи вдосконалення нормативно-правового регулювання окремих аспектів забезпечення безпеки та якості продукції в Україні 83

Користін О.Є., Веселов М.Ю. Теоретико-методологічні засади щодо концептуалізації інституту забезпечення прав дітей 91

Корнійко С.М. Статус публічної адміністрації в експертній діяльності за напрямом комп'ютерних технологій 100

Кушнір М.В. Система суб'єктів адміністрування проходження військової служби у Збройних Силах України 106

Легенький А.М. Реформування пенітенціарної системи України в умовах євроінтеграції як адміністративно-правова наукова проблема 114

Легенька М.М. Розмежування адміністративної та кримінальної відповідальності за вчинення домашнього насильства 123

Плугатар Т.А. Адміністративно-правове регулювання впровадження електронної освіти в Україні на сучасному етапі 131

Расюк А.О. Відомча нормотворча діяльність в Україні та шляхи її модернізації 140

Рибінська А.П. Теоретико-правова характеристика дозвільної системи Національної поліції України 148

Рядінська В.О. Репатріація капіталів як засіб нейтралізації окремих загроз фінансово-економічній безпеці України 157

Смерницький Д.В., Тригубенко М.В. Особливості бюджетного фінансування наукових досліджень і розробок на конкурсній основі: правове регулювання в Україні 165

Тургут Гаджи огли Салаєв Проблема визначення суб'єктів адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки в митній сфері 176

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ. КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

Алєксєєва О.В., Опанасюк О.М. Групи ризику дітей в Україні: кримінологічний аналіз 182

Багаденко І.П., Оцел В.В. Забезпечення безпеки громадян у мегаполісах (на прикладі окремих зарубіжних країн) 188

Близнюк І.Л. Особливості виявлення злочинів, пов'язаних із незаконним заволодінням та використанням земельних ділянок 195

Бурбій А.В. Поняття та ознаки злочинів проти виборчих прав 206

Кіріленко Ф.О. Динаміка злочинності в Україні у період з 1960 до 2018 року 214

Лісниченко Л.В. Динаміка грабежів та розбійних нападів в Україні у 2008–2018 роках 227

Сахарова О.Б. Особливості виявлення злочинів, що вчиняються у процесі відпуску матеріальних цінностей з Державного резерву України 236

Федотова Г.В., Легенький М.І. Вплив правової доктрини на формування кримінально-правової політики держави 246

ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО. ПРАВО ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

Литвин Н.А. Наукові підходи щодо визначення поняття державної інформаційної політики в Україні 253

Лубенець І.Г., Багаденко І.П. Правове забезпечення інформаційної безпеки дитини: аналіз зарубіжного досвіду 262

ЮРИДИЧНА ПСИХОЛОГІЯ ТА ПЕДАГОГІКА. ПСИХОЛОГІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Барко В.І., Барко В.В. Емоційно-інтелектуальні компоненти у структурі управлінських здібностей поліцейських менеджерів 269

Остапович В.П. Сучасний стан наукових досліджень юридико-психологічних засад поліцейського менеджменту 278

ТЕОРІЯ ТА ФІЛОСОФІЯ ПРАВА. ПОРІВНЯЛЬНЕ ПРАВОЗНАВСТВО. ІСТОРІЯ ПРАВА ТА ДЕРЖАВИ

Буличев А.О., Буличева Н.А. Становлення ідеї рівноправності у філософській та правовій думці 288

Косілова О.І. Особливості політичної корупції в Україні 296

Личенко І.О., Жаровська І.М. Проблеми оновлення нормативного регулювання (на прикладі проекту закону України "Про публічний порядок") 305

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС, СІМЕЙНЕ ПРАВО. МІЖНАРОДНЕ ПРИВАТНЕ ПРАВО

Лещинська-Вьонцек М. Місце реституційного правовідношення у системі цивільних правовідносин 314

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

Алєксєєва О.В., Калініченко А.П. Огляд норм міжнародного законодавства щодо захисту особистих немайнових прав дітей у сімейних спорах 320

Абдуллаев Мехти Камал оглы Ограничения прав человека в законодательстве Азербайджанской республики с учетом норм Европейского права 329

РЕЦЕНЗІЇ

Свиридюк Н.П. Рецензія на монографію Глуховері В.А. “Міністерство внутрішніх справ в умовах реформування правоохоронної системи держави” 339

C O N T E N T S

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS. FINANCIAL LAW

Adamchuk O.F. Attestation Proceedings in the Administrative Process 9

Aleksandrov M.Ye. Foreign Experience of Legal Regulation in the Field of Industrial Product Safety 15

Bakal M.A. Inheritance and Receiving Gifts as a Basis for Taxation 24

Boiko I.V. Analytical Work in Political Science Activities in Ukraine 33

Vashchuk N.F. Concept, Structure and Specific Features of the Administrative and Legal Mechanizm in the Light Industry of Ukraine 43

Demianchuk Yu.V., Novak Ya.V. Improvement of the Administrative and Legal Framework for the Prevention and Combating Corruption with Consideration of the International Experience 52

Zhvanko Yu.P. Establishment and Development of an Authorization System in the Field of Arms Circulation in Ukraine 58

Knysh S.V. Administrative and Legal Regulation of Relations in the Health Care Sector in the Conditions of Implementing Medical Reform 65

Kobets M.P. Exercise of Voting Rights As a Means for Integrating Internally Displaced Persons Into Local Communities: European and Ukrainian Experience 73

Koller Yu.S. Prospects of Improving the Regulatory and Legal Regulation of Certain Aspects of Insuring Safety and Quality of Products in Ukraine 83

Korystin O.Ye., Veselov M.Yu. Theoretical and Methodological Principles on the Conceptuali-zation of the Institution of Ensuring Children's Rights 91

Korniiko S.M. Status of Public Administration in Expert Work in the Field of Computer Technologies 100

Kushnir M.V. System of Subjects of Administration of Military Service in the Armed Forces of Ukraine 106

Lehenkyi A.M. Reform of the Penitentiary System of Ukraine in the Context of Europian Integration as an Administrative and Legal Scientific Problem 114

Lehenka M.M. Differentiation of Administrative and Criminal Responsibility for Committing Domestic Violence 123

Pluhatar T.A. Administrative and Legal Regulation of the Implementation of E-education in Ukraine at the Present Stage 131

Rasiuk A.O. Some Actual Issues of Modernization of Departmental Rulemaking in Ukraine 140

Rybinska A.P. Theoretical and Legal Characteristics of the Permitting System of the National Police of Ukraine 148

Riadinska V.O. Capital Repairation as a Means of Neutralization of Certain Threats to Financial and Economic Security of Ukraine 157

Smernytskyi D.V., Tryhubenko M.V. Features of Budjet Financing Research and Development on a Competitive Basis: Legal Regulation in Ukraine 165

Turhut Hadgy ohly Salaiev. Problem of the Definition of the Subjects of Administrative and Legal Provision of Information Security in the Customs Sphere 176

CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY. PENAL EXECUTIVE LAW

Alieksieieva O.V., Opanasiuk O.M. Children's Risk Groups in Ukraine: Criminological Analysis 182

Bahadenko I.P., Otsel V.V. Security of Citizens in Megapolis (on the Example of Some Foreign Countries) 188

Blyzniuk I.L. The Specifics of Crime Detection, Related to Illegal Acquisition and Use of Land Plots 195

Burbii A.V. The Concept and Characteristics of Criminal Offences against Electoral Rights 206

Kirilenko F.O. Dynamics of Crime in Ukraine from 1960 to 2018 214

Lisnychenko L.V. Dynamics of Plunders and Armed Robberies in Ukraine in 2008–2018 227

Sakharova O.B. Peculiarities of Crime Detection, Committed in the Process of Releasing Valuables from the State Reserve of Ukraine 236

Fedotova H.V., Lehenkyi M.I. Influence of Legal Doctrine on the Formation the State's Criminal and Legal Policy 246

INFORMATIONAL LAW. INTERNATIONAL PROPERTY LAW

Lytvyn N.A. Scientific Approaches to the Definition of the Concept of State Information in Ukraine 253

Lubenets I.H., Bahadenko I.P. Legal Provision of Information Security of the Child: Analysis of Foreign Experience 262

JURIDICAL PSYCHOLOGY AND PEDAGOGY. PSYCHOLOGICAL SUPPORT OF LAW-ENFORCEMENT ACTIVITIES

Barko V.I., Barko V.V. Emotional and Intellectual Components in the Managerial Abilities of Police Managers 269

Ostapovych V.P. Current State of Scientific Studies of Legal and Psychological Protection of Police Management 278

THEORY AND PHYLOSOPHY OF LAW. COMPARATIVE LAW. HISTORY OF LAW AND STATE

Bulychev A.O., Bulycheva N.A. Development of an Equivalence Identity in Philosophical and Legal Thought 288

Kosilova O.I. Peculiarities of Political Corruption in Ukraine 296

Lychenko I.O., Zharovska I.M. Problems of Normative Regulation Updating (based on the example of the Draft Law of Ukraine "On Public Order") 305

CIVIL LAW AND CIVIL PROCESS, FAMILY LAW. INTERNATIONAL PRIVATE LAW

Leszczynska-Wiacek M. Restitutional Legal Relationship in the System of Civil Legal Relations 314

INTERNATIONAL LAW

Alieksieieva O.V., Kalinichenko A.P. Review of Norms of International Legislation on the Protection of Children's Rights in Family Disputes 320

Abdullaev Mehti Kamal. Restrictions of Human Rights in the Republic of Azerbaijan in Accordance with European Law 329

REVIEWS

Svyrydiuk N.P. Review on Monograph by Hlukhoveria V.A. "Ministry of Internal Affairs in the Context of Reform of the State Law-Enforcement System" 339

Додаток 3
до Положення про науковий журнал
“Наука і правоохорона”

ВИМОГИ ДО ОФОРМЛЕННЯ НАУКОВИХ СТАТЕЙ ДЛЯ ПУБЛІКАЦІЇ

До друку приймаються статті, які відповідають вимогам ДСТУ 7152:2010 та МОН України і мають такі **необхідні елементи**:

постановка проблеми в загальному вигляді та зв’язок із важливими науковими чи практичними завданнями;

аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв’язання цієї проблеми і на які спирається автор;

виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується стаття; виклад основного матеріалу дослідження з повним обгрунтуванням отриманих наукових результатів; висновок з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Матеріали подаються у друкованому вигляді та на електронному носії або надсилаються на e-mail: dndi@mvs.gov.ua

Обсяг статті – до 12 сторінок формату А4 (разом із рисунками, таблицями, списком використаних джерел та анотаціями). Розміри полів: ліве – 30 мм, праве – 10 мм, верхнє та нижнє – по 20 мм, до 30 рядків на сторінці. Текст статті слід набирати за допомогою редактора Microsoft Word 7.0 або 8.0. Шрифт – Times New Roman, кегель – 14 пт., інтервал – 1,5.

Текст публікації має відповідати **структурній схемі**:

класифікаційний індекс УДК – окремим рядком – у лівому верхньому куті;

прізвище, ім’я, по батькові автора (авторів), науковий ступінь, вчене звання, посада, установа, місто, країна, ORCID ID, контактний телефон (не публікується) – повністю, у називному відмінку українською мовою – у правому верхньому куті;

назва публікації – великими напівжирними літерами українською мовою – по центру сторінки;

анотації та ключові слова – українською мовою – 500 знаків;

основний текст статті;

список використаних джерел;

References;

класифікаційний індекс УДК – англійською мовою – у лівому верхньому куті окремим рядком;

прізвище та ініціали автора (авторів), науковий ступінь, вчене звання, посада, установа, місто, країна, ORCID ID – англійською мовою – у правому верхньому куті;

назва публікації – великими напівжирними літерами англійською мовою – по центру сторінки;

розширена анотація та ключові слова – англійською мовою не менш ніж 1800 знаків;

дата надходження до редакції та підпис автора.

Назва статті має бути короткою (5–9 слів), адекватно відображати зміст, відповідати суті досліджуваної наукової проблеми; слід уникати назв, що починаються зі слів: “Дослідження питання...”, “Деякі питання...”, “Проблеми...”, “Шляхи...”, оскільки в них не відображено достатньою мірою суті проблеми.

Виклад матеріалу в анотації має бути стислим і точним, під час викладення слід застосовувати безособові речення, наприклад: “Досліджено...”, “Розглянуто...”, “Установлено...”.

Для публікацій іншими мовами обов’язкова розширена анотація з ключовими словами українською мовою не менш ніж 1800 знаків.

Розширені анотації мають бути інформативними (без загальних слів), структурованими (відображати послідовну логіку опису результатів у статті), змістовними (відображати основний зміст статті, описувати основні цілі дослідження, підсумовувати найбільш значущі результати), містити конкретизацію авторського внеску (що розроблено, запропоновано, обґрунтовано, здійснено, визначено, виявлено тощо) та містити не менше 1800 знаків.

Ключові слова зазначаються згідно з ДСТУ ГОСТ 7.9-2009 з підзаголовком ***Ключові слова***.

Автор статті відповідає за точність цитованого тексту, який подається мовою публікації й обов’язково супроводжується посиланнями на джерело і конкретну сторінку; має дотримуватися правильної галузевої термінології, яка уніфікована по всій статті; абревіатури подавати в дужках при першому згадуванні; на всі рисунки і таблиці мають бути посилання в тексті; рисунки супроводжуються підрисунковими підписами, а таблиці – заголовками. Посилання на джерела в тексті подаються за таким зразком: [7, с. 123], де 7 – номер джерела за списком, 123 – сторінка. Посилання на декілька джерел одночасно подаються таким чином: [1; 4; 8] або [2, с. 32; 9, с. 48; 11, с. 257]. Посилання на архівні джерела: [15, арк. 258, 231 зв.].

Якщо публікація подається частинами в кількох номерах видання, в кінці кожної частини, крім останньої, зазначають “Продовження (Закінчення) в наступному номері”. На сторінці з початком кожної наступної частини публікації в підрядковій примітці або перед текстом зазначають: “Продовження (Закінчення). Початок див. у номері...”.

Перелік літературних джерел розташовується в порядку їх використання після тексту статті з підзаголовком “**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**”. Необхідно, щоб була зазначена дата звернення до електронного джерела. Джерела в переліку посилань нумеруються вручну, без використання функції меню Word “Формат – Список – Нумерований”.

У зв’язку з розміщенням публікацій у міжнародних наукометричних базах даних використані джерела оформлюються як “**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**” та “**REFERENCES”** (ця вимога діє і для англомовних статей).

“СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ” – джерела мовою оригіналу, оформлені відповідно до українського стандарту бібліографічного опису ДСТУ 8302:2015 та вимог МОН України.

“REFERENCES” – той же список літератури, перекладений англійською мовою та транслітерований за міжнародним бібліографічним стандартом APA-2010. Для транслітерації українського тексту слід застосовувати постанову Кабінету Міністрів України від 27 січня 2010 р. № 55 та сайт онлайн транслітерації: http://ukrlit.org/transliteratsiia; для транслітерації російського тексту – сайт онлайн транслітерації: http://shub123.ucoz.ru/Sistema_transliterazii.html.

Якщо використане джерело має цифровий ідентифікатор об’єкта DOI, цей індекс необхідно додавати до бібліографічного опису джерела.

Редакція очікує, що надані матеріали раніше не публікувалися і не передавалися для публікування до інших видань, а також містять достовірну інформацію.

За достовірність фактів, статистичних даних та іншої інформації відповідальність несе автор.

Редакція залишає за собою право на рецензування, редагування, скорочення і відхилення статей, а також на опублікування, розповсюдження та використання матеріалів у наукометричних і наукових базах, а також ресурсах відкритого доступу, у мережі Інтернет (публікація на сайті ДНДІ МВС України електронної копії видання).

Редакційна колегія може не поділяти світоглядних переконань авторів.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.9.03

О.Ф. Адамчук,
кандидат юридичних наук, доцент кафедри патанатомії,
судової медицини та права Вінницького національного
медичного університету ім. М. І. Пирогова
ORCID ID 000-0002-7869-8942
м. Вінниця, Україна

АТЕСТАЦІЙНІ ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ

У статті розглядається питання виокремлення атестаційних проваджень в адміністративному процесі. Проаналізовано види адміністративних проваджень та визначено атестаційні провадження як один із видів неконфліктних адміністративних проваджень. Доведено, що атестаційні провадження включають не тільки провадження у сфері атестування окремих осіб, а також атестацію окремих речей, місць та інших предметів. Визначено, що атестаційні провадження мають певні риси інших проваджень: контрольних, реєстраційних, дозвільних та наглядових.

Ключові слова: *адміністративний процес, адміністративні провадження, атестаційні провадження, державні службовці, результат атестаційних проваджень.*

В адміністративному процесі виокремлюється кілька видів проваджень. Деякі дослідники вважають, що ці провадження є різними формами адміністративного процесу, проте такі припущення є дискутивними. Виокремлюють нормотворчі, управлінські, дозвільні, реєстраційні, атестаційні, контрольні та наглядові провадження.

Як відомо, всі провадження в адміністративному процесі поділяються на конфліктні та неконфліктні. Особливе місце серед неконфліктних проваджень займають атестаційні, які включають в себе риси дозвільних і реєстраційних проваджень, проте вони мають свої риси, які розглядаються у статті.

Метою статті є визначення складу атестаційних проваджень та їх відмінності від інших адміністративних проваджень.

Питання про виокремлення атестаційних проваджень та їхніх особливостей розглядалося багатьма дослідниками. Д.М. Бахрах вважав, що атестаційні провадження в адміністративному процесі – це діяльність відповідних державних органів (атестаційних комісій), які проводять оцінку ділових, моральних та особистісних якостей службовців, різних процесів, а також підсумків цих процесів [1, с. 319]. На думку інших дослідників, атестація – це дії, спрямовані на визначення рівня професійної підготовки працівників, відповідності їх займаним посадам та вирішення питання про присвоєння їм відповідного звання, чину чи рангу [2]. У

© Адамчук О.Ф., 2019

юридичній енциклопедії під атестацією розуміється оцінка ділової кваліфікації працівників на предмет їх відповідності займаній посаді або здійснюваній роботі [3, с. 161]. О.В. Кузьменко вважає, що атестаційні провадження – це не тільки атестація осіб з метою визначення їх відповідності займаним посадам та можливістю призначення на інші посади, а й нормативно регламентований порядок встановлення фактичних даних про окремі об'єкти або предмети, що має на меті їх ідентифікацію, інвентаризацію або встановлення ступеня відповідності оціночним критеріям, необхідним для подальшого функціонування у визначеній сфері [4].

Водночас усі визначення атестаційних проваджень не дають відповіді на питання, хто ж має право проводити атестації, стосовно кого ці атестації проводяться, як втілювати в життя результати атестації.

Крім того, в юридичній літературі не розглядалися питання щодо особливостей організації і проведення атестаційних проваджень, тобто не висвітлювалися їх відмінності від інших видів адміністративних проваджень.

Усі адміністративні провадження, відповідно до останніх досліджень, поділяються на два типи: конфліктні та неконфліктні. Конфліктні провадження деякі автори вважають юрисдикційними, а неконфліктні – неюрисдикційними. Проте питання поділу проваджень нечітко сформульовано в адміністративній науці.

Якщо розглядати атестаційні провадження, то передусім необхідно визначити, що це провадження неконфліктні. Тобто вони проводяться без виникнення конфліктів. Особи, які атестуються, добровільно дають згоду на проведення атестації.

Сам процес атестації фізичних осіб складається, як і більшість адміністративних проваджень, із чотирьох етапів, що включають: підготовку атестаційних документів, власне атестації, вирішення питання про присвоєння кваліфікаційного розряду (рангу) та виконання рішення атестаційної комісії.

Основними відмінностями атестаційних проваджень від інших адміністративних проваджень є те, що вони проводяться виключно державними органами. Для проведення атестації створюються відповідні атестаційні комісії. Системи проведення атестації в різних державних органах певною мірою відрізняються, проте всі вони спрямовані на оцінку фізичних осіб за результатами їхньої діяльності та відповідності тієї чи іншої особи вимогам, які пред'являються для перебування її на певній посаді. Це оцінювання спрямоване на підвищення ефективності діяльності певної служби чи органу, а також для підвищення звання, чину чи рангу особи, яка атестується.

Слід зазначити, що після проведення атестації державних службовців, їм дається одна з таких оцінок:

– працівник відповідає займаній посаді і може виконувати свої обов'язки;

– працівник може використовуватися на посаді з більшим обсягом роботи, тобто може бути призначений у резерв для зайняття вищої посади;

– на цей час працівник відповідає займаній посаді, проте за умови виконання рекомендацій атестаційної комісії, які йому оголошуються під час проведення атестації;

– працівник відповідає займаній посаді, але йому дається термін для усунення певних умов для подальшого перебування на займаній посаді (зазначені умови можуть включати отримання відповідної освіти, підготовки дисертаційного дослідження, проходження курсу навчання для підвищення кваліфікації);

– особа, яка атестується, не відповідає займаній посаді і повинна використовуватися в посаді з меншим обсягом роботи;

– особа не відповідає займаній посаді, результат її роботи є незадовільними і вона має бути притягнута до відповідальності;

Якщо проаналізувати зміст атестації працівників, то основними її завданнями є:

– дотримання на практиці принципів державної служби;

– забезпечення законності в системі державної служби;

– формування кадрового професійного персоналу державних органів;

– виявлення потенційних можливостей державних службовців з метою підвищення їх по службі;

– застосування до державних службовців заходів відповідальності та стимулювання, підвищення дисципліни;

– забезпечення реального функціонування механізму просування по службі державних службовців;

– підтримання стабільності державної служби;

– стимулювання державних службовців щодо підвищення кваліфікації та професіоналізму;

– попередження та боротьба з правопорушеннями та корупцією у сфері державної служби [5].

Звичайно, можна погоджуватися чи не погоджуватися з цими напрямами атестаційних проваджень, проте в цілому вони відповідають головним питанням атестації.

Атестаційні провадження в Україні здійснюються не тільки для атестації державних службовців. Вони можуть використовуватися також і у приватних структурах з метою підвищення рівня діяльності тих чи інших підрозділів, але здебільшого в приватних структурах питання вирішує власник.

Слід зазначити, що в Україні, крім атестації фізичних осіб, також проводиться й атестація окремих державних структур, речей та підприємств з метою досягнення більшої ефективності їх діяльності чи відповідності тим чи іншим вимогам для певних речей і предметів.

О.В. Кузьменко пропонує до атестаційних проваджень віднести неконфліктні провадження, які мають відношення до таких об'єктів:

1. Фізичні особи*:* посада; спеціальність; фах; вчене звання; здібності (наприклад, цілительські); рід занять (нетрадиційна або народна медицина); учні, студенти; суб'єкти певного роду діяльності; кандидати на здійснення певного виду діяльності.

2. Виробництва: харчової продукції; імунобіологічних препаратів; (переробка продуктів; спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів).

3. Право здійснення окремих видів діяльності: господарської діяльності; селекційної діяльності; проведення досліджень (соціологічних, біологічних тощо); здійснення торгівельних операцій; проведення обстежень; ведення реєстрів цінних паперів; проведення космічної діяльності.

4. Підприємства, установи, лабораторії, служби, їх підрозділи чи робочі місця*;* системи структурних підрозділів, об'єднані за функціональним спрямуванням (спеціалізовані підприємства, транспортні підприємства; аварійно-рятувальні служби; підприємства і установи по утилізації неякісної або небезпечної продукції, лабораторії; відділи біологічного і технічного контролю; системи контролю за певними видами діяльності тощо).

5. Навчальні заклади (загальноосвітні, дошкільні, позашкільні, вищі); науково-дослідні (науково-технічні) установи; наукові, конструкторсько-технологічні, проектні організації тощо.

6. Племінні тварини (велика рогата худоба, пасіки тощо).

7. Предмети неорганічного походження: торгові партії природного каміння; дорогоцінне та напівдорогоцінне каміння; засоби випробовувань і вимірювань; еталони, зразки [4].

Водночас С.В. Форостяна обґрунтовано заперечує таку класифікацію і зазначає, що в цій класифікації змішано як атестаційні, так й інші види проваджень. Вона зауважує, що в Україні немає атестації підприємств, які займаються випуском харчової та іншої продукції. Зазначені підприємства отримують ліцензію на виробництво того чи іншого виду продукції, такі підприємства не мають права випускати продукцію нижчої якості, ніж встановлено ліцензійним обсягом. У разі порушення ліцензії такі підприємства підлягають закриттю [6] .

Атестаційне провадження щодо видавання атестації на здійснення окремих видів діяльності також є спірним, адже це також ліцензійне провадження. Проводити ту чи іншу діяльність можна тільки за наявності ліцензії. Це безпосередньо стосується навчальних закладів в Україні. Навчальні заклади отримують ліцензії на випуск тієї чи іншої кількості спеціалістів за певною спеціальністю.

Водночас ми можемо говорити про акредитацію навчальних закладів, яка має певні атестаційні риси. Тільки той навчальний заклад, який відповідає умовам, що дають змогу проводити підготовку спеціалістів, може здійснювати ту чи іншу навчальну діяльність.

Атестація та її проведення в окремих випадках регулюється спеціальними нормативними актами, наприклад, постанова Кабінету Міністрів України “Про Порядок проведення атестації робочих місць за умовами праці” [7] визначає, що атестація робочих місць за умовами праці проводиться на підприємствах і організаціях незалежно від форм власності й господарювання, де технологічний процес, використовуване обладнання, сировина та матеріали є потенційними джерелами шкідливих і небезпечних виробничих факторів, що можуть несприятливо впливати на стан здоров’я працюючих, а також на їхніх нащадків як тепер, так і в майбутньому. Основна мета атестації полягає у регулюванні відносин між власником або уповноваженим ним органом і працівниками у галузі реалізації прав на здорові й безпечні умови праці, пільгове пенсійне забезпечення, пільги та компенсації за роботу у несприятливих умовах [7].

Підводячи підсумки розгляду питання щодо атестації та атестаційних проваджень, можна визначити деякі загальні основи атестаційних проваджень, які дозволяють виокремити їх серед інших адміністративних проваджень.

1. Атестаційні провадження щодо осіб здебільшого проводяться тільки державними органами стосовно державних службовців чи осіб, які прирівняні до державних службовців. Особи, які працюють на приватних підприємствах, в установах чи організаціях, проходять атестацію тільки у випадках, коли вони отримують відповідні сертифікати для виробництва продукції.

2. За результатами атестації особи, які займають певні посади, можуть бути залишені на посадах з умовою усунення виявлених недоліків, підвищені за посадою в разі позитивних результатів атестації або переведені на інші посади, чи звільнені з посад.

3. Атестація окремих речей і предметів проводиться також виключно державними установами і тільки в тих випадках, коли є додаткові нормативні акти, які безпосередньо визначають форми атестації.

4. Атестаційні провадження мають в окремих випадках риси інших проваджень: контрольних, ліцензійних і наглядових, але вони відрізняються від зазначених проваджень нормативними актами, які приймаються за результатами атестації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н.* Административное право: учеб. 3-е изд. Москва: Норма, 2007. 816 с.
2. *Овсянко Д.М.* Административное право: учеб. пособие. Москва: Юристъ, 2002. 468 с.
3. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол: Ю.С. Шемшученко (голова). Київ: Укр. енциклопедія, 1998. Т. 1. 670 с.
4. *Кузьменко О.В.* Теоретичні засади адміністративного процесу: монографія. Київ: Атіка, 2005. 352 с.
5. *Старилов Ю.Н.* Служебное право: учеб. Москва: Изд-во "БЕК", 1996. 698 с.
6. *Форостяна С.В.* Неконфліктні провадження в адміністративному процесі: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2012. 208 с.
7. Про Порядок проведення атестації робочих місць за умовами праці: постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 1992 р. № 442. URL: http://zakon.rada.gov.ua (дата звернення: 02.03.2019).

REFERENCES

1. Bakhrakh, D.N., Rossinsky, B.V., Starilov, Yu.N. (2007). Administrativnoie pravo. "Administrative Law": textbook (3-d ed.) Moscow: Norma, 816 p. [in Russian].
2. Ovsianko, D.M. (2002). Administrativnoye pravo. "Administrative Law": manual. Moscow. 468 p. [in Russian].
3. Yurydychna entsyclopedia v 6 tomakh. "Legal Encyclopedia": in 6 vol. / editorial board: Yu.S. Shemshuchenko. Kyiv. 1998. Vol. 1. 670 p.[in Ukrainian].
4. Kuzmenko, O.V. (2005) Teoretychni zasady administratyvnoho protsesu. "Theoretical Foundations of the Administrative Process": monograph. Kyiv: Atika. 352 p. [in Ukrainian].
5. Starilov, Yu.N. (1996) Sluzhebnoye pravo. Official Law: textbook. Moscow. 698 p. [in Russian].
6. Forostiana, S.V. (2012) Nekonfliktni provadzhennia v administratyvnomu protsesi. Nonconflict Proceedings in the Administrative Process: Candidate's of Law Thesis: 12.00.07. Kyiv. 208 p. [in Ukrainian].
7. About the Procedure for Certification of Workplaces under Conditions of Employment: Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine of August 1, 1992 No. 442. URL: http://zakon.rada.gov.ua (date of application: 02.03.2019) [in Ukrainian].

UDC 342.9.03

O.F. Adamchuk,
Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor of the Department of Pathological Anatomy, Forensic Medicine and Law of the National Pirogov Memorial Medical University, Vinnytsia, Ukraine,
ORCID ID 000-0002-7869-8942

ATTESTATION PROCEEDINGS IN THE ADMINISTRATIVE PROCESS

Paper deals with the issue of the selection of attestation proceedings in the administrative process. The types of administrative proceedings were analyzed and attestation proceedings were identified as one of the types of non-conflict administrative proceedings. It has been proven that attestation proceedings involve not only the process of an attestation of individuals, but they also include the attestation of individual things, places and other subjects. The purpose of attestation proceedings in the field of certification of employees is defined, which includes namely: directions as an observance in practice of the principles of civil service; insurance of legality in the system of civil service; identification of potential opportunities for civil servants

to improve their service; application to civil servants the measures of responsibility and promotion, discipline and accountability; maintenance of the stability of civil service; encouragement of civil servants to improve their skills and professionalism; prevention and fight against corruption in civil service. It is determined that attestation proceedings are conducted in most cases only in state institutions. Private enterprises, institutions and organizations do not hold attestations.

It has been determined that attestation proceedings have certain features of other procedures: control, registration, permitting and supervisory. According to the results of any attestation proceedings, relevant normative act is required, which is the last stage of the attestation proceedings. In addition, the results of the attestation proceedings can be challenged.

Keywords: administrative process, administrative proceedings, attestation proceedings, civil servants, results of attestation proceedings.

Отримано 09.04.2019

УДК 658–049.5(100+4/9)

М.Є. Александров,
здобувач ДНДІ МВС України,
старший науковий співробітник
ДНДІ МВС України, м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0001-9574-232X

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ БЕЗПЕЧНОСТІ ПРОМИСЛОВОЇ ПРОДУКЦІЇ

У статті розглянуто міжнародний досвід правового регулювання у сфері безпечності промислової продукції, проведено порівняльний аналіз вимог нормативно-правових актів міждержавних об'єднань і зарубіжних країн із аналогічними вимогами законодавства України. На підставі проведеного аналізу автором запропоновано шляхи імплементації міжнародного досвіду правового регулювання у сфері безпечності промислової продукції у вітчизняне законодавство.

Ключові слова: *безпечність промислової продукції, правове регулювання, вимоги до безпечності продукції, система оперативного сповіщення, звітність виробників продукції, обов'язки реалізаторів продукції.*

Практика здійснення адміністративно-правового регулювання у будь-якій сфері постійно знаходиться у процесі пошуку можливостей розвитку та удосконалення з метою досягнення найбільш вдалого впливу на суспільні відносини, які відбуваються в державі. Не є виключенням і адміністративно-правове регулювання у сфері безпечності промислової продукції України, головна мета розвитку якого – попередження або мінімізація випадків негативного впливу промислової продукції на життя і здоров'я її виготовлювачів, суб'єктів її обігу, споживачів, третіх осіб. На цьому шляху одним з ефективних способів удосконалення адміністративно-правового регулювання в означеній сфері є вивчення міжнародного досвіду правового регулювання безпечності промислової продукції з метою подальшого розгляду можливостей його імплементації в національне законодавство.

На сьогодні більшість праць науковців, таких як М.М. Пархоменко, О.М. Яценко, М.М, Кузьміна, І.М. Сорокун, В.В. Левкулич, стосуються вивчення міжнародного та зарубіжного досвіду забезпечення якості продукції. Міжнародний досвід технічного регулювання як один із факторів забезпечення безпечності промислової продукції розглядається у дослідженнях В. Шаповала та Л. Віткіна. Зарубіжний досвід здійснення ринкового нагляду як ефективного механізму забезпечення безпечності промислової продукції висвітлювала у своєму дослідженні В. Дятлова. Вивчення зарубіжного досвіду забезпечення безпечності та якості харчових продуктів є складовою дослідження О.М. Галкіної. Таким чином, відомі на сьогодні дослідження охоплюють лише деякі аспекти регулювання безпечності промислової продукції в іноземних країнах та міждержавних об'єднаннях.

Метою статті є дослідження міжнародного досвіду правового регулювання у сфері безпечності промислової продукції, а також визначення шляхів щодо його імплементації у вітчизняне законодавство.

© Александров М.Є., 2019

Ураховуючи європейський вектор зовнішньої політики України, а також більш високий рівень розвитку промисловості країн-членів Європейського Союзу (далі – ЄС), висвітлимо досвід ЄС щодо забезпечення безпечності промислової продукції. З метою забезпечення високого рівня безпечності продукції на всій території ЄС Європейською Комісією була розроблена та прийнята Генеральна Директива щодо безпечності продукції (General Product Safety Directive 2011/95/EC, далі– GPSD) [1]. GPSD поширюється на всі споживчі товари, які не регулюються спеціальним законодавством ЄС (наприклад, вуличні меблі, гімнастичне обладнання, запальнички). Директива також доповнює положення секторів законодавства, які не охоплюють деякі питання, наприклад, щодо зобов'язань, завдань і повноважень імпортерів. Цілями GPSD є захист здоров'я і безпеки споживачів (гарантується, що на ринку ЄС можуть бути розміщені тільки безпечні споживчі товари) та забезпечення належного функціонування внутрішнього ринку.

У GPSD подано загальне визначення "безпечний продукт" – це будь-який продукт, який при нормальних або доцільних умовах використання, включаючи тривалість і, в разі необхідності, вимоги до обслуговування, монтажу і технічного обслуговування, не становить жодного ризику або тільки мінімальні ризики, сумісні з використанням продукту, який вважається продуктом із високим рівнем захисту, для забезпечення безпеки життя і здоров'я людей. З огляду на викладене вище, досить цікаво, на наше переконання, порівняти визначення безпечної продукції, надане у GPSD, із аналогічним визначенням, зафіксованим у ст. 1 Закону України "Про загальну безпечність нехарчової продукції". Можемо переконатися у майже повній ідентичності як самого визначення, так і пунктів й критеріїв оцінювання продукції, які беруться до уваги [2].

Суттєва відмінність між вітчизняним і європейським визначеннями безпечної продукції полягає лише у тім, що у визначенні, закріпленому в GPSD, акцентується увага на безпечності продукції для здоров'я та життя людей, а у визначені, закріпленому в Законі України "Про загальну безпечність нехарчової продукції" – на безпечності для суспільних інтересів, які включають в себе, зокрема, життя та здоров'я людей, безпечні умови праці, захист прав споживачів (користувачів), захист довкілля. Таким чином, вважаємо, що кінцева мета забезпечення безпечності нехарчової продукції, закріплена в частині 1 ст. 1 Закону України "Про загальну безпечність нехарчової продукції", проти аналогічного європейського законодавства, охоплює більше прав і свобод громадян. Відповідно під час упровадження європейських стандартів щодо безпечності нехарчової промислової продукції у вітчизняну практику адміністративно-правового регулювання в сфері безпечності промислової продукції України, а також імплементації європейського досвіду в цій сфері, передусім необхідно керуватися вітчизняним підходом до визначення мети забезпечення безпечності нехарчової продукції.

На підставі GPSD в ЄС функціонує система Safety Gate, відома також як RAPEX (Rapid Exchange of Information System) – система сповіщення про шкідливі або потенційно шкідливі товари народного споживання непродовольчої групи (за винятком фармацевтичної і медичної продукції), до якої оперативно потрапляє інформація про всі товари, відкликані з ринку або заборонені до продажу у будь-якій з країн ЄС [3]. Огляд повідомлень Safety Gate публікуються регулярно, в щотижневих звітах на веб-сайті Європейської комісії щоп'ятниці. Уся інформація ґрунтується на даних, наданих національними контролюючими органами, санітарними службами та іншими профільними організаціями. У звітах вказується повна інформація про продукт, його потенційний ризик і вжиті заходи.

5 квітня 2019 р. Європейська комісія опублікувала звіт за 2018 р. про функціонування Safety Gate. Звіт включає статистичні дослідження продуктів, які не відповідають вимогам законодавства Європейського Союзу і були виявлені на ринку національними органами нагляду країн-членів ЄС упродовж 2018 р. [4]. Звіт показує, що органи влади оприлюднили 2 257 повідомлень про небезпечну продукцію, серед яких 31 % належить до категорії "іграшки", 19 % – автомобілі, 10 % – одяг, текстиль та предмети моди. Основними оголошеними групами ризику були хімічний ризик і ризик травми (по 25 % у кожної з групи), а також ризик задухи для дітей (18 %).

В Україні створення та функціонування системи оперативного взаємного сповіщення про нехарчову продукцію, що становить серйозний ризик, аналогічної до Safety Gate, передбачено ст. 13 Закону України від 02.12.2010 № 2736-VI "Про загальну безпечність нехарчової продукції", а також постановою Кабінету Міністрів України від 26.12.2011 № 1398 "Про затвердження Порядку функціонування системи оперативного взаємного сповіщення про продукцію, що становить серйозний ризик, та подання повідомлень для внесення до неї" [5].

Водночас слід звернути увагу на те, що в ст. 14 Закону України "Про загальну безпечність нехарчової продукції" визначено, що Україна відповідно до міжнародних договорів може мати доступ до міжнародних, регіональних та іноземних систем повідомлення про продукцію, що становить серйозний ризик. В умовах інтеграції вітчизняної сфери безпечності промислової продукції в загальноєвропейську систему безпечності промислової продукції, а також враховуючи той факт, що європейська продукція поширена на ринку України, вважаємо за доцільне запропонувати укладання Угоди між Україною та ЄС, спрямованої на публікацію відомостей Safety Gate у вітчизняній системі оперативного взаємного сповіщення про продукцію, що становить серйозний ризик. Такий крок, на нашу думку, сприятиме попередженню випадків вживання небезпечної промислової продукції в Україні і, як наслідок, підвищить захист життя та здоров'я вітчизняних споживачів.

Питання щодо систем сповіщення про ризики продукції є актуальним у світлі популяризації торгівлі через мережу Інтернет. Маркетингові дослідження свідчать про тенденцію до збільшення придбання продукції в режимі on-line в Україні [6]. Водночас, за даними досліджень міжнародної Організації економічної співдружності та розвитку (OECD), яка охоплює 36 країн-членів (у тому числі Європейську Комісію та значну кількість країн-членів ЄС), у період з 2017–2018 рр. з усієї сукупності заборонених продуктів та продуктів, щодо яких здійснювалися операції повернення або вилучення, 68 % були придбані в режимі on-line, при цьому більше половини з вилучених продуктів не відповідали вимогам стандартів безпечності [7]. Таким чином, існує проблема у забезпеченні безпечності продукції, яка розповсюджується у мережі Інтернет.

Для вирішення цієї проблеми OECD пропонує загальні керівництва для розповсюджувачів та власників торгівельних майданчиків в режимі Інтернет із конкретними заходами щодо забезпечення безпечності продукції, наприклад, публікувати інформацію про безпечність продукції, негайно повідомляти покупців про виявлені ризики, видаляти з on-line майданчиків небезпечну продукцію та взаємодіяти з органами із забезпечення безпечності продукції. Зазначимо, що наведені у керівництвах заходи цілком відповідають українському законодавству, яке регулює відносини у сфері безпечності промислової продукції. Втім, у чинних Правилах продажу товарів на замовлення та поза торговельними або офісними приміщеннями [8] питання щодо забезпечення безпечності продукції не визначено,

що створює загрозу продажу небезпечної продукції і, як наслідок, загрозу для майна, здоров'я та навіть життя споживачів. Тому, враховуючи керівництва та пропозиції OECD для вдосконалення адміністративно-правового регулювання у сфері безпечності промислової продукції, пропонуємо розробити та внести зміни до Правил продажу товарів на замовлення та поза торговельними або офісними приміщеннями, зокрема вимог до розповсюджувачів та власників on-line майданчиків щодо забезпечення безпечності продукції, яка реалізується дистанційним способом, а саме: негайно повідомляти покупців про виявлені ризики, видаляти з on-line майданчиків небезпечну продукцію та взаємодіяти з органами із забезпечення безпечності продукції.

Становлення України на шлях європейського розвитку, на думку деяких дослідників, можливе за допомогою Сполучених Штатів Америки (США) – політичного та стратегічного партнера нашої держави. У відносинах України та США основний акцент робиться на питанні забезпечення безпеки та стабільності, шляхом реалізації цієї мети виступає, зокрема просування питання торговельно-економічного співробітництва. Оскільки рівень безпечності промислової продукції безпосередньо впливає на рівень довіри до країни як до надійного економічного партнера, пропонуємо розглянути досвід регулювання безпечності промислової продукції в США.

Особлива увага в США приділяється безпечності продукції, що призначена для використання дітьми. Закон "Про підвищення безпечності споживчих продуктів" (Consumer Product Safety Improvement Act, далі –CPSIA) висуває нові вимоги до тестування і документації стосовно параметрів безпечності продукції, а також встановлює нові допустимі рівні вмісту деяких речовин. Законом CPSIA також визначається поняття "дитячий продукт", що означає продукцію, призначену для дітей віком до 12 років включно. У розділі 102 CPSIA містяться вимоги, спрямовані на те, щоб кожен виробник або імпортер споживчих товарів, на які поширюється дія цього закону, надавав до дозвільних органів довідку, що продукт відповідає чинним стандартам безпечності [9]. Таким чином, допуск "дитячих продуктів" на ринок контролюється незалежною урядовою установою, тобто дозвіл на надання такої продукції на ринок надається державним органом.

Серед продукції для дітей, яка найчастіше використовується споживачами, можна виділити дитячі коляски. Питання забезпечення безпечності дитячих колясок є дуже важливим, оскільки практично кожна родина використовує їх упродовж перших років життя дитини. У США дитячі коляски віднесені до категорії так званих "товарів для довготривалого користування для немовлят і малюків", і вимоги безпечності до них визначені у CPSIA. Водночас українським законодавством вимоги до безпечності дитячих колясок не врегульовані, що може стати причиною випуску небезпечної продукції, і, як наслідок, призвести до ризиків серйозного травмування новонароджених. Отже, на сьогодні існує нагальна потреба в розробленні технічних регламентів щодо вимог безпечності дитячих товарів в Україні.

Також варто наголосити, що в США наявна продукція, вимоги безпечності до якої не регулюються жодними стандартами, або ці продукти не внесені до реєстру небезпечної чи забороненої продукції (Unregulated Products). Виробники або реалізатори такої продукції повинні повідомляти відповідні органи про дефекти або ризики цієї продукції. Є дві форми звітності щодо рівня безпечності Unregulated Products: Небезпечні продукти (Dangerous Products) і Позови (Lawsuits).

Форма звітності Dangerous Products вимагає від виробників, імпортерів, дистриб'юторів і роздрібних торговців повідомляти Комісію з безпечності споживчих товарів (Consumer Product Safety Commission, далі – CPSC) упродовж 24 годин з моменту отримання інформації, яка обґрунтовано підтверджує висновок про те, що продукт не відповідає вимогам безпечності або містить дефект, який може створити значний ризик травми для громадськості або представляє надмірний ризик серйозної травми або смерті. Компанії можуть заповнювати та надсилати таку форму звітності в on-line режимі. За формою звітності Lawsuits виробники споживчого продукту негайно повідомляють інформацію до CPSC про затверджені позови або рішення щодо рівня безпечності або небезпечності власної продукції [10].

В Україні також визначені вимоги щодо звітності виробників перед органами державного ринкового нагляду у разі виявлення ними ризиків власної продукції. Стаття 10 Закону України "Про загальну безпечність нехарчової продукції" визначає, що у разі, якщо продукція не відповідає загальній вимозі щодо безпечності продукції, її виробник або розповсюджувач має надати в установленому Кабінетом Міністрів України порядку органу державного ринкового нагляду повідомлення про таку продукцію. У ч. 2 Порядку подання повідомлення про продукцію, яка не відповідає загальній вимозі щодо безпечності продукції, органам державного ринкового нагляду визначено термін подачі такої заявки у два робочих дні [11].

Як бачимо, термін подачі такої заявки у два рази більший, ніж аналогічний термін у США. По-друге, основним недоліком цього порядку, на нашу думку, є невизначеність моменту, від якого необхідно подавати заявку. Це створює можливість для недобросовісних виробників, навіть у разі виявлення порушень вимог щодо безпечності продукції, не повідомляти вчасно органи державного ринкового нагляду або переносити термін подачі заявок у зв'язку з тим, що сам час виявлення небезпечного недоліку неможливо встановити. Порядок аналогічної звітності у США визначає момент обчислення термінів подачі заявки як отримання інформації, яка обґрунтовано підтверджує висновок про те, що продукт не відповідає вимогам безпечності [12]. Тобто обчислення термінів здійснюється від дати ознайомлення виробників з таким висновком. Зважаючи на це, пропонуємо внести зміни до Порядку подання повідомлення про продукцію, яка не відповідає загальній вимозі щодо безпечності продукції, органам державного ринкового нагляду, зменшивши термін подання заявки до 24 годин та зазначивши момент, від якого відраховується такий термін (від моменту отримання обґрунтованого висновку про невідповідність продукції вимогам безпечності).

Продовжуючи наше дослідження, звернемо увагу на досвід забезпечення безпечності деяких видів промислової продукції у Китайській Народній Республіці (КНР). Одним із положень Закону КНР "Про безпечність харчової продукції" є обов'язок підприємств з виробництва харчової продукції розробляти систему реєстрації даних про перевірку придбаної сировини для харчової продукції, харчових добавок, продукції, пов'язаної з харчовою; вести об'єктивну реєстрацію назв, специфікацій, кількості, дати виробництва або номера партії, термінів придатності, дати придбання сировини для харчової продукції, харчових добавок, продукції, пов'язаної з харчовою, а також назви, адреси, контактних даних постачальника; зберігати підтверджуючу документацію. Реєстраційні дані і підтверджуюча документація зберігаються упродовж 6 місяців після закінчення терміну придатності продукції; для продукції без встановленого терміну придатності – не менше ніж протягом 2 років [13]. Ці обов'язки виробників базуються на вимогах

принципів Hazard Analysis and Critical Control Points (HACCP) щодо простежуваності життєвого циклу продуктів (так звана система "від поля до столу").

В Україні, де принципи HACCP також запроваджені, у ст. 22 Закону України "Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів" визначаються вимоги до операторів ринку застосовувати для забезпечення простежуваності принципи "крок назад" та "крок вперед", а інформація, яку отримав оператор під час здійснення заходів щодо забезпечення простежуваності, має зберігатися упродовж шести місяців після закінчення кінцевої дати продажу харчового продукту, нанесеної на маркуванні [14]. Строк, зі спливанням якого товар вважається непридатним для використання за призначенням, може бути встановлений Законом або іншими нормативно-правовими актами [15].

Зазначимо, що в Україні продаж продукції без встановленого терміну придатності забороняється, що визначено у ч. 3 статті 7 Закону України "Про захист прав споживачів" [16]. Водночас ч. 5 цієї ж статті визначає, що стосовно продукції, на яку гарантійні строки або строк придатності не встановлено, споживач має право пред'явити продавцю (виробнику, виконавцю) відповідні вимоги, якщо недоліки було виявлено протягом двох років від дня передачі їх споживачеві. Таким чином, виникає певна колізія, коли, з одного боку, продаж продукції із незазначеним терміном придатності є забороненим, а з іншого боку, споживач може пред'являти вимоги щодо такої продукції, хоч вона теоретично не має потрапити до рук споживача.

Як було зазначено вище, термін, протягом якого можуть бути виявлені недоліки, визначається у два роки. Однак, законодавством не визначено термінів зберігання документації щодо такої продукції. Саме тому, на нашу думку, доцільно застосувати досвід КНР і запровадити у чинному законодавстві вимоги до операторів ринку зберігати інформацію про продукцію, щодо якої не обмежено термін споживання, упродовж двох років після її продажу. Зазначені вимоги пропонуємо внести до ч. 4 статті 22 Закону України "Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів".

Таким чином, наявна доцільність імплементації міжнародного досвіду щодо правового регулювання у сфері безпечності промислової продукції в чинне законодавство України, зокрема щодо: укладання Угоди між Україною та ЄС, спрямованої на публікацію відомостей системи Safety Gate у вітчизняній системі оперативного взаємного сповіщення про продукцію, що становить серйозний ризик; внесення зміни до Правил продажу товарів на замовлення та поза торговельними або офісними приміщеннями вимог до розповсюджувачів та власників on-line майданчиків негайно повідомляти покупців про виявлені ризики, видаляти з on-line майданчиків небезпечну продукцію та взаємодіяти з органами із забезпечення безпечності продукції; розроблення технічних регламентів щодо вимог безпечності до дитячих товарів в Україні; зменшення терміну подання виробником заявки про ризики, яка містить його власна продукція, з 48 годин до 24 годин та зазначення моменту, від якого відраховується термін подачі заявки; закріплення вимог до операторів ринку зберігати інформацію про продукцію, щодо якої не обмежено термін споживання, протягом двох років після її продажу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Directive 2001/95/EC of the European Parliament and of the Council of 3 December 2001 on general product safety (Text with EEA relevance) / URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32001L0095 (дата звернення: 21.12.2018).

2. Про загальну безпечність нехарчової продукції: Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2736-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 22. Ст. 145.

3. RAPEX – (Rapid Exchange of Information System) швидка система попередження у ЄС для захисту прав споживачів. URL: http://www.arctur.com.ua/2017/08/09/rapex-rapid-exchange-of-information-system/ (дата звернення: 24.12.2018).

4. EU Rapid Alert System for dangerous non-food products – 2018 Results / Ministerstvo prщmyslu a obchodu. URL: https://www.mpo.cz/cz/rozcestnik/ministerstvo/ (дата звернення: 10.04.2019).

5. Про затвердження Порядку функціонування системи оперативного взаємного сповіщення про продукцію, що становить серйозний ризик, та подання повідомлень для внесення до неї: постанова Кабінету Міністрів України від 26.12.2011 № 1398. Офіційний вісник України. 2012. № 7. С. 15. Ст. 245.

6. Покупки через интернет – что и как украинцы заказывают онлайн? / ГлобалКредит. URL: https://globalcredit.ua/novosti/pokupki-cherez-internet-chto-i-kak-ukraincy-zakazyvayut-onlayn (дата звернення: 10.04.2019).

7. Safety of products sold online. URL: http://www.oecd.org/sti/consumer/safe-products-online/ (дата звернення: 10.04.2019).

8. Правила продажу товарів на замовлення та поза торговельними або офісними приміщеннями: затверджено наказом Міністерства економіки України від 19 квітня 2007 № 103. Офіційний вісник України. 2007 р. № 80. С. 52. Ст. 2982.

9. Consumer Product Safety Improvement Act of 2008. URL: https://www.cpsc.gov/s3fs-public/cpsia.pdf (дата звернення: 11.01.2019).

10. Reporting Requirements. URL: https://www.cpsc.gov/Regulations-Laws—Standards/Unregulated-Products/ (дата звернення: 14.01.2019).

11. Про затвердження Порядку подання повідомлення про продукцію, яка не відповідає загальній вимозі щодо безпечності продукції, органам державного ринкового нагляду: постанова Кабінету Міністрів України від 26 грудня 2011 р. № 1401. Урядовий кур'єр. 2012. № 8. С. 21. Ст. 293.

12. Consumer Product Safety Act. Public Law 92-573; 86. Stat. 1207, Oct. 27, 1972. URL: https://www.cpsc.gov/PageFiles/105435/cpsa.pdf (дата звернення: 18.01.2019).

13. О безопасности пищевой продукции: Закон Китайской Народной Республики от 28 февраля 2009 г. URL: https://www.fsvps.ru/fsvps-docs/ru/importExport/china/files/zakon1.pdf (дата звернення: 12.03.2019).

14. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів: Закон України від 23 грудня 1997 р. № 771/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 19. Ст. 98.

15. Цивільний Кодекс України: Закон від 16 січня 2003 р. № 435-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 40–44. Ст. 356.

16. Про захист прав споживачів: Закон України від 12 травня 1991 р. № 1023-XII. Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 30. Ст. 379.

REFERENCES

1. Directive 2001/95/EC of the European Parliament and of the Council of 3 December 2001 on general product safety (Text with EEA relevance) / URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32001L0095 (date of application: 21.12.2018) [in English].

2. Pro zahalnu bezpechnist nekharchovoi produktsii. "On the general safety of non-food products": Law of Ukraine dated December 2, 2010 No. 2736-VI. Information from the Verkhovna Rada of Ukraine. 2011. № 22. Art. 145 [in Ukrainian].

3. Shvydka systema poperedzhennia u YES dlia zakhystu prav spozhyvachiv. "RAPEX – (Rapid Exchange of Information System) is a fast warning system in the EU for consumer protection". URL: http://www.arctur.com.ua/2017/08/09/rapex-rapid-exchange-of-information-system/ (date of application: 24.12.2018) [in Ukrainian].

4. EU Rapid Alert System for dangerous non-food products – 2018 Results / Ministerstvo prщmyslu a obchodu. URL: https://www.mpo.cz/cz/rozcestnik/ministerstvo/ (date of application: 10.04.2019) [in English].

5. Pro zatverdzhennia Poriadku funktsionuvannia systemy operatyvnoho vzaioemnoho spovishchennia pro produktsiiu, shcho stanovyt seryoznyi ryzyk, ta podannia povidomlen dlia vnesennia do nei. "On approval of the operation of the system of operative mutual notification of products posing a serious risk and submission of notifications for its inclusion: the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated December 26, 2011 № 1398". Official Bulletin of Ukraine. 2012. No. 7. p. 15. Art. 245 [in Ukrainian].

6. Pokupki cherez internet – chto i kak ukraintsy zakazyvayut onlayn? “Shopping via the Internet - what do Ukrainians order online?” GlobalCredit. URL: https://globalcredit.ua/novosti/pokupki-cherez-internet-chto-i-kak-ukraincy-zakazyvayut-onlayn (date of application: 10/04/2019) [in Russian].

7. Safety of products sold online. URL: http://www.oecd.org/sti/consumer/safe-products-online/ (date of application: 10.04.2019 [in English].

8. Pravyla prodazhu tovariv na zamovlennia ta poza torhovelnymy abo ofisnymy prymishchenniamy. “Rules for the sale of goods to order and out of trading or office premises: approved by the order of the Ministry of Economy of Ukraine dated April 19, 2007 No. 103”. Official Bulletin of Ukraine. 2007 No. 80. 52 p. Art. 2982 [in Ukrainian].

9. Consumer Product Safety Improvement Act of 2008. URL: https://www.cpsc.gov/s3fs-public/cpsia.pdf (date of application: 11.01.2019) [in English].

10. Reporting Requirements. URL: https://www.cpsc.gov/Regulations-Laws—Standards/Unregulated-Products/ (date of application: 14.01.2019) [in English].

11. Pro zatverdzhennia Poriadku podannia povidomlennia pro produktsiiu, yaka ne vidpovidaie zahalnii vymozi shchodo bezpechnosti produktsii, orhanam derzhavnoho rynkovoho nahliadu. “About the approval of the Procedure for submission of a product notification that does not meet the general requirement for product safety, the authorities of state market supervision: the decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine of December 26, 2011 № 1401”. Government Courier. 2012. № 8. p. 21. Art. 293 [in Ukrainian].

12. Consumer Product Safety Act. Public Law 92-573; 86. Stat. 1207, Oct. 27, 1972. URL: https://www.cpsc.gov/PageFiles/105435/cpsa.pdf (date of Application: 18.01.2019) [in English].

13. O bezopasnosti pishchevoy produktsii. “On food safety: Law of the People’s Republic of China dated February 28, 2009”. URL: https://www.fsvps.ru/fsvps-docs/ru/importExport/china/files/zakon1.pdf (date of application: 12.03. 2019) [in Russian].

14. Pro osnovni pryntsypy ta vymohy do bezpechnosti ta yakosti kharchovykh produktiv. “On the Basic Principles and Requirements for the Safety and Quality of Food Products: Law of Ukraine of December 23, 1997 No. 771/97-BP”. Information from the Verkhovna Rada of Ukraine. 1998. No. 19. Art. 98. [in Ukrainian].

15. Tsyvilnyi Kodeks Ukrainy. “Civil Code of Ukraine: Law of January 16, 2003 No. 435-IV”. Information from the Verkhovna Rada of Ukraine. 2003. № 40–44. Art. 356 [in Ukrainian].

16. Pro zakhyst prav spozhyvachiv. “On protection of consumer rights: Law of Ukraine dated May 12, 1991 No. 1023-XII”. Information from the Verkhovna Rada of the USSR. 1991. No. 30. Art. 379 [in Ukrainian].

UDC 658–049.5(100+4/9)

M.Ye. Aleksandrov,
Postgraduate, Senior Researcher, State Research Institute MIA Ukraine,
Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0001-9574-232X

INTERNATIONAL EXPERIENCE OF LEGAL REGULATION IN THE FIELD OF INDUSTRIAL PRODUCT SAFETY

The article considers the international and foreign experience of legal regulation in the field of industrial products safety. Safety of industrial products is one of the main criteria for today, indicating a high level of ensuring the legitimate rights of consumers, being a significant component of the competitiveness of producers. Therefore, both at the international level and at the level of national legislation, special attention is paid to the legal regulation of industrial product safety.

Based on the European General Product Safety Directive, the recommendations of the International Organization for Economic Cooperation and Development, the national legislation of the United States of America and the People’s Republic of China, the author examines the experience of legal regulation of the safety of industrial products of these intergovernmental organizations, organizations and foreign countries.

On the basis of the conducted research and comparison of the received results with the requirements of the domestic legislation, the author makes a conclusion about expediency of implementation of the international and foreign experience in the legislation of Ukraine.

Among the ways of implementation of the researched experience the author notes the organization of interaction between domestic and European systems of notification of dangerous products, obligations of owners of trading on-line platforms to notify of dangerous products and to interact with authorized bodies of state power, development and implementation of technical regulations on goods for children, reduction of terms of submission of reports on revealed dangerous products, increase of shelf life of accompanying documentation on products. For successful implementation of international and foreign experience of legal regulation in the field of industrial products safety the author suggests to make changes in some legislative and by-laws of Ukraine.

Implementation of the studied experience will contribute to increasing the level of safety of domestic products and protection of public interests from the negative impact of dangerous products.

Keywords: safety of industrial products, legal regulation, requirements to product safety, system of operative notification, reporting of product manufacturers, obligations of product sellers

Отримано 15.04.2019

УДК 336.226.111

М.А. Бакал,
здобувач ДНДІ МВС України, науковий співробітник
ДНДІ МВС України, м. Київ, Україна
ORCID ID 0000-0002-7623-890X

ОТРИМАННЯ СПАДЩИНИ І ПОДАРУНКІВ ЯК ПІДСТАВА ОПОДАТКУВАННЯ

У статті досліджені питання оподаткування при отриманні спадщини і подарунків. Проаналізовано підстави оподаткування при отриманні спадщини. Розглянуто історичне підґрунтя введення податку на спадщину в різних країнах. Проаналізовані історичні теорії щодо обґрунтування справляння податку на спадщину і дарунки. Обґрунтовано, що власність як соціально-економічний інститут виступає історичною передумовою оподаткування при отриманні спадщини і подарунків, надає державі нагоду для запровадження податків на перехід права власності.

Ключові слова: *спадщина, подарунки, оподаткування, власність, податок, майнові податки.*

Перехід майна від мертвого до живого з давніх часів слугував підставою для справляння податків.

Правові дослідження оподаткування майна, що переходить внаслідок спадкування та дарування, здійснювалися як класиками фінансового права С. Вітте, П. Гензелем, В. Гросманом, С. Іловайським, В. Ключевським, В. Лебедєвим, Д. Львовим, В. Лучаниновим, Э. Селигманом, І. Озеровим, В. Пушкарьовою, К. Рау, Р. Стурмом, І. Тарасовим, І. Янжулом, так і сучасними науковцями – Л. Вороновою, Н. Воротіною, М. Кучерявенком, А. Нонком, П. Пацурківським, В. Рядінською, І. Лисенком та іншими. Проте на сучасному етапі комплексне дослідження правового регулювання оподаткування спадщини в Україні відсутнє, незважаючи на те, що воно має низку суттєвих прогалин і недоліків, особливої актуальності серед яких набуває питання щодо визначення підстав оподаткування при отриманні спадщини.

Отже, метою нашої статті є аналіз підстав оподаткування при отриманні спадщини.

Податок на спадщину (лат. vicesima hereditatum) було введено в Давньому Римі Октавіаном Августом на початку нашої ери як 5 % податок на спадкування для формування пенсійного фонду для ветеранів римських легіонів [1, с. 510]. У XV ст. в Голландії податок на спадщину та дарування також був введений для військових потреб, при його введенні безпосередньо вказувалося, що за приклад було взято податок Октавіана Августа. У зв'язку з воєнними діями, що відбувалися у цій країні, знадобилися додаткові джерела доходів для утримання армії, тому було введено новий податок, який справлявся при отриманні спадщини; його ставка залежала від ступеня спорідненості: брати сплачували 5 %, інші родичі – 30 %, дружина та діти від податку звільнялися [2, с. 4]. Вихідним постулатом для такої градації слугувало те, що діти та найближчі родичі фактично користувалися майном спадкодавця ще за його життя, нерідко суттєво поліпшуючи його, тому

© Бакал М.А., 2019

податок з них необхідно було стягувати менший, ніж з інших родичів [3, с. 322]. У XVI ст. податок на спадщину зазнав змін – він сплачувався як гербовий збір при укладенні угод, що підлягають посвідченню, а, отже, справлявся лише при відчуженні нерухомого майна в однаковому для всіх розмірі [4, с. 134]. Можна було б зазначити, що відродження податку на спадщину у Середньовіччі в Європі відбулося за римським зразком та було запозиченням із римського права, проте є інша думка. Так, І.І. Янжул [1, с. 529] вказує, що оподаткування спадщини обумовлювалося і підтримувалося феодальною теорією, за якою будь-яка земельна власність розглядалася лише як право тимчасового користування, що надавалося сувереном, та було відгомоном верховного права на землю територіального володільця (англ. gabella heriditarium чи montuarium). Дійсно, податки при отриманні у спадок земельних ділянок, були відомі в Європі ще з XIV століття. В Англії оподаткування спадщини здійснювалося геріотом (передача лордові коней, зброї та воєнного спорядження копігольдера), мортуарієм (церковна десятина, яку повинен був сплатити померлий) та реліфом (сплата лордові спадкоємцем орендатора певної суми, згідно зі статтею 2 Великої хартії вольностей – 100 фунтів [5], за право успадкувати нерухоме майно) [6, с. 528], а в італійських містах усі спадкоємці сплачували однакову плату до міської казни [7, с. 22], у Португалії, Іспанії васали сплачували феодалам подарунки у разі передачі землі своїм нащадкам [2, с. 6]. З укріпленням королівської влади податок на спадщину поширюється в багатьох країнах Європи [2, с. 4], та, як визначає А. Сміт, становить одне з вагомих джерел доходу корони [6, с. 528].

З падінням феодальної системи (в період XVII–XVIII ст.ст.), податки зі спадщини, як й інші вотчинні платежі, переходять у розпорядження монархічної влади, яка своїм законодавчим авторитетом створювала та укріплювала інститут спадкового права і через свої адміністративні та судові органи охороняла суб'єктивні права приватних осіб, що випливали з цього інституту. У теоретичній площині з'явилася перша теорія, що обґрунтовувала справляння податку на спадщину – теорія послуги держави спадкоємцям, яка полягала у тому, що права спадкоємця охороняються законом та адміністративними установами, тобто держава, втручаючись у приватноправову сферу відносин між особами, надає спадкоємцям важливу послугу, створює спеціальне благо. Через те, що така послуга необхідна і надається лише частині населення, вона потребує від держави особливих витрат, а отже, цілком справедливо, щоб на цих осіб покласти певний тягар визначених витрат відповідно до тих вигод, які вони отримують від існування інституту спадкового права і від його охорони державою, тобто відповідно до розміру спадку, що отримується [1, с. 531]. На цьому етапі справляння зазначеного вище податку поширюються і на угоди щодо дарування майна.

Платежі, що сплачуються при отриманні спадку та дарунків, утворилися як окремі платежі (наприклад, четвертні гроші та кріпосне мито), що були пов'язані не один з одним, а з цивільним обігом земельних ділянок (зміною їх власника, що відбувалася при спадкуванні, даруванні, купівлі-продажу тощо) і стягувалися з усіх без виключення спадкоємців та обдарованих. Проте з часом платежі, що сплачувалися при отриманні спадщини та дарунків, стали стягуватися за однаковою ставкою. Так, спадкове мито (платіж, що сплачувався при отриманні спадку, відповідно до "Зведення статутів про мита", прийнятого в 1864 р. в Російській Імперії) та мито з подарунків (платіж, що сплачувався при отриманні подарунків) були об'єднані в одному розділі як платежі, що сплачуються при отриманні майна, що переходить безоплатними засобами, і ставки цих платежів були однаковими

[3]. Як зазначає М.М. Антонов, це було цілком закономірним явищем, оскільки "обхід" податку на спадкування найпростіше здійснити шляхом дарування майна за життя, оскільки кожне дарування призводить до зменшення розміру майна, та, відповідно, до зменшення ставки податку на спадок [8, с. 28]. Ця думка доведена подальшим розвитком оподаткування спадщини та дарунків. У Законі від 13 травня 1905 р. ставки спадкового мита варіювалися від 2 до 18 % від суми спадку, а мита на дарування – від 1 до 4 % від суми подарованого майна, тобто ставки мита на дарування були нижчими, ніж ставки спадкового мита, тому платники стали вдаватися до "обходу" спадкових платежів шляхом здійснення дарунків. Як наголошував П. П. Гензель, непродумана політика стосовно встановлення розміру ставок цих платежів призвела до недоотримання бюджетом значних коштів [9, с. 56]. Отже, встановлення для платежів, які сплачуються при отриманні спадку, вищих розмірів ставок, ніж для платежів, які сплачуються при отриманні подарунків, призводить до того, що фізичні особи ще за життя дарують майно, яке могло б перейти у спадок. Яскраво цей висновок підтвердився за часів революції 1917 р., коли 27 квітня 1918 р. Центральним виконавчим комітетом було прийнято Декрет "Про відміну спадкування" [10], відповідно якого майже все майно померлих осіб переходило до держави (за виключенням предметів трудового господарства, що залишалися в користуванні близьких родичів померлого) [11, с. 335–349]. Звичайно, це потягнуло за собою і відміну платежів, пов'язаних з отриманням спадку. Як визначає Є.В. Вавілін, відміна спадкування була пов'язана з політикою держави, яка прагнула перевести накопичені упродовж життя фізичних осіб матеріальні блага з приватної власності в публічну [12, с. 11]. Але це лише призвело до того, що фізичні особи стали застосовувати інші правові заходи, щоб накопичене майно фактично перейшло до родичів до смерті власника, і, передусім, укладали договори дарування, бо кожне дарування зменшувало розмір успадкованої маси [13, с. 33]. Подальший розвиток платежів, пов'язаних з отриманням спадків та дарунків, свідчить про те, що вони врегульовувалися єдиним нормативним актом і стягувалися за однаковими ставками.

У XIX ст. науковий підхід до оподаткування спадщини та дарунків змінився. З одного боку, принциповий захист приватної власності, що був підґрунтям буржуазного устрою, вимагав недоторканності спадкового майна, з іншого – розвиток капіталістичних відносин, державні витрати підштовхували уряд на вторгнення у відносини приватної власності. З'явилася низка нових аргументів та теорій щодо обґрунтування справляння податку на спадщину і дарунки: 1) теорія державного сооподаткування, теоретичними батьками якої були Д.Д. Львов, Дж. Ст. Милль, Г. ф.-Шеєль, А. Вагнер та ін. Сутність цієї теорії полягала в тому, що держава має верховне, регальне право на усі приватні спадщини, є джерелом права власності й усього спадкового інституту [4; 14; 15; 16]; 2) соціалістична теорія, прихильники якої (А. Смит, Д. Рикардо, К. Маркс, Ф. Енгельс, К. Сен-Симон) доводили, що держава має право на повну регламентацію приватної власності і для усунення соціальної нерівності може встановлювати високий прогресивний податок на спадщину, що поглинав би всю спадщину, більшу за визначену суму, та повне відчуження на користь держави спадщин за боковими лініями [17; 18; 19; 20]; 3) теорія податку на спадок (С.І. Іловайський) згідно з якою платежі, що сплачуються при отриманні спадку, є особливою формою податків, що припадають на одноразове придбання, яке представлене спадщиною [21]. Теорія державного сооподаткування та теорія податку на спадок стали ідеологічною підставою правового регулювання справляння податку на спадок та

дарування в Англії та Франції, а соціалістична теорія отримала реалізацію зі встановленням соціалістичного устрою в Радянській Росії, де держава проводила політику, спрямовану на повне знищення приватної власності та зрівнювання наявної соціальної нерівності, для досягнення чого запропоновувала високий прогресивний податок зі спадщини, ставки якого поглинали всю спадщину, більшу за визначену суму, а правовий механізм передбачав повне відчуження на користь держави спадщини за боковими лініями споріднення [17; 18; 22]. З розвитком суспільства та соціально-економічних відносин, теорія державного сооподаткування втратила своє значення, а соціалістична теорія довела свою хибність.

На початку ХХ ст. платежі, що стягувалися при отриманні спадщини та дарунків, у різних країнах суттєво різнилися − це і податок на доходи фізичних осіб від отримання спадщини (дарунку), і податок на спадщину/дарування, і податок на передачу права власності, і гербовий збір при передачі права власності, і державне мито, і податок на прибуток, і податок на збільшення вартості капіталу тощо. Їх справляння обумовлювалося тим аргументом, що перехід права власності є підставою для справляння податків на перехід такого права. Податки на перехід права власності в теорії податкового права отримали власне місце, що дозволяло відрізняти їх від інших майнових податків.

Майнові податки традиційно розділяють на чотири групи: податки на сукупну вартість майна (податки на особисте майно фізичних осіб та податки на майно юридичних осіб), податки на окремі види майна (податок на жилі будинки, прибудови, земельні ділянки, транспортні засоби тощо), податки на перехід права власності (податки на спадщину, дарування, податки на купівлю-продаж окремих видів речей, а також на операції з цінними паперами) та податки на доходи від володіння чи розпорядження майном (податки на дохід від здачі майна в оренду) [23, с. 33; 24, с. 134]. Специфіка податків на перехід права власності як різновиду майнових податків полягає в тому, що правовий механізм таких податків розробляється, враховуючи витрати на придбання та утримання майна, до них завжди застосовуються особливі режими визначення податкової бази (з урахуванням індексу інфляції, що застосовується до цін придбання та витрат на утримання майна, в усіх країнах щорічно публікується офіційний індекс інфляції, на розмір якого коректуються (збільшуються) витрати з придбання та утримання майна або вираховуються доходи до реалізації), для них є характерними відносно високий неоподатковуваний мінімум, система різного роду вирахувань і скидок тощо.

У ХХІ ст. питання щодо доцільності оподаткування спадщини зазнало нових бурхливих дебатів, оскільки багато держав (наприклад, Російська Федерація, Аргентина, Австралія, Ізраїль, Швеція, Швейцарія, Канада, Китай, Індія) відмовилися оподатковувати спадщину чи дохід, отриманий у вигляді успадкованого майна. Аналіз правового регулювання оподаткування спадщини в різних країнах дає підстави констатувати, що від податку на спадщину відмовилися або економічно розвинені держави, зокрема Швеція, Швейцарія, тощо [25], або ті держави, які інтенсивно розвиваються, в яких утворюється новий прошарок дуже багатих людей, зацікавлених у захисті своїх капіталів, серед яких Російська Федерація, Китай, Індія тощо. У свою чергу Голландія, Великобританія, Франція, Німеччина, США та інші країни не поспішають його скасовувати, бо надходження від нього складають суттєвий сегмент надходжень до державного бюджету [26].

Звернення до історії відміни податку на спадщину в окремих країнах дозволяє стверджувати, що така відміна була зумовлена економічними, соціальними або політичними процесами, яких вони зазнали. Так, скасування податку на спадщину

у Китаї було викликане відміною такого податку у багатьох країнах Азіатсько-Тихоокеанського регіону [27, с. 8], у Сінгапурі – бажанням залучення іноземних інвестицій, для чого було суттєво знижено податкові ставки та скасовано низку податків (серед яких і податок на спадщину) [28, с. 16]. У США з 2001 до 2009 рр. у засобах масової інформації з'явилися лозунги: "податок на спадщину – податок на мертвих", "податок гробарів", "коли Ви помираєте, дядя Сем вже стоїть у черзі за вашим майном" та "податок на спадок гірше Голокосту". У цій державі була розгорнута справжня кампанія з дискредитації податку на спадщину [29, с. 6]. Незважаючи на обмежене коло платників (він справлявся лише зі спадкоємців, які отримували: в 2005 р. – не менше 1,5 млн доларів, у 2008 р. – не менше 2 млн доларів, у 2009 р. – не менше 3,5 млн доларів), тобто фактично такий податок сплачували менше 2 % населення, але ці 2 % – багаті та впливові особи, які обмеження власних інтересів зуміли представити ніби національну катастрофу і пролобіювали відповідні законопроекти щодо його відміни. Відповідно було прийнято рішення про повне скасування цього податку у 2010 р. [29, с. 7]. Проте Барак Обама не лише не відмінив цього податку, а навпаки, його ставка була збільшена до 45 % для спадщини, вартість якої перевищує 3,5 млн доларів [30, с. 7].

Єдина країна, в якій відміна податку на спадщину відбулася не у зв'язку з політичними чи економічними реформами, а внаслідок одноособового владного розпорядження (вказівки керівника держави) – Російська Федерація. Після розпаду СРСР в Російській Федерації майже відразу виник податок на спадщину. 12 грудня 1991 р. було прийнято Закон Російської Федерації "Про податок з майна, що переходить у порядку спадкування та дарування" № 2020-1, який визначав механізм справляння податку з майна, що переходить у спадщину та дарування [31]. У квітні 2005 р. в офіційному зверненні до Федеральних зборів Президент Російської Федерації В.В. Путін заявив, що вважає за доцільне відмінити податок на спадщину [32, с. 2]. А 1 липня цього ж року було прийнято Закон Російської Федерації "Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів (положень законодавчих актів) Російської Федерації та внесенні змін у деякі законодавчі акти Російської Федерації у зв'язку з відміною податку на майно, що переходить у порядку спадкування чи дарування" [33], який з 1 січня 2006 р. скасовував податок на спадщину. Засоби масової інформації цієї країни охарактеризували цей крок влади як піклування про своїх громадян [34, с. 6; 35, с. 13]. Проте російські науковці по-різному висловлювалися з цього приводу: одні підтримували дії законодавця, інші відзначали [36, с. 33], що податок на спадок був частиною механізму боротьби з відмиванням доходів, отриманих злочинним шляхом, і його відміна вигідна "тіньовикам", які нелегальні доходи зможуть легалізувати за спадковою схемою [37, с. 229].

Таким чином, платежі, що сплачувалися при отриманні спадщини та дарунків, існували упродовж всієї історії людства. Аргументи справляння податків на спадщину та дарування, тобто оподаткування переходу права власності на майно, з якого вже було сплачено всі податки, в різні історичні періоди обґрунтовувалося по-різному – і як необхідність відшкодування витрат, завданих державі, з охорони спадкових прав спадкоємців, і як захід усунення соціальної нерівності, і як захід боротьби з відмиванням доходів, отриманих злочинним шляхом. Проте передумовами введення податків на спадкування та дарування слугував розвиток приватної власності, що зумовило розвиток відносин з її перерозподілу шляхом його спадкування або дарування, а обіг майна, яке перебуває у приватній власності, є

слушною нагодою для справляння додаткових податків та зборів. Отже, саме власність як соціально-економічний інститут є історичною передумовою оподаткування, а перехід права власності від одного власника до іншого в результаті отримання спадщини або дарунку слугує безпосередньою підставою для оподаткування, та, враховуючи правовий механізм переоформлення права власності, надає державі слушну нагоду для запровадження податків на перехід права власності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Янжул И.И.* Основные начала финансовой науки: учение о государственных доходах. СПб., 1899. 508 с.

2. *Солодченко И.* Налог от Харона. Киевский телеграф. 2005. № 8. С. 4–8.

3. *Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А.* Энциклопедический словарь: в 86 т. / под ред. В.С. Соловьева. СПб.: Изд-во "Акционерное общество Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона", 1903. Т. 74. 561 с.

4. *Львов Д.М.* Налог с наследства по современному учению финансовой науки. Казань, 1883. 483 с.

5. Сводъ уставов о пошлинах: в 16 т. СПб., 1893. Т. 5. 786 с.

6. *Сміт А.* Добробут націй. Дослідження про природу та причини добробуту націй. Київ: Port-Royal, 2001. 593 с.

7. *Черник Д.Г.* Налоги: учебн. пособ. 3-е изд. Москва: Финансы и статистика, 1997. 688 с.

8. Антонов Н.Н. Правовой режим налога с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / РПА Минюста России. Москва, 2003. 244 с.

9. *James C.H.* Magna Carta. The Charter and its history. New York: NY, 1992. 194 с.

10. Об отмене наследования: Декрет Всероссийского центрального исполнительного комитета от 27.04.1918. URL: http://www.1rf.ru/interesno/ob-otmene-nasledovaniya.html (дата звернення: 14.02.2019).

11. *Эйдинова Э.Б.* Наследование по закону и завещанию. Москва: Мысль, 1985. 241 с.

12. *Вавилин Е.В.* Развитие законодательства в сфере осуществления наследственных прав. Наследственное право. 2008. № 3. С. 22–26.

13. *Лучанинов В.И.* Сборы и пошлины: справочник для райисполкомов, городских (поселковых) советов и сельсоветов. Москва: Гос. фин. изд-во СССР, 1930. 196 с.

14. *Mill J.S.* Principles of Political Economy with some of their Applications to Social Philosophy. London: Longmans, Green and Co., 1909. 177 p.

15. *Scheel H.V.* Erbschaftssteuer und Erbschaftsreform. Berlin, 1879. 197 p.

16. *Серебровский В.И.* Избранные труды по наследственному и страховому праву. Москва: Статут (в серии "Классика российской цивилистики"), 1997. 567 с.

17. *Smith A.* Lectures on Jurisprudence. Indianapolis: "Liberty Fund", 1982. 610 p.

18. *Ricardo D.* On the Principles of Political Economy and Taxation. London, 1817. 500 p.

19. *Маркс К., Енгельс Ф.* Манифест коммунистической партии. Москва: Политиздат, 1977. 70 с.

20. *Сен-Симон А.* Избранные сочинения: в 2 т. / перев. В.П. Волгина. Москва: Прогресс, 1948. Т. 1. 411 с.

21. *Иловайский С.И.* Учебник финансового права. Одесса: тип. И.П. Соколовского, 1904. 213 с.

22. *Львов Д.* Курс финансового права. Казань, 1887. 298 с.

23. *Толкушкин А.В.* История налогов в России. Москва: Юристъ, 2001. 220 с.

24. *Кучерявенко М.П.* Основи податкового права: навч. посіб. Харків: Легас, 2003. 384 с.

25. *Александров И.М.* Налоговые системы России и зарубежных стран. Москва: Бератор-Пресс, 2002. 311 с.

26. *Андрущенко В.Л., Данілов О.Д.* Податкові системи зарубіжних країн. Київ: Комп'ютерпрес, 2004. 240 с.

27. *Сянган Тан Иньнянь.* В Сянгане планируется отмена налога на наследство. Жєньминь жибао. 2005. № 103. С. 8.

28. *Писарчик Г.* Сингапур – второй Гонконг или альтернатива Швейцарии? Финансы и сервис. 2010. № 19. С. 16.

29. *Chamberlain A., Prante G., Fleenor P.* Tax Foundation. Special Report. Death and Taxes: The Economics of the Federal Estate Tax. 2006. № 142. 88 p.

30. *Васько Г.* Барак Обама сохранит налог на наследство. Российский налоговый портал. 2010. № 14. С. 7.

31. О налоге с имущества, переходящего в порядке наследования и дарения: Закон Российской Федерации от 12.12.1991 № 2020. Сборник Законов РФ. 2001. № 196-ФЗ. 209 с.

32. Послание Президента России Федеральному собранию. Новости России. 2005. № 34. С. 1–4.

33. О признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой налога с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения: Закон Российской Федерации от 01.07.2005 № 78-ФЗ. URL: http://base.garant.ru/12140833/ (дата звернення: 14.02.2019).

34. *Писарчук Г.* Налог с наследства отменен – что изменилось? Квартирный ряд. 2006. № 27. С. 6.

35. *Филиппов Ю.* В России отменяют налог на наследство. Анатитика и комментарии. 2005. № 23. С. 13.

36. *Валюшко А.* Завещайте побольше, я за все заплачу. Юридическая практика. 2009. № 9. С. 33.

37. *Савченко С.В.* Зарубіжний досвід застосування податку на спадщину та можливості його використання в Україні. Науковий вісник Нац. ун-ту держ. податкової служби України. 2011. № 4. С. 228–233.

REFERENCES

1. *Yanzhul, I.I.* (1899). Osnovnye nachala finansovoy nauki: ucheniye o gosudarstvennykh dokhodakh. SPb., 508 p. [in Russian].

2. *Solodchenko, I.* (2005). Nalog ot Kharona. Kiyevsk telehraf. № 8. S. 4–8 [in Russian].

3. *Brokgauz, F.A., Yefron, I.A.,* (1903). Entsiklopedicheskiy slovar: v 86 t. / pod red. V.S. Solovieva. SPb.: Izd-vo "Aktsionernoe obshchestvo F.A. Brokgauza i I.A. Yefrona". T. 74, 561 p. [in Russian].

4. *Lvov, D.M.* (1883). Naloh s nasledstva po sovremennomu ucheniyu finansovoy nauki. Kazan, 483 s. [in Russian].

5. Svod ustavov o poshlinakh: (1893). v 16 t. SPb., T. 5, 786 s. [in Russian].

6. *Smit, A.* (2001). Dobrobut natsiy. Doslidzhennia pro pryrodu ta prychyny dobrobutu natsii. Kyiv: Port-Royal, 593 s. [in Ukrainian].

7. *Chernik, D.G.* (1997). Nalogi: uchebn. posob. 3-ye izd. Moskva: Finansy i statistika, 688 s. [in Russian].

8. *Antonov, N.N.* (2003). Pravovoy rezhim naloha s imushchestva, perekhodyashcheho v poriadke nasledovaniia ili dareniia: dis. ... kand. yurid. nauk: 12.00.14 / RPA Minyusta Rossii. Moskva, 244 s. [in Russian].

9. *James, C.H.* (1992). Magna Carta. The Charter and its history. New York: NY, 194 c.

10. Ob otmene nasledovaniia: Dekret Vserossiyskoho tsentralnoho ispolnitelnoho komiteta ot 27.04.1918. URL: http://www.1rf.ru/interesno/ob-otmene-nasledovaniya.html (date of application: 14.02.2019) [in Russian].

11. *Eydinova, E.B.* (1985). Nasledovaniye po zakonu i zaveshchaniyu. Moskva: Mysl, 241 s. [in Russian].

12. *Vavilin, Ye.V.* (2008). Razvitiye zakonodatelstva v sfere osushchestvleniya nasledstvennykh prav. Nasledstvennoye pravo. № 3. S. 22–26, [in Russian].

13. *Luchaninov, V.I.* (1930). Sbory i poshliny: spravochnik dlya rayispolkomov, gorodskikh (poselkovykh) sovetov i selsovietov. Moskva: Gos. fin. izd-vo SSSR, 196 s. [in Russian].

14. *Mill J.S.* Principles of Political Economy with some of their Applications to Social Philosophy. London: Longmans, Green and Co, 1909. 177 p. [in English].

15. *Scheel, H.V.* (1879). Erbschaftssteuer und Erbschaftsreform. Berlin,. 197 s. [in English].

16. *Serebrovsky, V.I.* (1997). Izbrannyie trudy po nasledstvennomu i strakhovomu pravu. Moskva: Statut (v serii "Klassika rossiyskoy tsivilistiki"), 567 s. [in Russian].

17. *Smith, A.* (1982). Lectures on Jurisprudence. Indianapolis:"Liberty Fund".610 p.[in English]

18. *Ricardo, D.* (1817). On the Principles of Political Economy and Taxation. London. 500 p.

19. *Marks, K., Yengels, F.* (1977). Manifest kommunisticheskoy partii. Moskva: Politizdat, 70 s. [in Russian].

20. *Sen-Simon, A.* (1948). Izbrannyye sochineniia: v 2 t. / perev. V.P. Volhina. Moskva: Progress. T. 1. 411 s. [in Russian].

21. *Ilovaysky, S.I.* (1904). Uchebnik finansovogo prava. Odessa: tip. I.P. Sokolovskoho. 213 s. [in Russian].

22. *Lvov, D.* (1887). Kurs finansovogo prava. Kazan, 298 s. [in Russian].

23. *Tolkushkin, A.V.* (2001). Istoriya nalogov v Rossii. Moskva: Yurist", 220 s. [in Russian].

24. *Kucheryavenko, M.P.* (2003). Osnovy podatkovoho prava: navch. posib. Kharkiv: Lehas, 384 s. [in Ukrainian].
25. *Aleksandrov, I.M.* (2002). Nalogovyye sistemy Rossii i zarubezhnykh stran. Moskva: Berator-Press, 311 s. [in Russian].
26. *Andrushchenko, V.L., Danilov, O.D.* (2004). Podatkovi systemy zarubizhnykh krain. Kyiv: Kompiuterpres, 240 s. [in Ukrainian].
27. *Sianhan Tan Innian* (2005). V Syangane planiruyetsya otmena naloga na nasledstvo. ZHn'min zhibao. № 103, S. 8 [in Russian].
28. *Pisarchik, G.* (2010). Singapur – vtoroy Gonkong ili alternativa Shveytsarii? Finansy i servis.. № 19, S. 16. [in Russian].
29. *Chamberlain, A., Prante, G., Fleenor, P.* (2006). Tax Foundation. Special Report. Death and Taxes: The Economics of the Federal Estate Tax.. № 142. 88 p.
30. *Vasko, G.* (2010). Barak Obama sokhranit nalog na nasledstvo. Rossiyskiy nalogovyy portal. № 14, S. 7. [in Russian].
31. O naloge s imushchestva, perekhodyashcheho v poryadke nasledovaniya i dareniya: Zakon Rossiiskoy Federatsii ot 12.12.1991 № 2020. Sbornik Zakonov RF. 2001. № 196-FZ. 209 s. [in Russian].
32. Poslanie Prezidenta Rossii Federalnomu sobraniiu. Novosti Rossii. 2005. № 34. S. 1–4 [in Russian].
33. O priznanii utrativshimi silu nekotorykh zakonodatelnykh aktov (polozheniy zakonodatelnykh aktov) Rossiskoy Federatsii i vnesenii izmenenii v nekotoryie zakonodatelnye akty Rossiiskoy Federatsii v svyazi s otmenoy naloga s imushchestva, perekhodyashchego v poryadke nasledovaniia ili dareniia: Zakon Rossiiskoi Federatsii ot 01.07.2005. № 78-FZ. URL: http://base.garant.ru/12140833/ (date of application: 14.02.2019) [in Russian].
34. *Pisarchuk, G.* (2006). Nalog s nasledstva otmenen – chto izmenilos? Kvartirnyu riad. № 27. S. 6 [in Russian].
35. *Filippov, Yu.* (2005). V Rossii otmenyayut nalog na nasledstvo. Anatitika i kommentarii. № 23, S. 13 [in Russian].
36. *Valiushko, A.* (2009). Zaveshchayte pobolshe, ya za vse zaplachu. Yuridicheskaya praktika. № 9, S. 33 [in Russian].
37. *Savchenko, S.V.* (2011). Zarubizhnyi dosvid zstosuvannia podatku na spadshchynu ta vozmozhnosty eho yspolzovanie v Ukraini. Naukovyi visnyk Nats. un-tu derzh. podatkovoi sluzhby Ukrainy. No. 4, S. 228-233 [in Ukrainian].

UDC 336.226.111

M.A. Bakal,
Postgraduate, State Research Institute MIA Ukraine,
Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0002-7623-890X

INHERITANCE AND RECEIVING GIFTS AS A BASIS FOR TAXATION

Paper deals with the taxation issues on inheritance and receiving gifts. The reasons for taxation of inheritance and receiving gifts are analyzed. The historical background for the introduction of a tax on inheritance in different countries is considered. Historical theories on the justification of the taxation of inheritance and receiving gifts are considered.

It was investigated that in the XXI century the issue of the expediency of inheritance taxation has undergone a new turbulent debate as many states (such as the Russian Federation, Argentina, Australia, Israel, Sweden, Switzerland, Canada, China, India) have refused to tax inheritance or income derived from inherited property. On the basis of the analysis of the legal regulation of inheritance taxation in different countries it was stated that economically developed countries, in particular Sweden, Switzerland, etc., or those which have undergone intensive development, which formed a new stratum of very rich people who are interested in the protection

of their capital, including the Russian Federation, China, India, etc. At the same time, the Netherlands, Great Britain, France, Germany, the United States and other countries are in no hurry to abolish it, since its revenue represents a significant segment of revenues to the state budget.

It has been noted that payments that were paid for inheritance and gifts existed throughout the history of mankind. The arguments for collecting taxes on inheritance and donation, that is, the taxation of the transfer of ownership of the property from which all taxes were already paid, have been justified in different historical periods – both as a necessity for the reimbursement of expenses incurred by the state for the protection of the inheritance rights of the heirs and as a measure to eliminate social inequality, and as a measure to combat laundering of proceeds from crime. However, the preconditions for the introduction of taxes on inheritance and gift served the development of private property, which predetermined the development of relations with its redistribution through its inheritance or gift, and the circulation of property that is in private ownership, is a good opportunity for the collection of additional taxes and fees.

It is substantiated that property as a socioeconomic institution is a historical prerequisite for the taxation, and the transfer of ownership from one owner to another as a result of obtaining an inheritance or gift serves as a direct reason for taxation, and, taking into account the legal mechanism for the re-registration of property rights, gives the state a good opportunity for the introduction of taxes on the transfer of ownership.

Keywords: heritage, gifts, taxation, property, tax, property taxes.

Отримано 27.03.2019

УДК 351.741 (477)

І.В. Бойко,
старший науковий співробітник ДНДІ МВС України,
м. Київ, Україна
ORCID ID 0000-0002-1713-9098

АНАЛІТИЧНА РОБОТА У СФЕРІ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ[1]

У статті розглянуто аналітичну роботу у сфері поліцейської діяльності в Україні як метод дослідження системи організаційних заходів, що реалізується суб'єктами здійснення аналітичної роботи органів поліції щодо вивчення і аналізу оцінки інформації стосовно оперативної обстановки, структури, рівня і динаміки стану злочинності, підготовки й оперативного прийняття управлінських рішень, контролю і перевірки їх виконання з метою протидії правопорушенням та забезпечення правопорядку в державі. Викладено авторське поняття аналітичної роботи, встановлено суб'єкти її здійснення та запропоновано внесення деяких змін до чинного законодавства і нормативно-правових актів України.

Ключові слова: *аналітична робота, сфера поліцейської діяльності, суб'єкти аналітичної роботи, Національна поліція, моніторинг, оперативна обстановка, прийняття управлінських рішень, контроль і перевірка виконання рішень.*

На сучасному етапі розвитку нашого суспільства при побудові правової держави роль і значення аналітичної роботи у сфері поліцейської діяльності в Україні набуває особливої актуальності, оскільки головною ознакою моделі правової держави є висока правова урегульованість суспільних відносин. Тому аналітична робота повинна забезпечувати формування та реалізацію державної політики у сфері поліцейської діяльності Національної поліції, діяльність якої спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України відповідно до чинного законодавства.

Встановлення основних форм і напрямів поліцейської діяльності органів та підрозділів Національної поліції України (далі – НП України) забезпечує повсякденний демократичний режим цієї діяльності на основі верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Від досконалості нормативно-правової регламентації аналітичної роботи у сфері поліцейської діяльності в Україні, чіткості правових приписів, наявності розвинутої системи законодавства й відповідних підзаконних актів у зазначеній сфері залежить ефективність діяльності органів і підрозділів НП України.

У сучасних умовах аналітична робота у сфері поліцейської діяльності повинна супроводжувати прийняття будь-якого управлінського рішення чи то на рівні держави, чи то на рівні органу, підрозділу. Сьогодні необхідно озброюватись сучасними аналітичними методиками і технологіями, які спрямовані на відомий і загальноприйнятий у всьому світі алгоритм дій: "отримав інформацію – оцінив та проаналізував її, прийняв управлінське рішення, довів його до виконавців,

[1] Продовження у наступному номері.

© Бойко І.В., 2019

здійснив контроль, перевірку та оцінку наслідки його виконання". І не слід шукати в проведенні аналітичної роботи причини відсутності сучасних процесів і явищ через недостатнє фінансування державних органів. Оскільки аналітична робота − це той універсальний засіб, який здатний швидко й ефективно змінити якість життя наших громадян на краще та успішно зробити це за умови повсякденного її використання [1, с. 58].

Наявні теоретичні розробки з часів незалежності України питань аналітичної роботи як органів внутрішніх справ, так і поліції були предметом досліджень провідних вітчизняних учених: В.Б. Авер'янова, С.М. Алфьорова, М.І. Ануфрієва, І.В. Арістової, О.М. Бандурки, К.С. Бєльского, І.П. Голосніченка, С.М. Гусарова, Є.В. Додіна, О.М. Клюєва, В.В. Копєйчикова, А.Т. Комзюка, В.К. Колпакова, В.В. Конопльова, Р. А. Калюжного, К.Б. Левченка, Н.П. Матюхіна, В.П. Пєткова, В.М. Плішкіна, П.М. Рабіновича, Ю.І. Римаренка, О.Ф Скакуна, О.Ю. Синявської, І.М. Шопіної, О.Н. Ярмиша та інших. Однак у сучасній адміністративно-правовій науці питання аналітичної роботи у сфері поліцейської діяльності в Україні досліджені недостатньо, багато важливих питань залишилося поза увагою науковців. Зауважимо, що тільки у 2015 році було прийнято Закон України "Про Національну поліцію" [2] та створено органи і підрозділи НП України.

Метою статті є науково-практичне дослідження сутності аналітичної роботи у сфері поліцейської діяльності як особливого виду правоохоронної діяльності й специфічного різновиду управлінської діяльності, що реалізується на практиці суб'єктами здійснення аналітичної роботи органів поліції, їх посадовими особами, котрі уповноважені забезпечити проведення аналітичної роботи з метою прийняття найефективніших управлінських рішень щодо керованості органів НП України, контролю виконання прийнятих рішень щодо протидії правопорушенням, забезпечення внутрішньої безпеки та правопорядку в державі, а також надання пропозицій з удосконалення аналітичної роботи у сфері поліцейської діяльності.

Аналітична робота у сфері поліцейської діяльності в Україні у сучасних умовах є важливим напрямом у функціонуванні органів НП України, що здійснюється на різних рівнях управління цих органів, передусім розробки об'єктивних управлінських рішень, та складається з дослідження процесів, які відбувалися у сфері поліцейської діяльності в минулому, умов зовнішнього середовища сьогодення, встановлює тенденції розвитку органів НП України та є основою для прогнозування і планування. До функцій аналітичної роботи у сфері поліцейської діяльності відносяться: *отримання достовірної інформації її облік та аналіз, прогнозування, планування та вироблення органами НП України пропозицій щодо формування керуючої і керованої системи органів поліції, прийняття рішень, організація взаємодії, добір і розстановка кадрів, контроль і перевірка виконання прийнятих рішень тощо.*

Для з'ясування сутності *аналітичної роботи* більшість дослідників беруть за основу поняття "*аналіз",* на якому і ґрунтується аналітична робота. Так, *аналіз* тлумачиться як метод наукового дослідження предметів, явищ та ін. шляхом розкладу, розчленування їх у думці на складові, синтез [3, с. 17]. У філософській енциклопедії говориться, що аналіз виступає в якості одного з логічних методів науки. Форми аналізів різноманітні. Однією з них є логічне розчленування цілого на частини. Аналіз, що виявляє будову цілого, передбачає не тільки пізнання частини, із яких складається ціле, а й з'ясування тих відносин, які наявні між частинами [4, с. 55]. У науковій літературі зазначається, що під час здійснення дослідження будь-яких явищ та предметів необхідно застосовувати такі різноманітні

методи дослідження, як аналіз, синтез, порівняння тощо. Щодо визначення поняття "*аналітична робота", то* в науковій літературі є чимало думок як стосовно безпосередньо терміна, так і його змісту, що виникли завдяки різноманітності сфер застосування аналітичної роботи.

Слід зазначити, що обсяг і зміст інформації, яка потрібна для здійснення аналітичної роботи у сфері поліцейської діяльності України, на наше переконання, залежать від:

а) масштабу і важливості рішень, які приймаються (чим масштабніше, важливіше рішення, тим більша за обсягом та різноманітніша за змістом інформація необхідна для проведення аналітичної роботи з підготовки та прийняття рішення);

б) кількості та характеру керованих параметрів (чим більша кількість параметрів, чим вони складніші, багатофакторніші, тим об'ємніша та різноманітніша інформація потрібна для її обробки та аналізу її регулювання);

в) тривалості та частоти управлінського циклу, частоти кроку регулювання;

г) величини та різноманітності внутрішніх і зовнішніх впливів щодо проведення аналітичної роботи;

ґ) кількості та якості показників, які характеризують підсумки роботи органів, підрозділів НП України, а також прийняття керівником поліції управлінського рішення та постановка нових цілей і завдань щодо покращення роботи зазначених органів у сфері поліцейської діяльності.

Управлінське рішення має відповідати положенням чинних нормативно-правового актів аналітичної роботи у сфері поліцейської діяльності органів НП України і спрямовуватися на виконання вказаними правоохоронними органами покладених на них завдань і функцій. Воно містить інформацію, для фіксування якої його створено. Вибір виду документа, призначеного для прийняття управлінського рішення (постанова, розпорядження, наказ, інструкція, рішення, протокол тощо), зумовлюється правовим статусом органу, підрозділу НП України, компетенцією посадової особи та порядком прийняття управлінського рішення (на підставі єдиноначальності або колегіальності). Здійснення контролю та моніторингу стану виконання завдань при прийнятті управлінських рішень та контролю за відповідністю їх виконання має відповідати поставленій меті органів НП України.

Отже, на нашу думку, управлінське рішення – це будь-яке завдання, яке відповідає чинним положенням нормативно-правових актів щодо проведення аналітичної роботи у сфері поліцейської діяльності, визначене посадовою особою або колегіальним органом у межах їх повноважень, спрямоване на досягнення поставлених цілей органів НП України.

Нині основними видами аналітичної роботи у сфері поліцейської діяльності в Україні (залежно від тривалості періоду, який аналізується органами поліції) варто виділити такі: 1) *аналіз за добу (оперативний аналіз),* що здійснюється для організації поточної роботи з розкриття кримінальних правопорушень і проведення досудового розслідування за фактами їх учинення, установлення осіб, які їх учинили, забезпечення публічної безпеки і порядку, а також забезпечення ефективного використання наявних сил і засобів органами НП України тощо; 2) *поточний аналіз* здійснюється на основі оцінки добової, тижневої (декадної) та місячної інформації з метою забезпечення безперервного оперативного управління органами НП України, що дозволяє вносити корективи і доповнення у відповідні плани роботи, змінювати дислокацію сил і засобів, а також більш цілеспрямовано вживати певних заходів; 3) *аналіз за звітний період* (квартал,

півріччя, дев'ять місяців, рік), спрямований на виявлення відхилень від основних тенденцій стану внутрішньої безпеки та правопорядку в державі. Під час його здійснення аналізується динаміка і структура злочинності, а також причини змін, що відбулися, у взаємозв'язку з ефективністю роботи органів НП України; 4) *позачерговий аналіз*, який необхідно здійснювати у разі ускладнення оперативної обстановки, виникнення надзвичайних ситуацій, які передбачити заздалегідь неможливо (стихійне лихо, групові безпорядки, втеча небезпечних злочинців (злочинця) з-під арешту) тощо; 5) *проблемний аналіз*, призначений для вивчення окремих проблем і питань організації протидії злочинності, забезпечення правопорядку в регіоні та державі в цілому. Як правило, проблемний аналіз орієнтований на виявлення причин зниження ефективності роботи за окремими напрямами проведення досудового слідства, оперативно-розшукової та службової діяльності органами НП України (ріст крадіжок із квартир, крадіжок транспортних засобів, економічних злочинів, попередження рецидивної злочинності, злочинності неповнолітніх тощо); 6) *аналіз за тривалий період (більше року)*, проводиться для виявлення основних тенденцій розвитку криміногенної та оперативної обстановки й призначений для отримання прогностичних висновків про можливі зміни криміногенної обстановки в регіоні, державі й тенденцій вироблення органами поліції перспективних організаційно-управлінських заходів ефективного забезпечення публічної безпеки і порядку, протидії злочинності тощо.

У своїй сукупності основні види аналітичної роботи у сфері поліцейської діяльності в Україні забезпечують усебічний розгляд сутності явищ, які аналізуються, їх природи, пояснення змін цих явищ, їх взаємозв'язку і взаємозумовленості.

Провідне місце в аналітичній роботі органів НП України посідає аналіз оперативної обстановки і оцінка її стану. У сфері поліцейської діяльності в Україні термін "оперативна обстановка" є одним із найважливіших понять, яке широко використовується в практичній діяльності органів НП України, нормативних і методичних документах, спеціальній літературі. Тому *оперативну обстановку* слід розглядати як систему сукупності факторів зовнішнього і внутрішнього середовища, які визначають основні умови функціонування органів НП України. *Зовнішнє середовище* – це всі ті об'єктивно існуючі умови, в яких діє оперативний підрозділ. Це середовище складається із двох складових: 1) соціально-економічні, політичні, демографічні, територіальні та інші фактори, які тією чи іншою мірою впливають на стан злочинності, форми і методи протидії з нею; 2) власне кримінальна злочинність та інші правопорушення. *Внутрішнє середовище* – це сфера безпосередньо органів поліції, що протидіють правопорушенням, вона має дві складові: сили та засоби і результати їх діяльності (динаміка).

Водночас найважливішими джерелами інформації для повноцінного аналізу оперативної обстановки та результатів службової діяльності органів НП України при проведенні аналітичної роботи є:

• офіційні документи: закони України, акти та доручення Президента України, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, інші нормативно-правові та розпорядчі акти, державні програми;

• державна статистична звітність правоохоронних органів ЄРДР та відомча статистична звітність МВС, які дають змогу отримати найбільш повну характеристику динаміки і структури злочинності та осіб, які учинили кримінальні правопорушення;

• матеріали засідань колегій, нарад керівництва МВС, НП України, ГУ НП України в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві, їх структурних підрозділів (служб), акти інспекторських, контрольних, цільових перевірок, аналітичні, довідкові матеріали тощо;

• оперативні, криміналістичні, адміністративні та інші обліки МВС, НП України;

• інші джерела інформації: громадська думка про роботу органів НП України, листи, скарги, заяви громадян, матеріали відповідних засобів масової інформації, моніторинг публікацій в Інтернет-мережі, інформація громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, приватних охоронних структур тощо.

В основі інформації, яка використовується для здійснення аналітичної роботи, має бути система оціночних показників, що характеризує стан злочинності й забезпечення публічної безпеки і порядку, результати практичної діяльності органів НП України, а також сукупність даних про чинники, що впливають на стан оперативної обстановки.

За результатами відповідних аналізів та комплексної оцінки оперативної обстановки у сфері поліцейської діяльності посадовими особами органів НП України готуються аналітичні документи, що відрізняються за своєю спрямованістю, методами дослідження, а також рівнем управлінського апарату НП України, на який вони розраховані.

За призначенням аналітичні документи поділяють на рекомендаційні та інформаційні (оглядові). Найпоширенішими в органах НП України є аналітичні довідки, огляди проблемних питань, оперативна інформація, звіти, інформаційно-рекомендаційні документи, доповідні записки, огляди, інші документи аналітичного характеру. У них, як правило, відображаються: а) коротка характеристика загального стану об'єкта вивчення правопорушень (злочинності в цілому або її окремих видів, рецидивної або підліткової злочинності, адміністративних правопорушень, наркоманії тощо); б) основні зміни в об'єкті вивчення правопорушень, у зовнішньому середовищі, причини цих змін; в) найбільш актуальні завдання, які вирішувалися за період, який охоплюється для проведення аналітичної роботи; г) оцінка результатів роботи органів НП України у цілому або на конкретному напрямі службової діяльності. *Наприклад,* проведення досудового розслідування вчинених кримінальних правопорушень; ґ) особливо помітні досягнення і чинники, що сприяли цьому (удосконалення організації роботи, якісне зміцнення кадрового потенціалу, залучення додаткових сил і засобів, використання позитивного досвіду, ефективна дисциплінарна практика тощо) та кращі за результатами роботи підрозділи органів НП України; д) найбільш істотні недоліки в службовій діяльності, зокрема в організації роботи, гірші за результатами роботи органів НП України, причини допущення прорахунків і винні в цьому посадові особи; е) наявні проблеми та шляхи їх вирішення (конкретні пропозиції, проекти управлінських рішень) тощо.

Слід зазначити, що за характером адресата аналітичні документи є внутрішнього і зовнішнього призначення. До *першої групи* належать аналітичні документи, які готуються для керівників НП України, до засідань колегій, нарад керівництва, оперативних нарад, для підготовки доповідей, звітів до вищих органів держави, НП України та МВС. *До другої групи* належать аналітичні документи загального і проблемного характеру про стан кримінальних правопорушень (злочинності) та заходи щодо протидії їм (їй), які готуються для засобів масової інформації, для

інформування органів влади, використовуються керівниками НП України для виступів перед населенням, для підготовки прес-релізів тощо.

Аналітична робота у сфері поліцейської діяльності в Україні здійснюється всіма підрозділами всіх рівнів, їх галузевими службами, працівниками цих служб у межах їх компетенції (функціональних обов'язків) з метою якісного виконання визначених завдань. Вимоги до організації аналітичної роботи для кожного рівня системи органів НП України різні у зв'язку з виконанням різними органами, підрозділами своїх специфічних функцій і завдань і їх неоднаковими можливостями. Аналітична робота як складова управлінської діяльності притаманна кожному органу, його структурному підрозділу і співробітнику, але, маючи забезпечуючий характер, вона більш розвинута на рівні центрального апарату НП України, Головних управлінь НП України в Автономній Республіці Крим та м. Севастополя, областях та м. Києва, де є навіть спеціальні аналітичні підрозділи. Так, в апараті НП України – *Департамент організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування*, в ГУ НП України в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях та м. Києві – *Управління організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування*.

Отже, найзагальніше поняття аналітичної роботи дає Є.М. Яковець, він визначає аналітичну роботу незалежно від сфери застосування як творчу діяльність, що пов'язана з оцінкою наявної інформації й підготовкою на її основі оптимальних рішень [5, с. 32]. Водночас він зауважує, що у сфері оперативно-розшукової діяльності також можуть застосовуватися терміни: інформаційно-аналітичне забезпечення, аналітична діяльність, кримінальний аналіз. Обґрунтовуючи свою позицію, Є.М. Яковець вживає термін "аналітичний", тобто такий, який стосується аналізу. У зв'язку з цим він вважає за можливе використовувати словосполучення: *аналітична робота* та *аналітична діяльність* як тотожні слову *аналіз*.

Масленніков Е.П. визначає поняття аналітичної роботи в органах внутрішніх справ як постійну дослідницьку діяльність (функцію процесу управління), що охоплює широкий комплекс організаційних заходів і методичних прийомів для вивчення та оцінки інформації про стан злочинності та громадського порядку, результати практичної діяльності органів з виконання поставлених перед ними завдань, а також про умови, в яких ці завдання виконуються, і забезпечує цілеспрямоване управління та оцінку ефективності його впливів [6, с. 13].

Наразі слід зазначити, що при визначенні аналітичної роботи в ОВС необхідно приділяти увагу методологічній, організаційній та цілеспрямованій складовим цієї діяльності й характеристики інформації, що необхідна для аналізу. Проте сьогодні у законодавстві та нормативно-правових актах України відсутнє поняття аналітичної роботи.

Підсумовуючи викладе вище, ми сформулювали *поняття аналітичної роботи у сфері поліцейської діяльності в Україні*, яке подається у другій частині цієї статті.

Водночас натепер чинні правові норми, що регулюють забезпечення проведення аналітичної роботи у сфері поліцейської діяльності в Україні, можна поділити на *два рівні*. На *першому рівні* правові норми створюються в межах системи внутрішньої безпеки держави і мають загальнообов'язковий характер для суб'єктів органів НП України (Конституція України, закони та постанови Верховної Ради України, укази та розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України). На *другому рівні* створюється відомча нормативна база як у системі МВС, так і в органах НП України, що уточнює і конкретизує

їх функції та завдання з урахуванням специфіки кожного суб'єкта сил забезпечення внутрішньої безпеки та правопорядку в державі.

Слід зазначити, що НП України відповідно до Закону України "Про Національну поліцію" від 02.07.2015 № 580-VIII, виключно для реалізації своїх *повноважень щодо інформаційно-аналітичного забезпечення у сфері поліцейської діяльності*, здійснює такі функції: а) *формує бази (банки) даних,* що входять до єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України; б) *здійснює* інформаційно-пошукову та *інформаційно-аналітичну роботу;* в) може *створювати власні бази даних,* необхідні для забезпечення щоденної діяльності органів (закладів, установ) поліції у сфері *міжвідомчої інформаційно-аналітичної системи*, необхідні для виконання покладених на неї повноважень [2].

Крім цього, відповідно до Положення про Національну поліцію, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877, Національна поліція, відповідно до покладених на неї завдань, у межах *інформаційно-аналітичної діяльності формує бази (банки) даних*, що входять до єдиної інформаційної системи МВС, користується базами (банками) даних МВС та інших державних органів, здійснює інформаційно-пошукову та *інформаційно-аналітичну роботу*, а також оброблення персональних даних у межах повноважень, передбачених законом; *здійснює моніторинг оперативної обстановки в державі, вивчає, аналізує і узагальнює результати та ефективність поліцейської діяльності,* інформує у порядку та спосіб, які передбачені законом, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також громадськість про здійснення державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [7].

Сьогодні особливе місце у забезпеченні державної інформаційної політики у сфері поліцейської діяльності органів Національної поліції України посідають підрозділи *організаційно-аналітичного та оперативного реагування* (далі – ОАЗОР), які цілодобово здійснюють моніторинг оперативної обстановки щодо забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також вивчають та аналізують чинники, що впливають на стан безпекової ситуації в державі та регіонах. У нинішній формі, відповідно до наказів НП України та МВС України, вони існують відносно недавно і з'явились на місці штабних підрозділів.

Підрозділи ОАЗОР діють на центральному рівні в складі апарату НП України – *Департамент організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування,* на територіальному рівні у складі Головних управлінь НП України в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві – *Управління організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування.*

У складі апарату НП України існує *Департамент організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування Національної поліції України* (далі – ДОАЗОР), який було утворено відповідно до Положення про ДОАЗОР, затвердженого наказом НП України від 27 листопада 2015 р. № 126 (зі змінами, внесеними Наказом НП України від 12.03.2018 № 223) [8].

Відповідно до Положення ДОАЗОР є структурним підрозділом апарату НП України, яке забезпечує і здійснює у межах своєї компетенції завдання та функції НП України *щодо координації аналізу, планування, контролю* та узгодження дій територіальних (міжрегіональних) органів, структурних (відокремлених) підрозділів поліції з реалізації державної політики у сфері поліцейської діяльності щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, протидії злочинності тощо.

Водночас ДОАЗОР координує та контролює діяльність УОАЗОР ГУ НП України в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі, областях, у місті Києві, а також підрозділів моніторингу та аналізу управлінь, відділів (відділень) ГУ НП України в районах, містах, районах у містах.

Основними завданнями ДОАЗОР є: 1) *моніторинг оперативної обстановки в державі;* 2) *вивчення, аналіз і узагальнення* результатів та ефективності поліцейської діяльності, виявлення причин та умов, що сприяють учиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, ужиття в межах компетенції заходів щодо їх усунення; 3) *підготовка* для керівництва МВС, НП України, інших зацікавлених органів державної влади, громадськості, *інформаційно-аналітичних матеріалів з питань формування та реалізації державної політики* у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, надання поліцейських послуг, що мають компексний характер та охоплюють кілька напрямів діяльності поліції; 4) *організація реагування на заяви та повідомлення про вчинені кримінальні, адміністративні правопорушення або події*; діяльності чергових частин, ситуаційних центрів/відділів, служб 102 органів і підрозділів, апарату НП України за всіма напрямами роботи; *5) контроль та перевірка стану:* реалізації законів України, актів Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, виконанням актів МВС, НП України, організаційно-розпорядчих документів НП України; повноти та достовірності ведення в органах і підрозділах НП України єдиного обліку заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події, порядком їх приймання, повнотою обліку; *6) координація:* діяльності УОАЗОР з прийому викликів за єдиним телефонним номером виклику екстреної допомоги “102”, заяв і повідомлень громадян про правопорушення та інші події.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Бойко І.В.* Інформаційно-аналітична робота як окремий напрям управлінської діяльності в системі МВС України. Наука і правоохорона. 2018. № 1(39). С. 58–64.

2. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015. № 580-VIII. Відомості Верховної Ради України від 09.10.2015. № 40–41. Ст. 379.

3. Великий тлумачний словник української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. Київ, Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2002. 1440 с.

4. Философская энциклопедия / гл. ред. Ф.В. Константинов. Москва, 1960. Т. 1.

5. *Яловец Е.Н.* Основы информационно-аналитического обеспечения оперативно-розыскной деятельности: учеб. пособие. Москва, 2009. 241 с.

6. *Масленников Э.П.* Организационно-правовые основы и методика аналитической работы в ОВД: учеб. пособие. Москва, 2009. 287 с.

7. Про затвердження Положення про Національну поліцію: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 28.11.2015. № 877. Офіційний вісник України від 17.11.2015. № 89. С. 34.

8. Про затвердження Положення про Департамент організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування Національної поліції України: затв. наказом Національної поліції України від 27.11.2015. № 126 URL: http://www.npu.gov.ua/ (дата звернення 22.01.2019).

REFERENCES

1. *Boiko, I.V.* (2018). Informatsiino-analitchna robota yak okremyi napriam upravlinskoi diialnosti v systemi MVS Ukrainy. “Informational and Analytical Activities as a Separate Direction of the Administrative Activity in the System of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine”. Nauka i Pravookhorona 1 (39), P. 58–63. [in Ukrainian].

2. Law dated 02.07.2015 No 580-VIII “On the National Police”. Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine No. 40–41. Art. 379 [in Ukrainian].

3. Velykyi tlumachnyi clovnyk ukrainckoi movy. “Big Explanatory Dictionary of Ukrainian Language ”/ compiler and editor V.T. Busel. Kyiv, Irpin, 2002. 1440 p. [in Ukrainian].

4. Filosofska entcyklopediia. “Encyclopedia of Phylosophy” / editor H.V. Konstantinov. 1960. Vol. 1 [in Ukrainian].
5. *Yalovets, Ye.N.* (2009) Osnovy informatsiino-analitchnoho zabezpechennia operatyvno-rozshkovoi diialnocti. “Bases of Informational and Analytical Support pf Operative and Investigative Activities”. Moscow. 241 p. [in Ukrainian].
6. *Maslennikov, Ye.P.* (2009). Organizatsyinno-pravovyie osnovy i metodyka analitychnoy rodoty v OVS. “Organizational and Legal Bases and Methodology of Analytical Activities in the Bodies of Internal Affairs”. Moscow. 287 p. [in Russian].
7. About Approval of the Statement about National Police: approved of the Decree CMU dated 28.11.2015 No. 877. Official Herald of Ukraine dated 17.11.2015 No. 89. 34 p. [in Ukrainian].
8. About Approval of the Statement about Departament of Organizational and Analytical Support and Operative Reaction of the National Police of Ukraine: approved by Order of the National Police of Ukraine dated 27.11.2015 No. 126. URL: http://www.npu.gov.ua/ (date of application: 22.01.2019) [in Ukrainian].

UDC 351.741 (477)

I.V. Boiko,
Senior Researcher, State Research Institute MIA Ukraine,
Kyiv,Ukraine,
ORCID 0000-0002-1713-9098

ANALYTICAL WORK IN POLITICAL SCIENCE ACTIVITIES IN UKRAINE

Paper deals with the analytical work in the field of police activity in Ukraine as a method of research of the system of organizational measures implemented by the subjects of carrying out analytical work by the police authorities on the study and analysis of information evaluation in relation to the operational situation, structure, level and dynamics of the state of crime, preparation and operational adoption, management decisions, control and verification of their implementation with the goal of counteracting the offense and ensuring law and order in the state.

The analytical work is carried out at different levels of police administration, and above all, the development of objective managerial decisions and consists of research into the processes that took place in the field of police activity in the past, the conditions of the present environment and establishes trends in the development of police authorities and is the basis for forecasting and planning. Analytical work in the field of police activity depends on: the scale and importance of the decisions that are made; quantity and character of managed parameters; the duration and frequency of the control cycle, the frequency of the step of regulation; the magnitude and variety of internal and external influences on its implementation; the number and quality of the indicators that characterize the results of the assessment of the work of the police; managerial decision-making by police chief and the setting of new goals and objectives for improvement of the work of the police.

The main types of analytical work in the field of police activity are: analysis of the day (operational analysis), carried out for the organization of ongoing work on ensuring public safety and order, counteraction to the offense, conduction of pre-trial investigation, disclosure of crimes, an effective use of available forces and means by police authorities; current analysis carried out on the basis of assessment of daily, weekly and monthly information in order to ensure continuous operational management by the police, which allows for adjustments and additions to the relevant work plans,

to change the deployment of forces and means; analysis for the reporting period (quarter, half-year, nine months, year), aimed at identification of deviations from the main tendencies of the state of internal security, law and order in the state. During its implementation, the dynamics and structure of crime are analyzed, as well as the reasons for the changes, in conjunction with the assessment of the effectiveness of the work of the police; extraordinary analysis, which should be carried out in case of complicated operational situation, emergencies; problem analysis, which is intended to study specific problems in the organization of crime prevention, domestic security and law and order in the region and the state; analysis over a long period (more than a year) that is conducted to identify the main trends in the development of a criminogenic and operational environment and the development by the police of perspective organizational and managerial measures for the effective provision of public security and order, and the fight against crime.

The author's concept of analytical work has been considered, the subjects of its implementation have been established, and some changes have been proposed to the current legislation and normative legal acts of Ukraine.

Keywords: analytical work, sphere of police activity, subjects of analytical work, National police, monitoring, operational situation, management decisions, control and verification of implementation of decisions.

Отримано 19.02.2019

УДК 67/68:342.95(477)

Н.Ф. Ващук,
здобувач ДНДІ МВС України,
старший науковий співробітник
ДНДІ МВС України, м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0001-1734-2564

ПОНЯТТЯ, СТРУКТУРА ТА ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ МЕХАНІЗМУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ЛЕГКОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ УКРАЇНИ

Стаття присвячена окремим аспектам адміністративно-правового регулювання в легкій промисловості України, зокрема розглянуто поняття, структуру та особливості механізму його регулювання. На основі наукових джерел висвітлено комплекс структурованих, взаємодіючих та взаємодоповнюючих елементів, тобто правових засобів та правових явищ, на яких засноване функціонування сфери вітчизняного легпрому. Автором надано визначення понятійної категорії "механізм адміністративно-правового регулювання у сфері легкої промисловості України".

Ключові слова: *поняття, структура, механізм адміністративно-правового регулювання, сфера легкої промисловості України.*

Функціонування сучасної сфери легкої промисловості України, безумовно, нерозривно пов'язано із сукупністю елементів системного регулювання усіх її складових ланок, активними та пасивними чинниками, які або сприяють, або стоять на заваді практичній реалізації адміністративних процесів в означеній сфері. Слід зазначити, що в теорії адміністративного права означене вище системне регулювання дістало назву механізму адміністративно-правового регулювання. Для науки ця категорія вже не нова, вона не один десяток років розробляється вітчизняними і зарубіжними дослідниками, але, незважаючи на це, саме механізм адміністративно-правового регулювання в сфері легкої промисловості незалежної України залишається малодослідженим. Водночас дослідження особливостей та структури механізму адміністративно-правового регулювання у сфері легкої промисловості України, на нашу думку, має дуже важливе та, безумовно, практичне значення для удосконалення законодавства України у досліджуваній сфері, відповідної системи управління, а також, розвитку науки адміністративного права в цьому напрямі.

Розпочинаючи наше дослідження, попередньо необхідно зазначити, що основоположний вклад у виникнення і розробку категорії механізму адміністративно-правового регулювання внесли такі вчені, зокрема: С.С. Алєксєєв, В.В. Галунько, І.П. Голосніченко, Т.О. Коломоєць, В.І. Олефір, О.Ф. Скакун, С.Г. Стеценко, Х.П. Ярмакі та інші.

Доцільно звернути увагу на наявні у наукових джерелах визначення механізму адміністративно-правового регулювання, в тому числі й ті, що мають безпосереднє відношення до процесу врегулювання суспільних відносин у окремих сферах та галузях, з метою з'ясування її сутності, змісту та притаманних особливостей.

© Ващук Н.Ф., 2019

У контексті зазначеного вище слід наголосити, що у правовій літературі використовується різне термінологічне позначення категорії "механізм", зокрема: механізм "забезпечення", "реалізації", "здійснення", "гарантування" [1, с. 85].

Вперше визначення терміна "механізм правового регулювання" у юридичній науці відбулося завдяки С.С. Алексєєву, який запропонував його тлумачення як сукупності юридичних засобів, за допомогою яких забезпечується правовий вплив на суспільні відносини [2, с. 18]. Це визначення започаткувало низку цікавих досліджень цього правого явища в різних сферах суспільного буття.

Термін "засоби" трактують як: спеціальну дію для досягнення чогось; знаряддя, предмет, сукупність пристроїв для здійснення якоїсь діяльності; гроші, матеріальні цінності [3, с. 213]. Розглянемо поняття "правовий засіб", та одразу зауважимо, що однозначного його розуміння у юридичній літературі немає. Так, Б.І. Пугинський вважає "правові засоби" явищами правової дійсності [4 с. 17, 83–84, 5, с. 49–51], а В. Хропанюк зазначає, що поняття "правові засоби" слід розглядати в ракурсі понять "правовий вплив", "правове регулювання". При цьому він наголошує, що "ці засоби утворюють цілісний, системний юридичний механізм, який забезпечує врегулювання всієї сукупності суспільних відносин, що є предметом правового регулювання" [6, с. 244–245].

Так, С.С. Алексєєв, автор визначення "механізму", пропонує "правовий засіб" розглядати як об'єктивні субстанціональні правові явища, які володіють фіксованими властивостями, що дозволяють реалізувати потенціал права, його силу [7, с. 14]. Дослідник наголошує, що правові засоби, як юридичний інструментарій, означають закріплені Конституцією, нормами законів або інших правових актів прийоми, способи впливу на суспільні відносини з метою досягнення певного результату. До них відносять юридичні норми, правовідносини, індивідуальні правовстановлюючі веління і приписи, акти правозастосовних органів тощо [8], що відрізняються специфікою предмета регулювання, їм притаманні індивідуальні риси, які характерні також і для адміністративно-правових засобів сфери легкої промисловості України.

І.І. Веремєєнко, погоджуючись із визначенням поняття механізму адміністративно-правового регулювання, запропонованим С.С. Алексєєвим, в змісті свого дослідження акцентує увагу на тому, що вплив юридичних засобів на суспільні відносини з метою їх упорядкування має чіткий вектор спрямування, зокрема виконавчо-розпорядча діяльність держави [9, с. 55].

Проте Т.О. Коломоєць визначає механізм адміністративно-правового регулювання як сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права [10].

Проектуючи запропоноване вище тлумачення поняття механізму адміністративно-правового регулювання на сферу легкої промисловості України, слід не погодитися з думкою Т.О. Коломоєць стосовно того, що сукупність правових засобів механізму адміністративно-правового регулювання є спрямованими лише на врегулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права.

На цьому тлі слід звернути увагу на позицію В.В. Середи стосовно розуміння ним поняття механізму адміністративно-правового регулювання, сутність якого полягає в тім, що зазначена правова категорія являє собою сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на суспільні відносини, що виникають у процесі публічного управління, притягнення до адміністративної відповідальності чи вирішення публічно-правового спору адміністративним судом [11].

Також, на наше переконання, слід погодитися з думкою О.Ф. Скакун, яка розуміє механізм адміністративно-правового регулювання як єдність системи правових засобів, способів і форм, за допомогою яких нормативність права переводиться в упорядкованість суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів права, установлюється й забезпечується правопорядок [12, с. 494].

Вітчизняний дослідник І.П. Голосніченко зазначає про те, що визначення "механізм адміністративно-правового регулювання", є похідним від механізму правового регулювання в цілому. Адміністративно-правовий вплив здійснюється на державній основі нормами, закріпленими у законі або підзаконних адміністративно-правових актах. Тож реалізація правових приписів може здійснюватися за різними напрямами, що іменуються функціями адміністративно-правового впливу. Функції як елементи впливу не лише вказують його напрями. Кожна з них несе змістовне навантаження, має свій механізм, за допомогою якого впливає на суспільну дійсність. Елементи реалізації функцій адміністративного права виявляють механізм його впливу [13, с. 91].

У своїх роботах С.Т. Гончарук визначає механізм адміністративно-правового регулювання як систему адміністративно-правових засобів (елементів), за допомогою яких здійснюється правове регулювання (упорядкування) суспільних відносин у сфері державного управління [14, с. 23], а С.Г. Стеценко – як сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права [15, с. 64].

Нерідко категорія механізму використовується не самостійно, а як складова різноманітних юридичних термінів для обґрунтування відповідних адміністративно-правових явищ у дослідженнях вчених. Більшість авторів, аналізуючи юридичні джерела, що характеризують різні правові динамічні процеси та явища, а також функціонуючі соціально-правові інститути, у своїх працях застосовують термін "механізм" [16, с. 57, 59].

Аналізуючи викладені вище визначення понять механізму адміністративно-правового регулювання, можна побачити, що позиції вчених зводяться до того, що це явище розглядається як система правових засобів, за допомогою яких відбувається правове впорядкування суспільних відносин для досягнення його цілей і завдань, задоволення інтересів суб'єктів права, установлення й забезпечення правопорядку в суспільстві й державі.

На нашу думку, механізм адміністративно-правового регулювання у сфері легкої промисловості України слід розглядати у якості достатньої сукупності взаємозумовлених елементів, кількісно-якісна пропорція яких забезпечує реалізацію відповідних норм права і, як наслідок, правопорядок під час функціонування сфери легкої промисловості України.

Окремо слід зазначити про існування факторів, що позначаються на процесах державного управління в сфері легкої промисловості. Вони можуть мати політичний, економічний, соціальний, культурний відтінок віддзеркалюючи сферу суспільної діяльності. Також відповідно до основних форм державно-управлінської діяльності вони можуть мати політичний, адміністративний і правовий характер. На наше переконання, це обов'язково необхідно враховувати при побудові та налагодженні практично діючого механізму адміністративно-правового регулювання у сфері легкої промисловості України.

Звернемо увагу на структуру (систему) механізму адміністративно-правового регулювання.

Поняття структура має кілька значень, серед них, наприклад: устрій, організація, система. Зауважимо, що будь-яка система не може існувати без елементів структури устрою, організації, системи.

Зокрема, наприклад, характеризуючи внутрішній устрій системи легкої промисловості України, слід зауважити, що відповідний апарат державного управління як система органів включає більш прості складові, які також є системами, а щодо апарату в цілому – є підсистемами. Останні складаються з ще простіших систем. Кожен самостійний орган у сфері легкої промисловості України, як, наприклад, орган виконавчої влади Мінекономрозвитку в апараті державного управління, виступає структурним елементом зазначеної сфери, саме завдяки цьому сфера легкої промисловості діє як система. Дійсно, структурний аспект зачіпає проблематику впорядкованості та організованості також і в сенсі функціонування механізму адміністративно-правового регулювання у сфери легкої промисловості України.

Слід погодитися з тим, що у межах системного підходу структура будь-якої системи розуміється як її внутрішня побудова, що утворюється сукупністю елементів цієї системи та взаємозв'язків між ними, часто саме складність структурної побудови визначається не переліком складових, а множинністю і різноманітністю їх фактичних взаємозв'язків [17, с. 205].

На основі проведеного аналізу наявних у наукових джерелах підходів вчених до визначення структуроутворюючих елементів механізму адміністративно-правового регулювання, слід зазначити, що на сьогодні в адміністративно-правовій науці відсутня однозначна позиція не лише щодо кількісного та якісного складу структурних елементів механізму адміністративно-правового регулювання, а й щодо доцільності та необхідності групування його складових.

У структурі механізму адміністративно-правового регулювання у сфері легкої промисловості України норми права (адміністративно-правові норми) займають провідне місце. Саме за допомогою та завдяки правовим нормам виникають адміністративні правовідносини у сфері легкої промисловості України, регулюється поведінка державно-владних суб'єктів сфери легкої промисловості України, визначається їх статус, охороняються права фізичних та юридичних осіб – споживачів продукції сфери легкої промисловості, встановлюється режим правопорядку під час функціонування сфери легкої промисловості України, який, безумовно, позначається і на загальному правопорядку в державі.

Водночас варто зауважити, що адміністративно-правова норма сама по собі є виключно правилом поведінки, а тому тільки у процесі її реалізації закріплені в ній приписи й положення уводяться в дію. Це зумовлює виділення наступного елементу механізму адміністративно-правового регулювання у сфері легкої промисловості України, зокрема актів реалізації норм права як проявів практичного втілення в практичну галузь легкої промисловості загальнообов'язкових приписів, які містяться в змісті правових норм, з метою упорядкування відносин у досліджуваній сфері.

У теорії адміністративного права стосовно актів реалізації норм права сучасні дослідники виділяють й певну сукупність форм таких актів, зокрема: додержання, використання, виконання і застосування.

Говорячи про форми актів реалізації норм права як складової механізму адміністративно-правового регулювання у сфері легкої промисловості України, слід констатувати, що вони знаходять свій зовнішній прояв у таких форматах: а) додержання або дотримання норм права (пасивна поведінка суб'єктів адміні-

стративно-правового регулювання у сфері легкої промисловості України); б) використання норм права (вибіркова поведінки суб'єктів адміністративно-правового регулювання у сфері легкої промисловості України; в) виконання норм права (активна поведінка суб'єктів адміністративно-правового регулювання у сфері легкої промисловості України; г) застосування норм права (опціональна поведінка суб'єктів адміністративно-правового регулювання у сфері легкої промисловості України, наприклад, укладання контракту про проходження державної служби в Мінекономрозвитку, тобто письмового договору між громадянином України та державою, від імені якої виступає міністерство, для визначення правових відносин між сторонами; видання наказу про прийняття особи на державну службу чи призначення її на належну посаду на основі контракту).

Таким чином, акти реалізації норм права є обов'язковим елементом механізму адміністративно-правового регулювання у сфері легкої промисловості України, оскільки саме через них здійснюється реалізація адміністративно-правових норм, у результаті чого й виникають адміністративно-правові відносини.

Якщо норми права складають основу механізму адміністративно-правового регулювання у сфері легкої промисловості України, то головним засобом досягнення цілі правового регулювання виступають безпосередньо адміністративно-правові відносини, під якими у теорії права розуміють суспільні відносини у сфері державного управління, учасники яких постають носіями прав і обов'язків. Розкриваючи зміст адміністративно-правових відносин як структурної складової механізму адміністративно-правового регулювання у сфері легкої промисловості України, окремо необхідно зупинитися на їх структурі, адже вони є складним утворенням, що має відповідну внутрішню будову.

З цього приводу слід наголосити, що у теорії адміністративного права наразі склалося дві наукові думки щодо структури адміністративно-правових відносин. Так, прихильники першої вважають, що їх складовими є суб'єкти, об'єкти та юридичні факти, а прихильники іншої до структурних елементів адміністративно-правових відносин долучають: об'єкт (дія, поведінка людей, матеріальні предмети, речі), суб'єкт (громадяни, особи, державні органи, підприємства, установи, організації тощо) і зміст відносин (сукупність прав і обов'язків сторін).

З огляду на викладене вище, через призму розуміння адміністративно-правових відносин, які виникають, реалізуються і припиняються в сфері легкої промисловості України, на наше переконання, необхідно підтримати думку прихильників другої, викладеної вище позиції. Тому до структури адміністративно-правових відносин у сфері легкої промисловості України належать такі елементи: 1) суб'єкти; 2) об'єкти; 3) зміст адміністративно-правових відносин.

Серед особливостей адміністративно-правових відносин як складової механізму адміністративно-правового регулювання у сфері легкої промисловості України слід виділити такі, зокрема: 1) регулюються чинними нормами адміністративного права, які діють у сфері легкої промисловості України; 2) учасниками цих відносин є обмежене коло суб'єктів сфери легкої промисловості, на яких поширюється дія норм адміністративного права під час здійснення відповідного адміністративно-правового регулювання, враховуючи адміністративно-правовий статус таких суб'єктів; 3) у деяких випадках виникнення адміністративно-правових відносин нерозривно пов'язане з конкретними життєвими обставинами (юридичними фактами), настання яких є передумовою дії відповідних правових норм.

Аналізуючи такі елементи механізму адміністративно-правового регулювання у сфері легкої промисловості України, як норми права, акти реалізації норм

права та правовідносини, необхідно зазначити, що їх присутності у складі зазначеного вище механізму недостатньо для приведення його в дію, адже "для того, щоб правова норма почала діяти і застосовуватися, мають бути певні фактичні обставини, з якими пов'язане настання правових наслідків, тобто юридичні факти".

Враховуючи важливу роль юридичного факту задля приведення в дію механізму адміністративно-правового регулювання, справедливо постає питання про його місце в структурі механізму адміністративно-правового регулювання у сфері легкої промисловості України. Річ у тім, що, як правило, зміст самої норми права безпосередньо вказує на той чи інший юридичний факт, з яким пов'язане практичне втілення, реалізація положень норми права і, як наслідок, врегулювання суспільних відносин. Тому, на нашу думку, закономірно, що юридичний факт є не самостійним структурним елементом механізму адміністративно-правового регулювання у сфері легкої промисловості України, а похідним від правової норми.

Таким чином, підсумовуючи викладене вище, слід наголосити, що юридичний факт у структурі механізму адміністративно-правового регулювання у сфері легкої промисловості України, на нашу думку, не є самостійним елементом, а похідним від правової норми. Передусім наша позиція ґрунтується на тому, що: по-перше, зміст і позиціонування всіх без виключень юридичних фактів локалізовано тільки у змісті правових норм; по-друге, не всі правові норми, на яких ґрунтується робота механізму адміністративно-правового регулювання у сфері легкої промисловості України, мають у своєму змісті юридичні факти, отже, можуть реалізовуватись без конкретних фактичних подій, з якими пов'язана їх активізація; по-третє, зміст норми права є достатньою підставою для виникнення і розвитку адміністративно-правових відносин у сфері легкої промисловості, а змісту безпосередньо лише юридичного факту чи фактів недостатньо для виникнення згаданих відносин.

Необхідно зауважити, що у процесі функціонування сфери легкої промисловості України ефективність дії відповідного механізму адміністративно-правового регулювання значно залежить від рівня правосвідомості та правової культури наявних суб'єктів, їх правових знань, характеру поведінкових установок і мотивів, оцінок правових приписів, почуттів тощо. З огляду на це слід констатувати, що не менш важливими елементами досліджуваного механізму є також правосвідомість і правова культура, оскільки вони відіграють значну роль у якісному функціонуванні цього механізму.

Основою правосвідомості є усвідомлення людиною, суспільством цінності прав і свобод, наприклад європейський вибір українського суспільства, оцінка чинного права через призму його відповідності загальнолюдським цінностям, що знайшли закріплення в міжнародних документах про права та свободи людини.

Що стосується правової культури, то необхідно зазначити, що вона становить систему позитивних проявів правової дійсності, яка концентрує в собі досягнення юридичної науки і практики. Вона виступає внутрішньою духовною стороною правової системи і пронизує правосвідомість, право, правовідносини, законність і правопорядок, правотворчу, правозастосовну та інші види правової діяльності. Водночас у широкому сенсі правова культура – це все позитивне, що створено людством у правовій сфері. Вона відбиває стан правосвідомості, юридичної науки, якість розробки текстів законів, рівень професіоналізму функціонування, зокрема галузі легкої промисловості. У вузькому розумінні – це рівень знання права членами суспільства і їх ставлення до права, а також престиж права у суспільстві. Вона є важливою умовою і засобом зміцнення законності й правопорядку.

Таким чином, правосвідомість та правова культура є невід'ємними складовими механізму адміністративно-правового регулювання у сфері легкої промисловості України, здійснюють якісний вплив на функціонування означеного механізму за

допомогою бажаної правової поведінки суб'єктів і учасників адміністративно-правових відносин у сфері легкої промисловості України, системи правових цінностей та ідеалів.

Що стосується мети удосконалення механізму адміністративно-правового регулювання у сфері легкої промисловості України, то вона знаходить свій зовнішній практичний вираз, зокрема у: збільшенні обсягів експорту товарів сфери легкої промисловості; забезпеченні справедливого вирішення торговельних суперечок між відповідними суб'єктами взаємодії у сфері легкої промисловості України; спроможності адміністративного апарату через відповідні розроблені механізми та процедури оперативного введення тимчасових обмежень імпорту товарів закордонних сфер легкої промисловості у випадку його стрімкого зростання на ринку України, що може зашкодити вітчизняним виробникам; застосуванні антидемпінгових заходів як ефективного інструменту боротьби із заниженням цін на імпортовані товари; системній трансформації вітчизняного законодавства відповідно до принципів, норм і стандартів СОТ.

Підводячи підсумок проведеного дослідження, вважаємо за необхідне запропонувати авторське визначення понятійної категорії механізму адміністративно-правового регулювання у сфері легкої промисловості України. Отже, механізм адміністративно-правового регулювання у сфері легкої промисловості – це комплекс чітко структурованих, взаємодіючих та взаємодоповнюючих елементів – правових засобів та правових явищ, сукупність правових норм, на яких засноване функціонування сфери легкої промисловості України, що знаходить свою практичну реалізацію у суспільному бутті і виражається у виникненні, розвитку та припиненні відповідних специфічних адміністративно-правових відносин, чим і досягається належна працездатність сфери легкої промисловості України в умовах наявних та прогнозованих потреб споживачів продукції легкої промисловості України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Опришко В.Ф.* Проблеми конституційної реформи. Правове регулювання економіки: зб. наук. праць. Київ, 2004. Вип. 4. С. 4–16.

2. *Алексеев С.С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. Москва: Юридическая литература, 1966. 187 с.

3. *Ковальова Т.В., Коврига Л.П.* Тлумачний словник української мови. Х, 2005. 672 с.

4. *Пугинский Б.И.* Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях. Москва: Юридическая литература, 1984. 224 с.

5. *Калмыков Ю.Х., Баранов Н.А.* Правовые средства обеспечения имущественных потребностей граждан. Гражданское право в сфере обслуживания: межвузовский сб. науч. трудов. Свердловск: Изд-во Свердловского юрид. ин-та, 1984. С. 47–55.

6. *Хропанюк В.Н.* Теория государства и права; под ред. В.Г. Стрекозова. Москва: ИПП "Отечество", 1993. 342 с.

7. *Алексєєв С.С.* Правові засоби: постановка, проблеми, поняття, класифікація. М., 1987. № 6. 14 с.

8. *Алексеев С.С.* Теория права. Х.: Изд-во "БЕК", 1994. 224 с.

9. *Веремеенко И.И.* Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Москва, 1981. 350 с.

10. *Коломоєць Т.О.* Адміністративне право України: підруч. Вид. 2-ге, змін. і доповн. Київ: Істина, 2012. 528 с.

11. *Середа В.В., Назар Ю.С., Костовська К.М.* Адміністративне право України: навч. посіб. у схемах та коментарях. Львів, 2016. 300 с.

12. *Скакун О.Ф.* Теорія держави і права: підруч. Х.: Еспада., 2009. 752 с.

13. *Голосніченко І.П.* Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права. Київ: Вища школа., 1991. 207 с.

14. *Гончарук С.Т.* Адміністративне право України: навч. посіб. Київ, 2006. 100 с.

15. *Стеценко С.Г.* Адміністративне право України: навч. посіб. Київ: Атіка., 2008. 624 с.

16. *Юзьков Л.П.* Государственное управление в политической системе развитого социализма. Киев: Норма, 1983. 368 с.

17. *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: Загальне адміністративне право. 320 с.

REFERENCES

1. *Opryshko V.F.* (2004). Problemy konstytutsiinoi reformy. Pravove rehulyuvannia ekonomiky. "Problems of Constitutional Reform. Legal regulation of the economy": Sb. sciences works Kyiv. Iss.4. P. 4–16. [in Ukrainian].

2. *Alekseev S.S.* (1966). Mekhanizm pravovogo regulirovaniia v sotsialisticheskom gosudarstve. "The mechanism of legal regulation in a socialist state". Moscow: Legal Literature. 187 p. [in Russian].

3. *Kovalova T.V., Kovryha L.P.* (2005). Tlumachnyi slovnyk ukrainskoi movy. "Explanatory Dictionary of the Ukrainian Language". Kh. 672 p. [in Ukrainian].

4. *Puhinsky B.I.* (1984). Grazhdansko-pravovye sredstva v khozyaystvennykh otnosheniyakh. "Civil means in economic relations". Moscow: Legal literature. 224 p. [in Russian].

5. *Kalmykov Yu.Kh., Baranov N.A.* (1984) Pravovye sredstva obespecheniia imushchestvennykh potrebnostey grazhdan. "Legal means of ensuring the property needs of citizens". Civil law in the service sector: interuniversity sb. scientific works. Sverdlovsk: Publishing house of Sverdlovsk jurid. Inst. P. 47–55. [in Russian].

6. *Khropaniuk V.N.* (1993) Teoriya gosudarstva i prava. "Theory of State and Law"; by ed. V. G. Strekozova. Moscow: IPE "Fatherland". 342 p. [in Russian].

7. *Aleksieiev S.S.* (1987) Pravovi zasoby: postanovka, problemy, ponattia, klasyfikatsiia. "Legal means: statement, problems, concepts, classification". M., No. 6, 14 p. [in Ukrainian].

8. *Alekseiev S.S.* (1994) Teoriia prava. "Theory of Law". H.: Publishing house "BEK". 224 p. [in Russian].

9. *Veremeienko I.I.* (1981) Mekhanizm administrativno-pravovogo regulirovaniia v sfere okhrany obshchestvennogo poriadka. "Mechanism of administrative and legal regulation in the field of public order protection". Moscow. 350 p. [in Russian].

10. *Kolomoiets T.O.* (2012) Administratyvne pravo Ukrainy. "Administrative law of Ukraine": iss. 2nd, changes and additions, Kyiv: Istyna. 528 p. [in Ukrainian].

11. *Sereda V.V., Nazar Yu.S., Kostovska K.M.* (2016) Administratyvne pravo Ukrainy. "Administrative Law of Ukraine": Teach. manual in charts and comments. Lviv. 300 p. [in Ukrainian].

12. *Skakun O.F.* (2009) Teoriia derzhavy i prava. "Theory of State and Law": under the arm. Kh. Espada. 752 p. [in Ukrainian].

13. *Holosnichenko I.P.* (1991) Poperedzhennia koryslyvykh prostupkiv zasobamy administratyvnoho prava. "Prevention of mistreatment by means of administrative law". Kyiv: Higher school. 207 p. [in Ukrainian].

14. *Honcharuk S.T.* (2006) Administratyvne pravo Ukrainy. "Administrative Law of Ukraine": Teach. manual Kyiv. 100 p. [in Ukrainian].

15. *Stetsenko S.H.* (2008) Administratyvne pravo Ukrainy. "Administrative Law of Ukraine": Teach. manual Kyiv: Atika. 624 p. [in Ukrainian].

16. *Yuzkov L.P.* (1983) Gosudarstvennoye upravleniye v politicheskoy sisteme razvitogo sotsializma. "Government in the political system of developed socialism". Kyiv: Norma. 368 p. [in Russian].

17. *Halunko V.V., Olefir V.I., Pykhtin M.P.* ta in. (2011) Administratyvne pravo Ukrainy. "Administrative Law of Ukraine": Teach. Manual: 2 tons; for community edit V.V. Galunka. Kherson: PJSC "Kherson City Printing House". T. 1: General administrative law. 320 p. [in Ukrainian].

UDC 67/68:342.95(477)

N.F. Vashchuk,
Postgraduate, Senior Researcher,
State Researcher Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0001-1734-2564

CONCEPT, STRUCTURE AND SPECIFIC FEATURES OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANIZM IN THE LIGHT INDUSTRY OF UKRAINE

The article considers separate aspects of administrative and legal regulation in the light industry of Ukraine, in particular the concept, structure and features of the

mechanism of its regulation. Taking as a basis scientific sources the complex of the structured, co-operating and complementary elements, that is legal means and the legal phenomena, set of legal norms on which functioning of sphere of the domestic light industry is based is highlighted. The author defines the notion of the conceptual category "mechanism of administrative-legal regulation in the sphere of light industry of Ukraine".

The mechanism of administrative-legal regulation in the sphere of light industry of Ukraine is a complex of clearly structured, interacting and complementary elements legal means and legal phenomena, a set of legal norms on which the functioning of the sphere of light industry of Ukraine is based, which finds its practical realization in public life, is expressed in the emergence, development and termination of relevant specific administrative and legal relations, than the proper performance of the light industry in Ukraine is achieved under the conditions of existing and forecasted needs of consumers of light industry products in Ukraine.

It is emphasized that in the process of functioning of the sphere of light industry of Ukraine the effectiveness of the relevant mechanism of administrative-legal regulation depends to a great extent on the level of legal consciousness and legal culture of the existing subjects, their legal knowledge, nature of behavioral attitudes and motives, assessment of legal prescriptions, feelings, etc.

It is grounded that legal consciousness and legal culture are integral components of the mechanism of administrative-legal regulation in the sphere of light industry of Ukraine, carry out qualitative influence on the functioning of the said mechanism with the help of the desired legal behavior of subjects and participants of administrative-legal relations in the sphere of light industry of Ukraine, the system of legal values and ideals.

Keywords: concept, structure, mechanism of administrative-legal regulation, sphere of light industry of Ukraine.

Отримано 05.04.2019

УДК 342.951:351

Ю.В. Дем'янчук,
кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри "Право"
Білоцерківський інститут економіки та управління Відкритого міжнародного університету розвитку людини "Україна",
м. Біла Церква, Україна
Я.В. Новак,
кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри "Право"
Білоцерківський інститут економіки та управління Відкритого міжнародного університету розвитку людини "Україна",
м. Біла Церква, Україна

УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ З УРАХУВАННЯМ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ

Статтю присвячено аналізу адміністративно-правових заходів запобігання та протидії корупції в розвинених країнах Європейського Союзу. Зокрема, європейське право містить систему антикорупційних нормативних документів, що визначають відносини у сфері державної служби, а основу такої системи становлять заходи, розроблені Радою Європи. Таким чином, антикорупційні норми проходять одночасну імплементацію в державах Європи. Аналіз положень цивільно-правової конвенції дозволяє більш детально розглянути в порівняльному аспекті ті положення міжнародного досвіду по боротьбі з корупцією, що не отримали визнання в українському законодавстві.

Ключові слова: *корупція, запобігання корупції, державна служба, протидія корупції, антикорупційні заходи.*

Корупція є загрозою для верховенства права, демократії, соціальної справедливості та правосуддя, вона руйнує принципи ефективного управління, економіку, негативно впливаючи на стабільність державних установ.

Досвід європейських країн засвідчив, що більшість антикорупційних заходів привезли, переважно, до каральних дій, ефект яких не виправдав покладених надій. Так, сучасні держави опинилися перед дилемою: посилювати спонтанні багатосекторні практики щодо запобігання корупції або продовжувати політику репресивного соціального контролю. Для вирішення цього завдання необхідно здійснити порівняльний аналіз найкращих європейських практик у цій сфері.

За часи незалежності України окремі аспекти проблеми протидії корупції стали предметом досліджень таких науковців, як Л.І. Аркуша, О.О. Дудоров, В.С. Лукомський, Є.В. Невмержицький, О.В. Терещук, С.А. Шалгунова. Серед вітчизняних науковців значний внесок у вирішення зазначених питань зробили Л.В. Багрій-Шахматов, М.І. Бажанов, Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, В.М. Гаращук, П.Т. Гега, В.О. Глушков, В.В. Голіна, І.М. Даньшин, А.П. Закалюк, В.С. Зеленецький, О.Г. Кальман, М.І. Камлик, В.А. Клименко, В.П. Корж, М.Й. Коржанський, П.С. Матишевський, Г.А. Матусовський, В.О. Навроцький, С.Г. Омельченко, А.І. Редька, О.Я. Светлов, І.В. Сервецький, В.В. Сташис, І.К. Туркевич, М.І. Хавронюк, В.І. Шакун.

© Дем'янчук Ю.В., Новак Я.В., 2019

З огляду на міжнародний характер проблем запобігання та протидії корупції, зарубіжні вчені також працювали над розв'язанням цих питань, зокрема, К.М. Абдієва, В.В. Астаніна, Л.В. Астаф'єва, С.В. Ванюшкіна, Б.В. Волженкіна, А.І. Долгової, П.О. Кабанова, Д.А. Кауфмана, О.Й. Кирпічнікова, В.С. Комісарова, В.М. Кудрявцева, Н.Ф. Кузнєцової, В.Д. Лаптеакру, Н.О. Лопашенко, В.В. Лунєєва, С.В. Максимова, О.І. Мизерія, А.В. Наумова, Дж.С. Ная, С.Дж. Пундея, М.В. Щедрина, Л.Ф. Шеллі.

Мета статті полягає у здійсненні порівняльного аналізу міжнародного нормативно-правового досвіду щодо запобігання та протидії корупції у розвинених країнах Європейського Союзу та можливість використання їхнього досвіду в українському законодавстві.

Європейське право містить цілу систему антикорупційних нормативних документів, що визначають відносини у сфері державної служби. Базисом такої системи є заходи, розроблені Радою Європи (його членами є всі держави – члени ЄС; таким чином, антикорупційні норми проходять одночасну імплементацію в державах Європи). Європейський Союз приймає як загальні документи щодо боротьби зі злочинністю, що стосуються й корупції (наприклад, рішення Ради 2002/584/ПВД, Рішення Ради 2001/500/ЈНА) [5], так і спеціальні антикорупційні норми, такі як Конвенція про боротьбу з корупцією 1997 року, до розробки якої залучаються службовці держав-членів Європейського Союзу; обов'язки щодо арешту та конфіскації хабарів й інших корупційних доходів службовців покладено на держави-учасниці Конвенції. Система вдосконалення системи державної служби в Європейському Союзі ґрунтувалася із 1997 року на таких засадах:

– формування системи цінностей щодо сектору державних послуг й етики поведінки;

– створення системи етичних норм державного управління;

– застосування у сфері державної служби передового досвіду корпоративного управління.

У листопаді 2004 р. Рада міністрів Європейського Союзу у справах державної служби й управління схвалила "Основні положення системи службової етики державних службовців", що відіграють роль загального нормативного обґрунтування для вироблення державами власних Кодексів етики у сфері державної і муніципальної служби [2, с. 65].

Важливою складовою системи антикорупційної роботи в ЄС є забезпечення незалежності, автономності та забезпечення ефективними засобами антикорупційних органів, що сприяє вільному збору інформації і захисту, що зі свого боку сприяє антикорупційній боротьбі осіб.

Організація антикорупційної боротьби на рівні Європейського Союзу представлена діяльністю низки організацій:

– Європол – займається боротьбою з різними видами злочинності, корупцією в публічній сфері (зокрема, у сфері спеціального законодавства);

– Євроюст – працює на перетині сфер діяльності органів юстиції і внутрішніх справ, своїм завданням має протидію серйозним формам злочинності, включаючи корупцію;

– Європейське агентство по боротьбі з шахрайством (ОЛАФ) проводить адміністративні розслідування незаконних дій, вчинених проти фінансових інтересів ЄС, зокрема, випадків корупції [6, с. 113].

У межах Ради Європи діють також такі організації, як Європейський комітет із кримінальних проблем (що вивчає правові та кримінологічні сфери корупції,

у тому числі у сфері державного права, з метою зближення законодавства країн ЄС), Комісія за демократію через право (Венеціанська комісія), Міждисциплінарна група з корупції, що здійснює аналіз прийнятих в окремих державах норм.

Згідно з Індексом сприйняття корупції, однією з найменш корумпованих держав світу є Фінляндія. Там корупція не сприймається як серйозна загроза, у зв'язку з цим не існує будь-якої національної стратегії по боротьбі з цим феноменом. У 1996 р. фінський парламент схвалив свою першу програму, спрямовану на зменшення економічної злочинності. Поточний план дій охоплював період від 2012 до 2016 рр., але антикорупційні заходи не відносилися до пріоритетних завдань цієї програми. На той час була наявна програма щодо забезпечення внутрішньої безпеки, що стосувалася ризиків корупції при публічних закупівлях. У 2002 р. Міністерство юстиції створило спеціальну антикорупційну мережу, що передбачала проведення регулярних засідань із метою обговорення й обміну інформацією [4, с. 76].

Що стосується нормативно-правової бази по боротьбі з корупцією, то фінське законодавство змінювалося поступово, щоб відповідати міжнародним конвенціям і зобов'язаннями Європейського Союзу. Система кримінального правосуддя Фінляндії налагоджена дуже добре і спрямована проти випадків корупції на найвищому рівні.

Водночас в адміністративній практиці вона характеризується високими стандартами якості щодо неієрархічної структури та лише зрідка – політизацією ключових позицій на державній службі. Запорукою успішності моделі практики у сфері запобігання корупції і боротьби з нею слугує низка принципів, на яких вона ґрунтується, а саме:

– верховенство права;

– запобігання конфлікту інтересів (загальна й абсолютна вимога, щоб жодна посадова особа не могла брати участь в ухваленні рішень за наявності в неї або її близьких родичів особистого інтересу);

– прийняття рішення більш ніж одним чиновником;

– простота та прозорість адміністративних і судових систем;

– громадський контроль за діяльністю державних службовців;

– вивчення положень законів;

– інновація E-democracy (більшість запитів і заявок можуть бути подані в режимі онлайн через Інтернет);

– легкість і доступність звернення до суду в разі порушення прав [4, с. 43].

Таким чином, сферу державної служби у країні вирізняє прозорість і відкритість: "Ключем до успішності національної державної і муніципальної служби є система відкритого доступу до інформації", що застосовується до всіх рівнів державного управління. Суспільство не лише має право доступу до публічних документів; влада зобов'язана до превентивного повідомлення громадськості.

Досвід розвинених країн світу щодо регулювання антикорупційної роботи налічує кілька систем права, що відрізняються своїм підходом до боротьби з корупцією. Досвід найбільш успішних Європейських країн романо-германської (Фінляндія, Данія, Швеція, Нідерланди) правової системи показує, що у протидії корупції найбільш істотними є прозорість державної служби та системність проведеної роботи, а також комплексне рішення завдань, пов'язаних із залученням не тільки кримінальних та адміністративних, а й соціальних заходів.

Як показує світовий досвід, досягти реальних результатів у боротьбі з корупцією можна, лише залучивши громадян до цієї справи. Здебільшого зібрати достатньо доказів і покарати злочинця можливо лише завдяки повідомленням громадян. Тому кожен повинен знати, куди повідомляти про корупцію. З усною або письмовою заявою слід звернутися до найближчого відділення поліції. Також

можна подати заяву у прокуратуру або суд. Для державних і муніципальних службовців важливо пам'ятати, що повідомлення про корупцію – їх прямий обов'язок, а її невиконання – правопорушення. Навіть якщо повідомлення про корупцію не знайшло підтвердження, той, хто повідомив, не несе за це відповідальності – тільки якщо повідомлення було завідомо правдивим.

Корупція – система, в яку в той чи інший спосіб уключається все суспільство, та для ефективної боротьби з нею також необхідна активність суспільства.

Водночас правова база боротьби з корупцією в Україні не у всьому відповідає пріоритетам міжнародних норм, вимог і визначень. Це пов'язано з низкою факторів, що визначають своєрідність правових документів антикорупційної спрямованості. Досвід міжнародно-правового регулювання антикорупційної діяльності підводить до необхідності впровадження в українське законодавство поняття публічної служби (публічного службовця) або синонімічного йому, що би включало осіб, які виконують подібні функції у державних і муніципальних органах, установах іноземних держав і міжнародних громадських організаціях. Відступ від міжнародно-правових норм міститься і в аспекті диференціації відповідальності: тоді як у міжнародному законодавстві прийнята класифікація за суб'єктами хабара, в українському законодавстві залишається традиційна диференціація за розміром хабара.

Виявлені невідповідності українського законодавства міжнародно-правовим документам із протидії корупції детермінують необхідність установлення кримінальної відповідальності щодо державних службовців усіх рівнів за злісне незаконне збагачення, тобто не передбачене законодавчо придбання або користування чужим майном в особливо великих розмірах.

Аналіз положень цивільно-правової конвенції дозволяє більш детально розглянути в порівняльному аспекті ті положення міжнародного досвіду по боротьбі з корупцією, що не отримали визнання в українському законодавстві. Найважливішою з таких заходів є встановлення системи тотального контролю над доходами та витратами громадян: подібна система лежить в основі антикорупційної політики багатьох країн, маючи на увазі, що в будь-який момент, будь-яку людину можуть запитати про джерела доходу. Наявність в українському законодавстві вимог щодо надання відомостей про дохід і майно від державного службовця, а також його сім'ї є тільки півзаходом, оскільки не тільки не враховує інші можливі родинні зв'язки, а й не передбачає контроль над державним службовцем з боку іншого службовця. Адже відомості про дохід і майно становлять службову таємницю, не створюючи ніяких підстав для прозорості та контролю за фінансовою діяльністю чиновника з боку громадянського суспільства. Тим самим доходи та майно чиновника опиняються поза публічною сферою, поза контролем громадянського суспільства, що не відповідає тенденціям прозорості державної економіки. Те саме стосується й відомостей про доходи інших громадян, які становлять в Україні банківську або службову таємницю.

Інші заходи запобігання та протидії корупції, передбачені цивільно-правовою конвенцією, зустрічаються в розрізненому вигляді, в різних нормативно-правових актах, що регулюють боротьбу з відмиванням грошей, легалізацією злочинних доходів, небезпечними злочинами тощо.

Тому наявність цих норм у документах, що не мають прямого відношення до боротьби з корупцією, значно ускладнює їх застосування в антикорупційній роботі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Берлач А.І.* Основні принципи запобігання та протидії корупції в Україні: характеристика та стан додержання. Сучасний стан та перспективи розвитку адміністративного права та процесу: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 10–11 жовтня 2014 р., Одеса: ОДУВС, 2015. 208 с.

2. *Чехленко О.В., Косенкова Н.А., Ходжа І.А.* Запобігання та протидія корупції. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2017. 120 с.

3. *Коновалов В.А.* Генезис феномена “коррупция” в административно-правовой доктрине Российской Федерации. Вопросы российского и международного права, 2016. № 7–8. С. 42–57.

4. *Василевич Г.А.* Конституционно-правовые основы противодействия коррупции как важнейшее условие обеспечения устойчивого социально-экономического равновесия: сборник материалов круглого стола, 4 марта 2017 г., Минск, РБ БГУ, юридический факультет, каф. конституционного права. Минск: БГУ, 2017. 183 с.

5. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173). Конвенція, Міжнародний документ від 27.01.1999 № ETS173. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_101 (дата звернення: 20.02.2019).

6. Кримінально-правові та кримінологічні засади протидії корупції: зб. тез доп. V Міжнар. наук. практ. конф., (31 берез. 2017 р., м. Харків, Україна). МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ; Кримінол. асоц. України. Харків: ХНУВС, 2017. 228 с.

REFERENCES

1. *Berlach, A.I.* (2015) Osnovni pryntsypy zapobihannia ta protydii koruptsii v Ukraini: kharakterystyka ta stan doderzhannia. Suchasnyi stan ta perspektyvy rozvytku administratyvnoho prava ta protsesu. “Basic Principles of Prevention and Counteraction of Corruption in Ukraine: Characteristics and Condition of Compliance”. Current State and Prospects of Development of Administrative Law and Process: materials of International . scient.-pract. conf., October 10–11, 2014. Odesa: ODUVS. 208 p. [in Ukrainian].

2. *Chekhlenko, O.V., Kosenkova, N.A., Khozha, I.A.* (2017) Zapobihannia ta protydiia koruptsii. “Prevention and Counteraction to Corruption”. Kyiv: NAVS. 120 p. [in Ukrainian].

3. *Konovalov, V.A.* (2016) Genezis fenomena “korruptsiya” v administrativno-pravovoy doktrine Rossiiskoy Federatsii. “Genesis of the Phenomenon of “Corruption” in the Administrative-Legal Doctrine of the Russian Federation”. Issues of Russian and International Law, No. 7–8, P. 42–57 [in Russian].

4. *Vasilevich, H.A.* (2017). Konstitutsionno-pravovye osnovy protivodeistviya korruptsii kak vazhneysheye usloviye obespecheniya ustoychivogo sotsialno-ekonomicheskogo ravnovesiya. “Constitutional and Legal Foundations of Combating Corruption as the Most Important Condition for Ensuring a Stable Socio-Economic Equilibrium”: collection of materials of the Round Table, March 4, 2017, Minsk, RB BSU, Legal Faculty, Department of Constitutional Law. Minsk: BSU, 183 p. [in Russian].

5. Criminal Law Convention on the fight against corruption (ETS 173). Convention, International document dated January 27, 1999 No ETS173. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_101 (date of application: 20.02.2019) [in Ukrainian].

6. Kryminalno-pravovi ta kryminolohichni zasady protydii koruptsii. Criminal legal and criminological principles of combating corruption: coll. of theses of reports of the V International scient.-pract. conf. (March, 31, 2017, Kharkiv, Ukraine). Ministry of Internal Affairs of Ukraine, Kharkiv University of Internal Affairs of Ukraine. Kharkiv: KhNUVS, 2017. 228 p. [in Ukrainian].

UDC 342.951:351

Yu.V. Demianchuk,
Candidate of Juridical Sciences, Docent, Professor of the Department, Bila Tserkva Institute of Economics and Management of the Open International University of Human Development “Ukraine”, Bila Tserkva, Ukraine,
Ya.V. Novak,
Candidate of Juridical Sciences, Docent, Associate Professor of the Department, Bila Tserkva Institute of Economics and Management of the Open International University of Human Development “Ukraine”, Bila Tserkva, Ukraine

IMPROVEMENT OF AN ADMINISTRATIVE AND LEGAL FRAMEWORK FOR THE PREVENTION AND COMBATING CORRUPTION WITH CONSIDERATION OF THE INTERNATIONAL EXPERIENCE

Paper is devoted to the analysis of administrative and legal measures for the prevention and counteraction of corruption in the developed countries of the European

Union. In particular, European law contains a system of anti-corruption normative documents that determine the relations in the field of civil service, and the basis of such a system are measures developed by the Council of Europe. Thus, anti-corruption norms are being implemented simultaneously in the states of Europe. The analysis of the provisions of the civil law convention allows us to consider in more detail the comparative aspects of the provisions of the international experience in the fight against corruption, which have not been recognized in the Ukrainian legislation.

Corruption is a threat to the rule of law, democracy, social justice and justice, destroys the principles of effective governance, and the economy, negatively affecting the stability of state institutions.

The experience of European countries has shown that most of the anticorruption measures were brought mainly to punitive actions, the effect of which did not meet the expectations. So, modern states were facing a dilemma: to intensify spontaneous multi-sectoral practices to prevent corruption or to continue the policy of repressive social control. To solve this problem it is necessary to carry out a comparative analysis of the best European practices in this field.

The analysis of the provisions of the civil law convention allows us to consider in more detail the comparative aspects of the provisions of the international experience in the fight against corruption, which have not been recognized in the Ukrainian legislation. The most important of these measures is the establishment of a system of total control over incomes and expenditures of citizens: such a system is at the core of the anticorruption policy of many countries, bearing in mind that at any moment, anyone can be asked about sources of income. The existence in Ukrainian legislation of the requirements for providing information on income and property from a civil servant and his family is only half way, since not only does not take into account other possible family ties, but does not include control over a civil servant from another employee . After all, information about income and property constitute official secrets, without creating any grounds for transparency and control over financial activities of an official on the part of civil society. Thus, the revenues and property of the official find themselves outside the public sphere, beyond the control of civil society, which does not correspond to the tendencies of transparency of the state economy. The same applies to information about the incomes of other citizens, which constitute a banking or official secret in Ukraine.

Therefore, the availability of these norms in documents that are not directly related to the fight against corruption significantly complicates their use in anti-corruption work.

Keywords: corruption, prevention of corruption, public service, counteraction to corruption, anti-corruption measures.

Отримано 27.03.2019

УДК 342.95.078.11

Ю.П. Жванко,
здобувач ДНДІ МВС України, науковий співробітник
ДНДІ МВС України, м. Київ, Україна
ORCID ID 0000-0001-6413-5156

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ДОЗВІЛЬНОЇ СИСТЕМИ У СФЕРІ ОБІГУ ЗБРОЇ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто історичні аспекти виникнення дозвільної системи у сфері обігу зброї в Україні. Здійснено аналіз становлення дозвільної діяльності, передумов розвитку законодавства, що регулює зазначену сферу, а також компетенції відповідних органів. Виокремлено період становлення та розвитку дозвільної системи у сфері обігу зброї в Україні. Акцентовано, що звернення до досвіду минулого дозволить виявити та усвідомити особливості та загальні тенденції її розвитку за певних історичних умов, ознайомитись із здобутками та прогалинами у цій сфері, щоб урахувати все цінне і раціональне для побудови сучасної моделі надання послуг у сфері дозвільної системи в Україні.

Ключові слова: *дозвільна система, дозвільна діяльність, орган дозвільної системи, обіг зброї, становлення, розвиток.*

Радикальні перетворення в усіх сферах політичного та соціально-економічного життя українського суспільства нерозривно пов'язані із забезпеченням безпеки особистості, суспільства і держави, створенням необхідних умов реалізації конституційних прав і свобод громадян у різних сферах суспільного життя.

Останнім часом у зв'язку із проведенням на Сході України операції об'єднаних сил (до цього антитерористичної операції), введенням нещодавно в Україні воєнного стану, а також посиленням соціального напруження через нестабільну політичну та соціально-економічну ситуацію у державі, особливої гостроти та актуальності набуло питання щодо зберігання та використання зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту й активної оборони, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів, матеріалів і речовин, на які поширюється дозвільна система. Адже об'єкти дозвільної системи становлять підвищену небезпеку для життя і здоров'я людини, які є найвищою соціальною цінністю для держави.

За таких обставин пріоритетним напрямом діяльності держави є створення дієвого механізму реалізації дозвільних повноважень відносно таких об'єктів дозвільної системи з боку компетентних органів влади, особливо в умовах воєнного та надзвичайного стану, а також під час проведення операції об'єднаних сил чи антитерористичної операції. Зокрема, на сучасному етапі державотворення в Україні до важливого елемента вказаного механізму слід віднести діяльність органів та структурних підрозділів Національної поліції України, що здійснюють відповідно до чинного законодавства дозвільну систему щодо зазначених вище об'єктів.

У зв'язку з цим актуальним постає дослідження питання щодо діяльності Національної поліції України у сфері дозвільної системи в умовах дії особливих правових режимів. Проте таке дослідження неможливо здійснити без комплексного аналізу становлення та історичного розвитку дозвільної системи в Україні взагалі.

© Жванко Ю.П., 2019

У цьому контексті, перефразовуючи думку Н.П. Матюхіної [1, с. 23], слід зауважити, що звернення до досвіду минулого дозволяє виявити та усвідомити як особливості, так і загальні тенденції розвитку дозвільної системи за певних історичних умов, ознайомитись з набутками та прогалинами у цій сфері, взяти чи врахувати все те з цього досвіду, що є цінним і раціональним для побудови сучасної моделі надання послуг у сфері дозвільної системи у сфері обігу зброї в Україні.

Питання дозвільної діяльності, зокрема правоохоронних органів, відображені у наукових працях Ю.Є. Белінського, В.А. Гуменюка, Д.С. Денисюка, О.В. Джафарової, Ю.Ю. Зайця, І.Г. Кириченка, А.В. Корнієць, Є.О. Легези, С.В. Лихачова, Д.В. Осінцева, С.Д. Подлінєва, А.Є. Фоменка, О.В. Харитонова та ін. Однак, незважаючи на доробок зазначених вище авторів, комплексного дослідження питань щодо передумов й особливостей зародження такого правового інституту, як дозвільна система, не проводилося. Вказане свідчить про актуальність цієї статті, метою якої є аналіз становлення та розвитку дозвільної системи у сфері обігу зброї в Україні.

Одним із перших етапів становлення та розвитку дозвільної системи можна вважати період безмежного панування релігійної думки у XV–XVII ст., коли існував тотальний контроль держави за майже всіма сферами громадського життя, де будь-яке інакомислення могло спричинити негативні наслідки для встановленого суспільного порядку, оскільки на той час світська влада багато уваги приділяла так званій "чистоті думки" і відповідній поведінці підлеглих їй осіб. До сфер, які викликали в той час пильну увагу держави, відносились наука і мистецтво. Саме вони стали одними із передумов виникнення сфери дозвільної системи [2, с. 46].

Так, наприклад, поширеним у той час засобом боротьби з літературою, яка містила в собі антиклерикальні ідеї, було видання каталогів або "аркушів" заборонених книг – "Index Librorum prohipitorum", де друкувалися списки авторів, яким заборонялося надалі публікуватися. Видання будь-яких книг здійснювалося тільки з особливого дозволу церковної влади [3, с. 114]. Безпосередньо у Росії, у XVI–XVII століттях, крім книг, до предметів, обмежених у обігу, відносився також тютюн, який ввозили з Західної Європи. У зв'язку з тим, що куріння вважалося Православною церквою диявольським заняттям, а сам тютюн – чортовим ладаном, існували численні повчання і заборони на куріння тютюну. Зокрема, продаж, а також зберігання тютюну, каралися стратою [4, с. 200].

Отже, незважаючи на те, що, з одного боку, існування на той час дозвільної системи як окремого елементу державного контролю можна вважати лише умовним (через відсутність відповідних спеціальних органів, наділених відповідними повноваженнями у цій сфері), з іншого – запровадження перерахованих вище правил (повчань, заборон), на наше переконання, є однією з перших етапів становлення та розвитку дозвільної системи як у Росії, так й у Західній Європі, а зазначені вище речі/предмети (тютюн, література тощо) – першими об'єктами, на які поширювались спеціальні правила їх обігу.

Пізніше, упродовж XVIII–XIX ст.ст. у Росії (де на той час знаходилась частина території сучасної України), завдяки формуванню відповідної нормативно-правової бази запроваджується не тільки інститут захисту інтересів держави, а й і прав особистості. Рівень науково-технічного прогресу того часу поступово підводить суспільство до встановлення особливих правил зайняття окремими видами діяльності й обігу деяких предметів. Так, ст. 32 Статуту Благочинія,

виданого в 1781 р., надає право Управі Благочинія спостерігати за тим, "...дабы никто запрещённым не торговал в городе" [5, с. 379].

Вказаний період, на відміну від попереднього, характеризується, передусім, створенням спеціальних органів, до компетенції яких відноситься видача відповідних дозволів, здійснення контролю за дотриманням встановлених правил дозвільної системи, а також притягнення до відповідальності винних у порушенні цих правил. Серед об'єктів дозвільної системи того часу (разом із торгівлею тощо) особливій регламентації в Російській імперії підлягав обіг вогнепальної зброї, промислове виробництво, пов'язане з виготовленням, зберіганням і продажем боєприпасів та вибухових речовин, обіг отруйних і сильнодіючих речовин у зв'язку з тим, що особливі властивості зазначених об'єктів зумовлювали і встановлення особливих правил їх поширення, зберігання тощо.

Так, наприклад, згідно зі ст. 213 Статуту Благочинія 1781 р. [5, с. 330], заборонялося носити зброю тим, кому закон цього не дозволяв або не зобов'язував. До початку XIX ст. особливий дозвіл на право мати вогнепальну зброю було потрібно лише в тих місцевостях, де це прямо встановлювали місцеві влади. Відповідно до Указу Урядового Сенату від 04.09.1881 [5, с. 330], особи, які торгують вогнепальною зброєю і вогнепальними припасами, зобов'язані були вести особливі книги, у які мали вносити інформацію про всю наявну в них вогнепальну зброю, відзначаючи також, яку зброю (або боєприпаси), коли і кому продано. При цьому слід зазначити, що і серед вогнепальної зброї були предмети, до яких крім загальних правил їх обігу застосовувались і спеціальні (додаткові) правила, покликані ще більш посилити контроль за їх поширенням серед населення. Наприклад, серед вогнепальної зброї і боєприпасів особливо виділялися револьвери і револьверні патрони, які могли бути продані лише особам, яким надали іменний дозвіл від градоначальника на покупку цих предметів, причому в кількості, позначеній у свідоцтві [6, с. 113]. Крім того, була встановлена заборона щодо зберігання револьверів без особливого дозволу градоначальника [7, с. 678]. За порушення вказаних правил встановлювалась доволі жорстка відповідальність, зокрема: "...за зберігання або носіння забороненої зброї, за стрілянину з вогнепальної або іншої небезпечної зброї, у місцях, де це заборонено, на винних накладався штраф у розмірі 25 карбованців, а зброя відбиралася" [8, с. 315].

Безпосередньо наприкінці XIX ст. поступовий розвиток дозвільної системи в Російській імперії сприяє створенню спеціального поліцейського департаменту, чиї функції можна порівняти з органами дозвільної системи, наявними у теперішній час. Удосконалення організації і діяльності державних органів, на які безпосередньо покладались обов'язки з видачі дозволів і здійснення контролю за дотриманням установлених правил дозвільної системи, визначає появу особливої групи державних службовців, які спеціалізуються винятково на перетворенні в життя її вимог. У розвитку законодавчих основ дозвільної системи того періоду все чіткіше простежуються певні тенденції в зміні її пріоритетів. Основною метою її функціонування поступово стає не тільки захист державних інтересів і забезпечення суспільної безпеки, а також охорона життя і здоров'я людини. Водночас законодавство сфери дозвільної системи відображало рівень досягнутого науково-технічного прогресу і розвитку соціально-економічних відносин у суспільстві й істотно відрізнялося від законодавства наступних періодів розвитку нашого суспільства [2, с. 54–55].

Доволі важливим етапом становлення та розвитку дозвільної системи є так званий "Радянський період". Зокрема, упродовж його першого етапу (початок XIX ст. – 1924 рр.) остаточно на законодавчому рівні закріплюється дефініція

“дозвільна система”, а саме постановою ЦВК і СНК СРСР від 12.12.1924 затверджено Порядок виробництва, торгівлі, зберігання, користування, обліку і перевезення зброї, вогнепальних припасів, розривних снарядів і вибухових речовин [9, с. 433–435].

У другий “довоєнний” етап Радянського періоду (1925–1938 рр.) завдяки схваленню Адміністративного кодексу УРСР уперше на рівні законодавства були закріплені елементи дозвільної системи [10, с. 318–369]: перелік предметів, речовин і видів діяльності, що потребували наявності певного дозволу; система і повноваження органів, які здійснювали видачу дозволів і контроль за дотриманням встановлених правил; регламентувалась процедура отримання дозволу; було визначено міру відповідальності за порушення вимог правових норм у цій сфері. При цьому варто особливо наголосити, що такі положення були закріплені в єдиному акті, що вигідно вирізняло законодавство про дозвільну систему того часу від чинного [11, с. 262].

Становлення правил дозвільної системи (порядок придбання і здачі зброї у прифронтовій зоні, на звільнених територіях тощо) під час “воєнного” етапу Радянського періоду (1939–1945 рр. під час Другої світової війни) чітко відповідало специфіці воєнного часу. Водночас у “повоєнний” етап зазначеного періоду (1946–1960 рр.) активно вживаються заходи щодо підвищення відповідальності до порушників правил дозвільної системи, що, своєю чергою, виражалося у встановленні відповідного кримінального покарання згідно з нормативними актами загальносоюзного значення.

Як зазначає О. В. Харитонов, “період так званого “розвинутого соціалізму” (1960–1986 рр.) – етап формування сучасної правової основи дозвільної системи, під час якого вносяться зміни і доповнення у відомчі акти нормативного характеру і відбувається остаточне правове закріплення ключових елементів дозвільної системи, властивих і сучасному законодавству. Крім цього, приймається Кримінальний кодекс, у якому істотно пом’якшується покарання за незаконне носіння, зберігання, виготовлення і збут вогнепальної зброї (стаття 218). Але одночасно вводиться вимога (відомчою інструкцією), відповідно до якої гладкоствольна зброя повинна була продаватись винятково членам суспільства мисливців з дозволу міліції, нарізна ж зброя практично зникає з обігу. У цей період підготовлено перший проект Закону “Про зброю”, у якому передбачалось дозволити громадянам набувати права власності на вогнепальну зброю, у тому числі й короткоствольну [2, с. 59].

Упродовж 1986–1991 рр. відбуваються “...глобальні зміни у політичній системі суспільства, у результаті яких відбувається поступова переорієнтація на західні стандарти, які стосуються правового регулювання питань, пов’язаних із засобами забезпечення особистої безпеки громадян (поширення засобів індивідуального захисту: газових балончиків, деяких видів пневматичної, газової зброї тощо)” [11, с. 264].

Серед важливих особливостей сучасного періоду становлення та розвитку дозвільної системи у сфері обігу зброї в Україні (з 1991 р. до теперішнього часу) можна виокремити: по-перше, наявність спеціального органу, який здійснює відповідно до чинного законодавства дозвільну систему щодо об’єктів дозвільної системи – Національної поліції України; по-друге, запровадження особливого правового режиму функціонування дозвільної системи тощо. Однак характерною особливістю зазначеного періоду у цій сфері, насамперед, є наявність значної кількості законодавчих та інших нормативно-правових актів Верховної Ради

України, Президента України, Кабінету Міністрів України та відомчих нормативних актів Міністерства внутрішніх справ України, які охоплюють норми різних галузей права. Так, серед основних актів, що регламентують зазначену сферу, можна віднести, безперечно, Положення про дозвільну систему, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 [12], яке визначає не тільки поняття дозвільної системи у сучасному розумінні незалежної України, а й безпосередньо об'єкти дозвільної системи (предмети, матеріали і речовини, підприємства, майстерні та лабораторії, на які поширюється дозвільна система), порядок їх виготовлення, придбання, зберігання, обліку, охорони, перевезення та використання, а також контролю за дотриманням цього порядку та відповідальності за його порушення.

Отже, історико-правовий огляд становлення та розвитку дозвільної системи у сфері обігу зброї в Україні з моменту проголошення її незалежності свідчить, що у цей період був створений дієвий та ефективний механізм функціонування дозвільної системи у цій сфері, за допомогою якого запроваджено якісно новий порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, охорони, перевезення та використання зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту й активної оборони, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів, матеріалів і речовин, на які поширюється дозвільна система.

Погоджуючись із висновками О.В. Харитонова та В.В. Мартиновського, ми також вважаємо, що "...аналіз правових основ дозвільної системи минулого свідчить, що як одна з форм виконавчо-розпорядчої діяльності, вона стосується широкого кола суспільних відносин, яким держава завжди приділяла особливу увагу. Зміст і мета цієї системи змінювались разом із розвитком соціально-економічних і політичних процесів у суспільстві. Наприклад, якщо спочатку впровадження державою дозвільної системи в громадське життя здійснювалось з метою забезпечення охорони політичної системи суспільства, то на наступних етапах встановлення державою дозвільної системи має на меті забезпечення громадського порядку й охорони громадської безпеки. У наш час розвиток дозвільної системи має йти шляхом максимального задоволення (передусім шляхом спрощення дозвільних процедур) законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, при одночасному врахуванні інтересів держави і суспільства та оптимальному їх єднанні" [2, с. 62; 11, с. 266–267].

У зв'язку з цим вважаємо, що об'єктивне висвітлення історико-правових аспектів та специфічних особливостей дозвільної системи у сфері обігу зброї в Україні допоможуть знайти відповідь на низку нагальних питань, що виникають під час її здійснення, а також побудувати сучасну модель надання послуг у сфері дозвільної системи у цій сфері.

Отже, на підставі зазначеного вище можна зробити висновок, що передумовами становлення та розвитку дозвільної системи у сфері обігу зброї в Україні були події, які відбувалися під час таких історичних періодів, як: 1) ранній; 2) імперський; 3) революційний (перехідний) період; 4) радянський; 5) пострадянський; 6) сучасний.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Матюхіна Н.П.* Управління персоналом органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади: дис. ... д-ра юрид. наук. Х., 2002. 420 с.

2. *Харитонов О.В.* Дозвільна система в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2004. 197 с.

3. *Дерюжинский В.О.* Полицейское право. Пособие для студентов. Пг.: Сенат. Тип., 1917. 510 с.

4. Российское законодательство X–XX веков. Законодательство периода образования и усиления Русского централизованного государства. под общ. ред О.И. Чистякова. М.: Юрид. лит., 1984. Т. 2. 530 с.

5. Российское законодательство X–XX веков. Законодательство периода расцвета абсолютизма. под общ. ред О.И. Чистякова. М.: Юрид. лит., 1984. Т. 5. 528 с.

6. *Волков Н.* Законы о полиции (Законы административные, положения о судах специальных и действиях чинов полиции). М.: Изд. кн. маг. И.К. Голубева. 1910. 850 с.

7. Полное руководство для чинов полиции: Сб. распоряжений правительства. СПб.: Тип. П.П. Сойкина, 1895. 2008 с.

8. Сводъ законовъ Российской Империи. Сост. и изд. А.М. Нюренбергъ. Кн. 4. М.: Т-во Скоропечати А-Л Левенсонъ, 1910. Т. 13–14.

9. Збірник законів і розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду. 1924. № 29. С. 433–435.

10. Адміністративний кодекс У.С.Р.Р.: текст та поартикульний коментар, за ред. С. Канарського та Ю. Мазуренка. Харків: Юрид. вид-во Наркомюсту УСРР, 1929. 400 с.

11. *Мартиновський В.В.* Історія розвитку дозвільної системи України. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2012. Вип. 23. С. 260–267.

12. Про затвердження Положення про дозвільну систему: постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовт. 1992 р., № 576. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-92-%D0%BF (дата звернення: 15.03.2019).

REFERENCES

1. *Matiukhina N.P.* (2002) Upravlinnia personalom orhaniv vnutrishnikh sprav Ukrainy: orhanizatsiyno-pravovi zasady. “Personnel management of the internal affairs bodies of Ukraine: organizational and legal principles”: diss. ... Dr. Lawrence. sciences Kh., 420 p. [in Ukrainian].

2. *Kharytonov O.V.* (2004) Dozvilna systema v Ukraini. “Permit system in Ukraine: dis ... .. Candidate. lawyer sciences Kharkiv. 197 p. [in Ukrainian].

3. *Deryuzhinskiy V.O.* (1917) Politseyskoe pravo. Posobiye dliy studentov. “Police law Manual for students”. Pg.: Senate. Typ. 510 p. [in Russian].

4. Rossiiskoe zakonodatelstvo X–XX vekov. Zakonodatelstvo perioda obrazovaniya i usileniya Russkogo tsentralizovannogo gosudarstva. “Russian legislation of the 10th–20th centuries. Legislation of the period of formation and strengthening of the Russian centralized state”. under total Ed.I. Chistyakov. M.: Legal. Lit., 1984. T. 2. 530 p. [in Russian].

5. Rossiyskoye zakonodatelstvo X–XX vekov. Zakonodatelstvo perioda rastsveta absoliutizma. “Russian legislation of the 10th–20th centuries. Legislation of the heyday of absolutism”. under total Ed.I. Chistyakov. M.: Legal. lit., 1984. T. 5. 528 p. [in Russian].

6. *Volkov N.* (1910) Zakony o politsii (Zakony administrativnye polozheniya o sudakh spetsialnykh i deistviyakh chinov politsii). “Laws on the police (laws administrative, regulations on special courts and actions of police officials)”. M.: Izd. Prince Shop I.K. Golubeva. 850 p. [in Russian].

7. Polnoe rukovodstvo dlya chinov politsii. “Complete Guide for Police Officers”: Sat. government orders. SPb.: Type. P.P. Soikina, 1895. 2008 p. [in Russian].

8. Svod zakonov Rossiyskoy Imperii. “Bring the law of the Russian Empire”. Comp. and ed. A.M. Nurenberg. Prince 4. M.: T-in Skoropechat AL-Levenson, 1910. T. 13–14 [in Russian].

9. Zbirnyk zakoniv i rozporiadzhen Robitnycho-Selianskoho Uriadu. “Collection of laws and regulations Robitnicho-Selyansky Goverment”. 1924. No. 29. P. 433–435. [in Ukrainian].

10. Administratyvnyi kodeks U.S.R.R.: tekst ta poartykulnyi komentar. “Administrative code U.S.R.R.”: text and potic commentary. Ed.S. Kanarsky and Yu. Mazurenko. Kharkiv: Yurid. View of the People’s Commissariat of the Ukrainian SSR, 1929. 400 p. [in Ukrainian].

11. *Martynovskyi V.V.* (2012). Istoriia rozvytku dozvilnoi systemy Ukrainy. Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia. “History of development of the permissive system of Ukraine. Public construction and local government”. Iss. 23. P. 260–267 [in Ukrainian].

12. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro dozvilnu systemu. “On Approval of the Regulation on the Permit System: Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated October 12. 1992, No. 576”. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-92-%D0%BF (date of application: 15.03.2019) [in Ukrainian].

UDK 342.95.078.11

Yu.P. Zhvanko,
Postgraduate, Researcher,
State Research InstituteMIA Ukraine,
Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0001-6413-5156

ESTABLISHMENT AND DEVELOPMENT OF AN AUTHORIZATION SYSTEM IN THE FIELD OF ARMS CIRCULATION IN UKRAINE

The article considers the historical aspects of the emergence of a permit system in the field of arms circulation in Ukraine. The analysis of occurrence of leisure activity, preconditions of development of the legislation regulating the specified sphere, and also competence of corresponding bodies is prepared. Separate periods of formation and development of the permitting system in the sphere of arms circulation in Ukraine have been identified. It is noted that one of the first stages of formation and development of the licensing system can be considered the period of infinite dominance of religious thought in the XV–XVII centuries, when there was total control of the state over almost all spheres of public life, in particular with regard to science and art. They became one of the prerequisites for the emergence of the sphere of the authorization system.

During the 18th–19th centuries, special bodies were created with the competence to issue relevant permits, monitor the observance of the established rules of the authorization system, as well as to bring to justice those guilty of violating these rules. Among the objects of the licensing system of that time (together with trade, etc.) there was a special regulation of the turnover of firearms, industrial production related to the manufacture, storage and sale of ammunition and explosives, the turnover of poisonous and potent substances.

It was noted that the gradual development of the permitting system at the end of the 19th century has contributed to the creation of a special police department, whose functions can be compared to those of the permitting system currently in place. At the same time, it was stated that the legislation of the sphere of authorization system of that time reflected the level of achieved scientific and technical progress and development of social and economic relations in the society and differed significantly from the legislation of subsequent periods of development of our society. Besides, the Soviet and modern periods of formation and development of authorization system in the sphere of arms circulation in Ukraine are investigated.

Attention is drawn to the fact that the experience of the past will allow us to identify and understand the peculiarities and general trends of its development under certain historical conditions, to get acquainted with the achievements and gaps in this area, in order to take into account everything that is valuable and rational for the construction of a modern model of service provision in the field of licensing system in Ukraine.

Keywords: authorization system, authorization activity, body of authorization system, arms turnover, formation, development.

Отримано 09.04.2019

УДК 351.342(477)

С.В. Книш,
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри загальнотеоретичних правових дисциплін
Рівненського інституту Київського університету права НАН України
м. Рівне, Україна

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УМОВАХ РЕАЛІЗАЦІЇ МЕДИЧНОЇ РЕФОРМИ

У статті розглянуто проблему існування значної кількості нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері охорони здоров'я. Зроблено висновок щодо необхідності систематизації (кодифікації) у цій сфері. Вказано на недоліки, які стосуються змісту чинних нормативно-правових актів у сфері охорони здоров'я, а саме: наявності прогалин, суперечностей та дублювання; відсутності нормативного регулювання дисциплінарного провадження стосовно медичних працівників та етичних правил поведінки під час здійснення ними професійної діяльності.

Ключові слова: *адміністративно-правове регулювання, сфера охорони здоров'я, правовідносини у сфері охорони здоров'я, медична реформа, медичний кодекс, медична реформа.*

Реформування сфери охорони здоров'я супроводжується значною кількістю заходів, спрямованих на приведення процедур надання медичної допомоги та медичного обслуговування до сучасних світових стандартів, які неможливо втілити без оновлення нормативно-правової бази, що регулює функціонування сфери охорони здоров'я. Тому проведення реформи сфери охорони здоров'я стосується не лише здійснення різноманітних організаційних заходів, а й удосконалення чинних і прийняття нових нормативно-правових актів задля втілення та забезпечення роботи оновленої системи охорони здоров'я. Значне місце в правовому регулюванні відносин відведено саме адміністративним нормам, які призначені для упорядкування організаційно-розпорядчих процесів, зокрема у сфері охорони здоров'я, адже вони спрямовані на створення та забезпечення таких умов, які безперешкодно дозволяють громадянам реалізувати власні конституційні права на життя, здоров'я та медичну допомогу.

Будь-які норми, в тому числі адміністративного права, призначені для врегулювання різного виду юридичних зв'язків, що виникають на території держави між особами та за її межами, адже право в різних його формах (правилах, законах, вказівках, розпорядженнях тощо) з давніх часів виступало основним засобом упорядкування суспільних зв'язків, і, як наслідок, правовідносин. Там, де мають місце правовідносини, виникає необхідність їх регулювання, в тому числі з метою недопущення відхилень у їх динаміці, наслідком чого може стати девіантна чи протиправна поведінка учасників таких правових відносин. За допомогою останніх також забезпечується безліч державних процесів, пов'язаних із управлінням і функціонуванням суспільно важливих державних сфер, серед яких − сфера

© Книш С.В., 2019

охорони здоров'я. Тому їх врегулювання є не тільки необхідним, а й обов'язковим.

Останнім часом чимало юристів-науковців (Н.Б. Болотіна, Р.Ю. Гревцова, Д.В. Карамишев, О.В. Любінець, І.Я. Сенюта, В.І. Теремецький та ін.) у своїх дослідженнях приділяють увагу питанням удосконалення медичного законодавства. Більшість із них наголошують на необхідності упорядкування та систематизації наявного масиву нормативно-правових актів у сфері охорони здоров'я. При цьому слушною є також пропозиція вчених щодо змін і корегування змісту окремих нормативно-правових актів у цій сфері.

Мета статті зумовлюється недосконалістю сучасного медичного законодавства та полягає у визначенні наявних недоліків адміністративно-правових норм, встановленні їх зв'язку з реформою сфери охорони здоров'я, а також у визначенні шляхів їх розв'язання.

У процесі адміністративно-правового регулювання суспільних відносин провідна роль відводиться положенням, у тому числі правилам і принципам, що закріплюються в нормах адміністративного права на підзаконному рівні. Йдеться про фактичне визначення відповідності чинних підзаконних нормативно-правових актів сучасним реаліям. Також необхідно наголосити, що всі адміністративно-правові засоби регулювання суспільних зв'язків, як от заборона, зобов'язання, уповноваження, дозвіл, адміністративний примус, закріплюються саме в нормах права, а це додатково вказує на те, що саме вони є складовою механізму адміністративно-правового регулювання.

Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері охорони здоров'я в України набуває особливої актуальності за умов реформування зазначеної сфери в той період, коли значна частина нормативно-правового забезпечення проходить етап свого оновлення, приймаються нові підзаконні нормативно-правові акти, внаслідок чого неактуальні втрачають юридичну силу. Саме в процесі перебудови тієї чи іншої галузі першочергове значення мають адміністративні норми як такі, що забезпечують нові засади та порядок роботи інститутів у межах окремої структури. Разом з тим, під час оновлення достатньо значного обсягу правових документів нерідко виникають суперечності між окремими нормативними актами, правові прогалини, неточності та дублювання. До того ж оновлення змісту положень підзаконних нормативно-правових актів відбувається не комплексно, а однобічно – підлаштовуючись під вирішення конкретної ситуації. Звідси виникають питання: яку норму права слід застосувати в тій чи іншій ситуації, а також до якого органу необхідно звернутися для вирішення певного питання. Як відомо, ефективна робота може бути організована та налагоджена тільки за умови якісного правого забезпечення. Так, сьогодні ліквідована Державна санітарно-епідеміологічна служба, а всі її повноваження покладено на Державну службу з питань безпечності харчових продуктів [1]. Водночас правові норми щодо визначення статусу вже не існуючої служби та напрями її діяльності залишаються чинними, що передбачено положеннями Закону України "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення" [2] та Положенням про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 22.06.1999 № 1109 [3].

За таких умов стає очевидним, що нормативна база у сфері охорони здоров'я характеризується численною кількістю недоліків, серед яких: "недостатньо виражена державна політика у сфері охорони здоров'я громадян, у тому числі її законодавчого забезпечення; відсутність науково обґрунтованої стратегії законодавчої діяльності

у сфері охорони здоров'я; низька законотворча активність суб'єктів законодавчої ініціативи; складність проходження законопроектів про охорону здоров'я у Верховній Раді України; відсутність спеціалістів, які б мали необхідний обсяг знань як у сфері юриспруденції, так і в медицині; неконсолідованість діяльності представників правової і медичної науки; недостатнє використання позитивного досвіду в регулюванні охорони здоров'я за кордоном; правова база охорони здоров'я є дуже нечіткою, нерідко зустрічаються законодавчі колізії і ситуації, коли норми різних актів, що регламентують тією чи іншою мірою охорону здоров'я, суперечать один одному; надмірна розпорошеність норм, що стосується охорони здоров'я, по всьому українському законодавству" [4, с. 5].

На жаль, наявність значної кількості розпорошених нормативно-правових актів у сфері охорони здоров'я не сприяє її нормальному функціонуванню та вирішенню актуальних завдань, пов'язаних із наданням медичної допомоги й обслуговування населення на якісно новому рівні. Вбачається, що лише проведення систематизації підзаконних нормативно-правових актів у сфері охорони здоров'я, яка призведе до зниження їх обсягу та перегляду змісту задля виявлення дублювань і протиріч, зможе вирішити чимало проблем прикладного характеру. Систематизація позитивно вплине і на правозастосування, адже сприятиме швидкому пошуку необхідної правової норми, її більш правильному і системному тлумаченню та формуванню у особи об'єктивного уявлення про регулювання конкретного питання.

З усіх відомих способів систематизації законодавства та, зважаючи на численну кількість нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері охорони здоров'я, найбільш доцільним способом їх систематизації є кодифікація. Йдеться про прийняття Медичного кодексу України, що також обумовлено тенденцією трансформації медичної сфери в самостійну правову галузь.

Звісно, питання прийняття такого масштабного правового акта виходить за межі компетенції виконавчих органів державної влади (Кабінету Міністрів України чи Міністерства охорони здоров'я України (далі – МОЗ України). Кодифікація передбачає прийняття відповідного законодавчого акта, тому і відноситься до питання адміністративно-правового регулювання лише частково. Утім, зважаючи на значущість цього процесу для врегулювання адміністративно-правових відносин, слід відзначити його позитивні аспекти: по-перше, це дозволить комплексно підійти до вдосконалення законодавства у сфері охорони здоров'я; по-друге, зменшить кількість нормативно-правових актів, що регулюють галузь охорони здоров'я (сьогодні їх кількість становить більше двох тисяч документів); по-третє, усуне неузгодженості та розбіжності між підзаконними нормативно-правовими актами у сфері охорони здоров'я; по-четверте, дасть змогу виробити й у перспективі дотримуватися уніфікованої "політики" правового регулювання; по-п'яте, дозволить виявити та усунути прогалини у правовому регулюванні тих чи інших інститутів. Зауважимо, що на необхідності кодифікації медичного законодавства неодноразово наголошувалося Н.Б. Болотіною [5, с. 120–121], Р.Ю. Гревцовою [6, с. 10–11], Д.В. Карамишевим [7, с. 22], І.Я. Сенютою [4, с. 9] та іншими вченими. Вважаємо, що нормами такого кодифікованого акта може бути урегульовано чимало важливих, в тому числі організаційних питань, а саме: засади функціонування системи охорони здоров'я; надання медичної та домедичної допомоги, здійснення медичного обслуговування, забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя населення (як невід'ємної складової охорони здоров'я); здійснення донорства крові та її компонентів; проведення трансплантації анатомічних матеріалів людини;

визначення статусу закладів охорони здоров'я різного рівня, в тому числі порядок їх акредитації; закріплення статусів медичних працівників та пацієнта як центральної постаті в цій сфері; порядок надання медичних й адміністративних послуг; окремі питання забезпечення санітарно-курортної діяльності; положення щодо охорони здоров'я матері та дитини; проведення медичних експертиз; здійснення медичної та фармацевтичної діяльності, в тому числі в частині забезпечення населення лікарськими засобами, іншими медичними препаратами та медичним обладнанням, їх виробництво та реалізація; кадрові питання, зокрема ті, що стосуються соціального забезпечення медичних працівників; порядок акредитації закладів охорони здоров'я контрольно-наглядової діяльності у сфері охорони здоров'я, а також положення щодо юридичної відповідальності за порушення вказаних законодавчих норм.

Слід також зауважити, що необхідність створення медичного кодексу активно підтримують не тільки вчені та практики в галузі юриспруденції, а й фахівці медичної сфери. Так, на думку Р.В. Богатирьової, "медичне право потребує кодифікації, тобто створення єдиного, логічно і юридично цілісного нормативно-правового акта – Медичного кодексу. У нього повинні увійти закони: "Про особливості діяльності закладів охорони здоров'я", "Про правовий статус медичних працівників", "Про права пацієнтів" та інших законодавчих актів, що регламентують правовідносини в системі охорони здоров'я" [8]. У напрямі систематизації медичного законодавства позитивним прикладом є Кодекс Республіки Казахстан про здоров'я народу та систему охорони здоров'я [9].

Незважаючи на фундаментальність такого кодифікованого акта, об'єктивно ним не можна врегулювати абсолютно всі питання функціонування сфери охорони здоров'я, особливо враховуючи те, що сьогодні до Верховної Ради України не внесено жодного подібного законопроекту, а його розробка – це достатньо довгий та кропіткий процес команди висококваліфікованих фахівців у різних галузях права, медицини, економіки тощо. Так, одним із неврегульованих питань можна вважати питання про притягнення до дисциплінарної відповідальності лікарів безпосередньо за недодержання норм Етичного кодексу лікаря України [10], який закріплює певні правила поведінки для лікарів. Утім у чинному законодавстві відсутній порядок здійснення дисциплінарного провадження щодо медичних працівників, зокрема лікарів. З огляду на відсутність спеціального підзаконного нормативно-правового акта в разі недодержання лікарем етичних норм громадянин має право подати скаргу в загальному порядку відповідно до Закону України "Про звернення громадян" [11]. Зважаючи на специфіку цієї сфери маємо сумніви, що в межах подання такої скарги може бути об'єктивно вирішено питання про порушення дисциплінарних норм лікарем. Більше того, незрозумілими є заходи дисциплінарної відповідальності внаслідок задоволення подібних скарг. Внаслідок цього маємо таку конструкцію, коли "де-юре" можна казати про певну дисциплінарну відповідальність лікарів, при цьому "де-факто" такого механізму не існує через відсутність правових підстав його функціонування. Інститут дисциплінарної відповідальності повинен поширюватись на всіх працівників медичної сфери, а не тільки лікарів, звичайно з градацією дисциплінарних заходів відповідно до ступеня відповідальності за надання медичної допомоги та здійснення іншої діяльності, пов'язаної з нею. Таким чином, вбачається доцільним розробити та затвердити на рівні МОЗ України правила етичної поведінки медичних працівників, а також окремий підзаконний нормативно-правовий акт про порядок здійснення

дисциплінарного провадження лікарів та інших працівників у сфері охорони здоров'я.

Тим часом прийняття нових правових норм не може виправити певні законодавчі недоліки в частині суперечності та втрати актуальності окремих положень нормативно-правових актів. У зв'язку з цим останні потребують аналізу, спрямованого на виявлення вказаних неточностей та їх усунення. Вбачається, що така робота має здійснюватися спеціальною тимчасовою комісією, створеною при МОЗ України, принаймні на період проведення реформи. Результатом роботи такої комісії повинна стати розробка проектів нормативно-правових актів, спрямованих на усунення законодавчих розбіжностей і виявлення прогалин у врегулюванні функціонування сфери охорони здоров'я.

На підзаконному рівні в межах реформування системи охорони здоров'я також потребує свого розгляду питання впровадження та нормативного забезпечення дисциплінарного провадження щодо медичних працівників, а також прийняття етичних правил поведінки під час здійснення ними професійної діяльності. Актуальною є і систематизація нормативно-правових актів у сфері охорони здоров'я, насамперед через їх значний обсяг і розгалуженість. Пріоритетним способом систематизації в такому випадку залишається кодифікація. При цьому до окремих підзаконних нормативно-правих актів можуть бути застосовані і інші способи їх систематизації, такі як консолідація та інкорпорація.

Проведення реформи сфери охорони здоров'я стосується не лише здійснення різноманітних організаційних заходів, а й удосконалення чинних і прийняття нових нормативно-правових актів, задля втілення та забезпечення роботи оновленої системи охорони здоров'я. Впровадження нових процедур надання медичної допомоги громадянам та медичного обслуговування населення потребує такої ж детальної регламентації, як і засади, на основі яких вони (процедури) реалізуються. Це сприяє накопиченню множинності нормативно-правових актів, які регулюють різні види та напрями медичної допомоги. Отже, можна зробити висновок, що сучасний стан нормативно-правової бази у сфері охорони здоров'я є недосконалим. По-перше, в процесі реалізації реформи, коли приймається і скасовується безліч законодавчих актів, створити стабільну нормативно-правову базу практично неможливо. По-друге, за таких умов нерідко приймаються нормативно-правові акти, які не лише не доповнюють один одного, а й не кореспондуються між собою (наприклад, посада державного санітарного лікаря, якої сьогодні не існує, продовжує фігурувати в низці законів, зокрема у ст. 236 КУпАП [12]). По-третє, множинність неоднорідних за змістом законів і підзаконних нормативно-правових актів не сприяє ефективному регулюванню правовідносин у сфері охорони здоров'я, а навпаки призводить до їх хаотичного розвитку, негативно відображаючись на динаміці.

Характеризуючи адміністративно-правові відносини у сфері охорони здоров'я, необхідно враховувати не лише їх зовнішні форми і чинники, що впливають на виникнення та розвиток цих правовідносин, а й внутрішню складову (структуру), яка відображає зміст, оскільки саме вона впливає на зовнішню форму таких відносин, а також позначається на безпосередньому впливі на організацію сфери функціонування охорони здоров'я. Тому під час перспективних наукових пошуків вважаємо за доцільне приділити увагу структурі адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я (об'єкту, суб'єктам, змісту).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Деякі питання щодо договорів про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій: постанова Кабінету Міністрів України від 25.04.2018 № 410. Офіційний вісник України. 2018. № 45. Ст. 1570.

2. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24.02.1994 № 4004-XII. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 27. Ст. 218.

3. Про затвердження Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні: постанова Кабінету Міністрів України від 22.06.1999 № 1109. Офіційний вісник України. 1999. № 25. Ст. 1178.

4. *Любінець О.В., Сенюта І.Я.* Медичний кодекс як основа в реформуванні охорони здоров'я України. Український медичний часопис. 2006. № 3. С. 5–10.

5. *Болотіна Н.Б.* Медичне право у системі права України. Право України. 1999. № 7. С. 116–121.

6. *Гревцова Р.Ю.* Медичне право України: сучасний стан і перспективи розвитку. Перший Всеукраїнський конгрес з медичного права і соціальної політики (14–15 квітня 2007 року, м. Київ): збірник тез доповідей (науково-практичне видання) / упор. Р.Ю. Гревцова, А.В. Степаненко. К., 2007. С. 9–11.

7. *Карамишев Д.В.* Законодавче забезпечення функціонування системи охорони здоров'я та формування галузі медичного права в Україні. Перший Всеукраїнський конгрес з медичного права і соціальної політики (14–15 квітня 2007 року, м. Київ): збірник тез доповідей (науково-практичне видання) / упор. Р.Ю. Гревцова, А.В. Степаненко. К., 2007. С. 21–24.

8. Україні потрібен Медичний кодекс. Інформаційне агентство "Українські Національні Новини". URL: https://www.unn.com.ua/ru/news/1201312-ukrayini-potriben-medichniy-kodeks-r-bogatirova. (дата звернення: 10.03.2019).

9. Кодекс Республики Казахстан "О здоровье народа и системе здравоохранения" от 18.09.2009 № 193-IV (с изменениями и дополнениями по состоянию на 19.04.2019). URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30479065#pos=54;-47. (дата звернення: 19.04.2019).

10. Етичний кодекс лікаря України від 27.09.2009, прийнятий Всеукраїнським з'їздом лікарських організацій та X З'їздом Всеукраїнського лікарського товариства. Щотижневик "Аптека". № 2 від 08.01.2010. URL: https://www.apteka.ua/article/22890. (дата звернення: 10.03.2019).

11. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 47. Ст. 256.

12. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1984. Додаток № 51. Ст. 1122.

REFERENCES

1. Deiaki pytannia shchodo dohovoriv pro medychne obsluhovuvannia naselennia za prohramoiu medychnykh harantii. "Some issues regarding contracts for medical care of the population under the program of medical guarantees": the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated April 25, 2018 No. 410. Official Bulletin of Ukraine. 2018. No. 45. Art. 1570 [in Ukrainian].

2. Pro zabezpechennia sanitarnoho ta epidemichnoho blahopoluchchia naselennia. "On ensuring sanitary and epidemiological well-being of the population": the Law of Ukraine dated February 24, 1994, No. 4004-XII. Information from the Verkhovna Rada of Ukraine. 1994. No. 27. Art. 218 [in Ukrainian].

3. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro derzhavnyi sanitarno-epidemiolohichnyi nahliad v Ukraini. "On Approval of the Regulation on State Sanitary and Epidemiological Supervision in Ukraine": Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated June 22, 1999 No. 1109. Official Bulletin of Ukraine. 1999. No. 25. Art. 1178 [in Ukrainian].

4. *Liubinets O.V., Seniuta I.Ia.* (2006). Medychnyi kodeks yak osnova v reformuvanni okhorony zdorovia Ukrainy. Ukrainskyi medychnyi chasopys. "The Medical Code as the basis for the reform of health care in Ukraine". Ukrainian medical journal. No. 3. 5–10 pp. [in Ukrainian].

5. *Bolotina N.B.* (1999). Medychne pravo u systemi prava Ukrainy. Pravo Ukrainy. "Medical law in the system of law of Ukraine". The law of Ukraine. No. 7. 116–121 pp. [in Ukrainian].

6. *Hrevtsova R.Iu.* (2007). Medychne pravo Ukrainy: suchasnyi stan i perspektyvy rozvytku. Pershyi Vseukrainskyi konhres z medychnoho prava i sotsialnoi polityky (14–15 kvitnia 2007 roku, m. Kyiv). "Medical Law of Ukraine: Current State and Development Prospects". First All-Ukrainian Congress on Medical Law and Social Policy (April 14–15, 2007, Kyiv): a collection of abstracts (scientific-practical edition) / emphasis. R.Yu. Gretsov, AV Stepanenko K. 9–11 pp. [in Ukrainian].

7. *Karamyshev D.V.* (2007). Zakonodavche zabezpechennia funktsionuvannia systemy okhorony zdorovia ta formuvannia haluzi medychnoho prava v Ukraini. Pershyi Vseukrainskyi konhres z

medychnoho prava i sotsialnoi polityky (14–15 kvitnia 2007 roku, m. Kyiv). “Legislative support for the functioning of the health care system and the formation of the medical law field in Ukraine”. The First All-Ukrainian Congress on Medical Law and Social Policy (14–15 April 2007, Kyiv): a collection of abstracts (scientific and practical edition) / emphasis . R.Yu. Gretsov, AV Stepanenko K. 21–24 pp. [in Ukrainian].

8. Ukraini potriben Medychnyi kodeks. ”Ukraine needs a medical code”. Information agency “Ukrainski Natsionalni Novyny”. URL: https://www.unn.com.ua/ru/news/1201312-ukrayini-potriben-medichniy-kodeks-r-bogatirova. (date of application: 10.03.2019) [in Ukrainian].

9. Kodeks Respublyky Kazakhstan “O zdorove naroda y systeme zdravookhranenyia”. The Code of the Republic of Kazakhstan “On the health of the people and the health care system” dated September 18, 2009 No. 193-IV (with amendments and additions as of April 19, 2019). URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30479065#pos=54;-47. (date of application: 10.03.2019) [in Russian].

10. Etychnyi kodeks likaria Ukrainy vid 27.09.2009 (pryiniatyi Vseukrainskym zizdom likarskykh orhanizatsii ta X Zizdom Vseukrainskoho likarskoho tovarystva). “Code of Ethics of the Doctor of Ukraine” dated September 27, 2009 (adopted by the All-Ukrainian Congress of Medical Organizations and X Congress of the All-Ukrainian Medical Association). Pharmacy Weekly. № 2 dated 08.01.2010. URL: https://www.apteka.ua/article/22890. (date of application: 10.03.2019) [in Ukrainian].

11. Pro zvernennia hromadian. “On Citizens' Appeal”: Law of Ukraine dated 02.10.1996 No. 393/96-BP. Information from the Verkhovna Rada of Ukraine. 1996. No. 47. Art. 256 [in Ukrainian].

12. Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia. “Code of Ukraine on Administrative Offenses” dated 07.12.1984 No. 8073-X. Information from the Supreme Soviet of the Ukrainian SSR. 1984. Supplement No. 51. Art.1122. [in Ukrainian].

UDC 351.342(477)

S.V. Knysh,
Candidate of Juridical Sciences, Docent, Head of the Department,
Rivne Institute of the Kiev University of Law
of the National Academy of Sciences of Ukraine,
Rivne, Ukraine

ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF RELATIONS IN THE HEALTH CARE SECTOR IN THE CONDITIONS OF IMPLEMENTING MEDICAL REFORM

The main disadvantages that negatively affect the process of regulation of administrative and legal relations in the health care sector have been defined in the article. The presence of a large number of scattered normative and legal acts in the health care sector is among them. It has been indicated that this does not contribute to its normal functioning and to the solution of the urgent tasks related to the provision of medical care and public services at a qualitatively new level. It is believed that only systematization of subordinate normative and legal acts in the health care sector will solve a number of problems of an applied nature. Another disadvantage is the lack of normative regulation of bringing to disciplinary liability of medical employees, in particular physicians, for non-compliance with moral and ethical standards. It has been emphasized that in order to identify duplications and contradictions, inaccuracies and their further elimination, it is necessary to analyze the existing normative and legal acts in the health care sector. Adoption of new legal norms will not rectify legislative deficiencies in part of existing contradictions and the loss of relevance of certain provisions of normative and legal acts in this area. It has been indicated that such work should be carried out by a special temporary committee established under the Ministry of Health of Ukraine, at least during the period of the reform.

It has been concluded that the current state of normative and legal regulation in the health care sector is imperfect. First of all, it is practically impossible to create a stable normative and legal base in the process of implementing the reform, when a large number of normative and legal acts are adopted and canceled. Secondly, normative and legal acts are often adopted under such conditions, which do not complement one another, and do not correspond with each other. Thirdly, the multiplicity of heterogeneous under content laws and subordinate normative and legal acts does not contribute to the effective regulation of legal relations in the health care sector, but rather leads to their chaotic development, negatively being reflected in the dynamics of their development.

Keywords: administrative and legal regulation, health protection sphere, legal relations in the sphere of health protection, medical reform, medical code.

Отримано 22.04.2019

УДК 342.8:325.14(4:477)

М.П. Кобець,
кандидат юридичних наук,
заступник начальника відділу ДНДІ МВС України,
м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0001-6725-8469

РЕАЛІЗАЦІЯ ВИБОРЧИХ ПРАВ ЯК ЗАСІБ ІНТЕГРАЦІЇ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ ДО МІСЦЕВИХ ГРОМАД: ЄВРОПЕЙСЬКІ НАПРАЦЮВАННЯ ТА ДОСВІД УКРАЇНИ

У статті досліджено особливості реалізації виборчих прав внутрішньо переміщених осіб. Увага приділена проблемам реалізації виборчих прав на виборах до місцевих органів самоуправління. Проаналізовано практику реалізації виборчих прав внутрішньо переміщених осіб на досвіді України та зарубіжних країн. Окреслено проблемні питання реалізації виборчих прав внутрішньо переміщеними особами та визначені основні напрями їх урегулювання відповідно до міжнародних стандартів.

Ключові слова: *внутрішньо переміщені особи, виборчі права, місцеві громади, місцеве самоврядування, європейський досвід, міжнародні стандарти.*

Ухвалення Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII [1] є правовим здобутком держави, яка прагнула до пом’якшення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, порушення прав людини та надання першочергової допомоги тим громадянам України, які для реалізації своїх прав на безпечні умови життя і здоров’я були вимушені переїхати з небезпечної зони. Терміновість ухвалення цього закону була вимушеною, оскільки процес переселення людей із небезпечних для їх життя територій став масовим і стислим у часі, а чинні закони України не врахували значного кола питань, які потребували правової регламентації. Передусім необхідно було визначити обов’язки органів державної та місцевої влади, органів місцевого самоврядування щодо їх повноважень у розв’язанні проблем внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО), а також напрями забезпечення захисту прав і свобод, передбачити розв’язання першочергових потреб переселених осіб у житлі, медичних послугах, освіті, пенсійному та соціальному забезпеченні, працевлаштуванні тощо. Очікування швидкого розв’язання воєнного конфлікту навіть не порушувало питання про довготривале залучення ВПО до територіальних громад і налагодження діалогу між ними.

І сьогодні, коли кількість ВПО становить 1 млн 350 тис., залишається актуальним питання виконання обов’язків держави перед своїми громадянами, які опинились у небезпечних умовах у місцях їх постійного проживання, проте одночасно постає питання ініціювання певної соціальної активності у переселенців щодо розв’язання і державних, і регіональних, і власних проблем.

У чинному Законі України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” окреслена взаємодія органів влади та місцевого самоврядування

© Кобець М.П., 2019

з громадськими об'єднаннями, діяльність яких спрямована на розв'язання проблем ВПО, але невиправдано не визначено порядок такої взаємодії. Тому для ефективної інтеграції ВПО у територіальні громади необхідно сформувати систему дій, спрямовану на сполучення інтересів обох сторін щодо створення умов для гідного спільного функціонування. У зв'язку з цим законодавство України про територіальні громади також потребує змін і доповнень.

Органи місцевого самоврядування мають безпосереднє відношення до реалізації потреб та інтересів ВПО, адже забезпечення ефективного використання всіх видів ресурсів та забезпечення соціальної сфери є обов'язком, відповідальністю та основною функцією територіальних громад, за які вони несуть відповідальність. Тому вирішення основних проблем життєзабезпечення особливо вразливих верств ВПО, розробка перспективних стратегічних цілей і напрямів, пов'язаних з інтеграцією та практичним залученням переселенців у територіальні громади, стає довготривалим процесом.

Якщо на початок переселення ВПО були зорієнтовані в основному на вирішення проблем свого життєзабезпечення, то нині йдеться про визначення можливостей та умов реалізації ресурсів ВПО в забезпеченні розвитку територіальних громад за умови інтеграції переселенців у їх структуру. І насамперед це політична інтеграція переселенців, що проявляється в наданні як активного, так і пасивного виборчого права, як правило, на місцевих та регіональних виборах.

Враховуючи сучасні реалії фактів початку політичної інтеграції, ВПО самі по собі можуть викликати невдоволення місцевих жителів, оскільки обрані з переселенців депутати місцевих рад починають порушувати, на думку місцевих жителів, права корінного населення, що може викликати конфлікти.

Міжнародні стандарти у сфері забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб прямо забороняють дискримінацію чи інші форми обмежень прав та свобод внутрішньо переміщених осіб. Зокрема, згідно з принципом 22 Керівних принципів [2], ВПО – незалежно від того, чи перебувають вони у таборах для внутрішньо переміщених осіб, чи поза межами таких таборів – не повинні зазнавати дискримінації, зумовленої їхнім переміщенням, у процесі реалізації права на свободу думки та совісті, вираження поглядів і переконань, права на здійснення підприємницької діяльності, права на працю, права на свободу об'єднань, на участь в управлінні місцевими справами, права голосу та права на участь в управлінні державними та публічними справами, права на спілкування мовою, яку вони розуміють. Аналогічний підхід відображено й у ст. 38 Конституції України, згідно з якою всі громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Водночас ст. 24 Основного Закону України передбачено, що всі громадяни України (незалежно від того, чи належать вони до ВПО) мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом.

Однак на практиці ВПО не можуть належним чином реалізувати своє право на участь в управлінні державними справами та на участь у виборах. Хоча вони мають право голосу на виборах голови держави та можуть голосувати у загальнодержавному виборчому окрузі на парламентських виборах, лише частина з них використовує можливості, передбачені Конституцією України та відповідними законами України.

За результатами опитування ВПО щодо їх участі у політичних та виборчих процесах, проведеного Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) у

2016 р., лише 7 % опитаних ВПО взяли участь у виборах Президента України та виборах народних депутатів України, що проводилися у 2014 р. На місцевих виборах у 2015 р. взагалі змогли проголосувати лише 4 % опитаних ВПО. Ці 4 % склали ВПО, які отримали своє право голосу в судовому порядку [3].

Сьогодні, відповідно до результатів дослідження, проведеного в межах проекту "Національна система моніторингу ситуації з ВПО в Україні", який фінансується Європейським Союзом та впроваджується Міжнародною організацією з міграції, станом на вересень 2018 р., тільки 44 % переселенців мають намір голосувати на наступних президентських і парламентських виборах в Україні, 33 % не збираються голосувати. При цьому серед причин, з яких ВПО не збираються голосувати, 37 % вказали, що, на їх думку, вони як ВПО не мають права голосу (і цей відсоток, як порівняти з 2014 р., збільшився з 31 % до 37 %), 12 % не знають, як голосувати у місці переміщення. З усіх опитаних 64 % – не обізнані з порядком голосування на президентських та парламентських виборах у місці переміщення. Голосувати на наступних місцевих виборах, якби була така можливість, готові 61 % опитаних. Майже 70 % опитаних переселенців хотіли б голосувати на національних виборах у приймаючій громаді, однак лише чверть знає, як змінити місце голосування (за результатами опитування ВПО в січні-лютому 2018 р. Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES)) [4].

Якщо загальнонаціональні вибори проходять раз на п'ять років, то голосування у новостворюваних об'єднаних територіальних громадах відбуваються постійно. Згідно з даними Центральної виборчої комісії, у 2016 та 2017 рр. проводилось близько 140 місцевих виборів щороку, а у 2018 р. їх було 124. Крім того, 7 уже проведені у січні цього року, а проведення 18 заплановано на лютий 2019 року [5].

Однак, навіть змінивши місце голосування, ВПО не може реалізувати своє виборче право на місцевих виборах.

Основні труднощі в реалізації права голосу на виборах зумовлені положеннями чинного законодавства, які визначають критерії наявності або відсутності права голосу на виборах, поняття виборчої адреси та порядку зміни місця голосування без зміни виборчої адреси.

Так, відповідно до частини другої ст. 8 Закону України "Про Державний реєстр виборців", виборчою адресою виборця є та, за якою зареєстровано його постійне місце проживання відповідно до Закону України "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання" [6].

Виборчі адреси більшості виборців належать до територій, які відносяться до тимчасово окупованих, зокрема – територій Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, окремих районів Донецької та Луганської областей, на яких не здійснюється діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування. Зміна виборчої адреси за чинним законодавством має наслідком втрату статусу внутрішньо переміщеної особи, і всі громадяни ВПО, які змінили свої виборчі адреси у період з лютого 2014 р. до 2017 р., у розумінні вітчизняного законодавства більше не вважаються ВПО.

З поняттям виборчої адреси українське законодавство також пов'язує належність виборця до тієї чи іншої виборчої дільниці, а, отже, – і право голосу на виборах. Наприклад, відповідно до ст. 2 Закону України "Про вибори народних депутатів України", підставою для реалізації виборцем свого права голосу на виборах є його включення до списку виборців на виборчій дільниці, тоді як виборець включається до списку виборців на дільниці за його виборчою адресою.

Аналогічні положення відображено також у законах України “Про місцеві вибори” та “Про вибори Президента України” [7]. Оскільки виборчі дільниці, до яких віднесені виборчі адреси ВПО, перебувають на територіях, у межах яких загальнодержавні та місцеві вибори не проводяться, ВПО можуть взяти участь у виборах лише за процедурою тимчасового місця голосування без зміни виборчої адреси, при цьому можливість тимчасової зміни місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси не передбачена для місцевих виборів, оскільки право голосу на місцевих виборах визначається належністю громадянина, який має право голосу, до тієї чи іншої територіальної громади, а можливість зміни місця голосування на цих виборах призвела б до складнощів в обліку виборців (наприклад, у разі зміни місця голосування в межах одного села чи селища) та посилила б ризики багаторазового голосування та інших зловживань.

Перешкода для голосування ВПО на місцевих виборах закладена в Законі України “Про місцеві вибори”, згідно з яким приналежність громадянина до громади визначається зареєстрованим місцем проживанням. Тобто переселенець з донецькою “пропискою”, який виїхав з окупованої території, продовжує залишатись членом громади окупованого міста та має реалізовувати своє право на участь у місцевому самоврядуванні шляхом обрання мера Донецька та депутатів місцевої ради. Більше того, виключення ВПО з процесу муніципального життя не обмежується виборами. Правом місцевої ініціативи (порушення перед місцевою радою розгляду питання, віднесеного до її компетенції) також володіють лише члени громади.

Відповідно, якщо виходити з буквального тлумачення норм Закону України “Про місцеві вибори”, ВПО можуть проголосувати лише на тих виборах, які проводяться в територіальних громадах, що належать до тимчасово непідконтрольних Україні територій. Іншими словами, можливість участі таких виборців у виборах в інших територіальних громадах фактично виключена. Щоправда під час підготовки та проведення місцевих виборів 2015 року окремі суди виходили з іншого тлумачення положень Закону України “Про місцеві вибори” і дозволяли окремим виборцям ВПО проголосувати за місцем їхнього фактичного проживання, яке не збігалось з їхніми виборчими адресами. Але така практика була швидше винятком.

Порядок зміни місця голосування без зміни виборчої адреси для ВПО є досить складним. Відповідна процедура визначена постановою ЦВК від 13 вересня 2012 р. № 893 [8]. Для зміни місця голосування без зміни виборчої адреси виборець має звернутись із заявою і копією паспорта до органу ведення Державного реєстру виборців за вказаним у заяві місцем перебування виборця в день виборів або за його виборчою адресою, і надати документи (копії документів), які підтверджують необхідність тимчасової зміни місця голосування виборця без зміни виборчої адреси. У зв’язку з обставинами, які зумовили внутрішнє переміщення, а також через небажання власників житла оформлювати договори найму (оренди) житла, ВПО у багатьох випадках не мають можливості подати документи, що підтверджують необхідність зміни місця голосування і, відповідно, фактично позбавляються права голосу на виборах.

Під час проведення позачергових виборів Президента України 2014 р. для забезпечення вільного волевиявлення громадян, виборча адреса яких знаходилась на території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, до постанови ЦВК № 893 було внесено зміни (постанова ЦВК від 09.04.2014 № 240 [9]). Згідно з цими змінами виборці, виборча адреса яких знаходиться на території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, могли не додавати до заяви документи,

які підтверджують необхідність тимчасової зміни місця їх голосування. Водночас дія такого спрощеного порядку зміни місця голосування не поширювалась на ВПО з непідконтрольних державі окремих районів Донецької та Луганської областей, що ставило їх у нерівне становище не лише з громадянами, що не належали до ВПО, а й з ВПО − мешканцями анексованих Автономної Республіки Крим та міста Севастополя.

Цю проблему було вирішено на виборах народних депутатів України − спрощений порядок зміни місця голосування без зміни виборчої адреси (тобто без додання до заяви про зміну місця голосування підтверджувальних документів) було передбачено для всіх категорій ВПО − з Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, окремих районів Донецької та Луганської областей [10]. Проте на парламентських виборах особи, яким було змінено місце голосування без зміни виборчої адреси (як і виборці, виборчі адреси яких віднесено до закордонних виборчих дільниць), поставлені у нерівні умови, як порівняти з іншими категоріями виборців: вони отримують лише виборчий бюлетень для голосування у загальнодержавному окрузі, тоді як інші виборці отримують два виборчі бюлетені − для голосування у загальнодержавному виборчому окрузі та для голосування у відповідному одномандатному окрузі, до якого віднесено виборчу адресу виборця. В Законі України "Про вибори народних депутатів України" прямо вказано, що мажоритарного кандидата можуть обирати тільки постійні мешканці виборчого округу. Округи переселенців лишились в Криму або на Донбасі, і вибори там не проводяться.

Що стосується місцевих виборів, то, як вже зазначалось вище, через неможливість зміни місця голосування без зміни виборчої адреси ВПО не брали участі у місцевих виборах 2015 р. (за окремими винятками, коли їм було дозволено проголосувати на підставі судових рішень) і (за умови збереження чинного нормативно-правового регулювання прав ВПО на участь у виборах) не братимуть і надалі.

Влітку 2018 р. Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду підтвердив позицію, що право участі в місцевих виборах повинні мати лише ті громадяни України, які постійно проживають на відповідній території та мають реєстрацією місця проживання на території відповідного села, селища, міста. Верховний Суд зазначив, що "саме місце реєстрації у паспорті громадянина України має ключове юридичне значення при вирішенні виборчих спорів щодо включення до списків виборців для голосування на чергових виборах" [11].

Обмеження права голосу ВПО на парламентських та місцевих виборах суперечить як принципу рівного виборчого права (принаймні, на виборах народних депутатів України), так і Керівним роз'ясненням ООН.

Національне законодавство встановлює доволі суворі вимоги допуску громадян до голосування в громадах, тоді як чимало країн-членів Європейського Союзу надають право участі в муніципальних виборах навіть іноземцям. Наприклад, Конституція Словаччини визначає, що іноземці, які постійно проживають в країні, мають право обирати та бути обраними до органів самоврядування громад та районів. Країни, які стикалися з масовим переміщенням, змушені були вирішувати питання участі переселенців у виборах також у постконфліктний період. У цьому контексті варто відзначити, що багато держав, які на певних етапах свого розвитку зіткнулись із необхідністю забезпечення права голосу на виборах для внутрішньо переміщених осіб, вирішили відповідну проблему і привели власне законодавство у відповідність із принципами 22 Керівних роз'яснень, забезпечивши для ВПО

можливість участі у публічному житті на загальнодержавному та місцевому рівнях.

Так, у Грузії ВПО мають право голосу на всіх видах виборів, які проводяться в державі – президентських, парламентських і місцевих. Зокрема, ст. 31 Виборчого кодексу Грузії [12] на Міністерство з питань вимушених переселенців Грузії покладено обов'язок періодичного (4 рази на рік) подання до ЦВК відомостей про внутрішньо переміщених осіб, які враховуються при складанні загального списку виборців (у загальному списку виборців вказується фактичне місце проживання ВПО). На підставі цих відомостей ВПО включаються до списків виборців на виборчих дільницях за місцем їх фактичного проживання і голосують у загальному порядку. Подібний до грузинського підхід до реєстрації і забезпечення права голосу ВПО застосовується також у Молдові. Виборчим кодексом Молдови передбачено, що ВПО, які у день виборів не можуть проголосувати за місцем свого постійного проживання, мають право не пізніше як за 30 днів до дня голосування на загальнодержавних або місцевих виборах звернутися до виборчої комісії з метою зміни місця голосування, подавши для зміни місця голосування документи, які підтверджують факт їхнього тимчасового перебування на відповідній території. У день голосування ВПО в Молдові голосують у тому самому порядку, що й інші категорії виборців.

Дещо інший підхід до реєстрації і реалізації ВПО права голосу застосовується у Боснії і Герцоговині. У цій країні виборець-ВПО може проголосувати або за місцем його постійної реєстрації (тобто на виборчій дільниці, утвореній у межах території, яку ВПО вимушений залишити внаслідок збройного конфлікту 1990-х рр. і проживав там станом на день проведення загального перепису населення 1991 р.), або на дільниці за місцем його тимчасового проживання – за умови подання доказів, що підтверджують місце тимчасового перебування виборця протягом останніх шести місяців перед днем проведення виборів.

В Азербайджані ВПО, зареєстровані в межах Нагірного Карабаху, теж мають право голосу на виборах, що проводяться на території їхнього тимчасового перебування. Однак, на відміну від трьох зазначених вище країн, ВПО голосують лише на загальнодержавних виборах і не мають право голосу на місцевих виборах. Такий підхід не повною мірою узгоджується з міжнародними стандартами у сфері забезпечення політичних прав ВПО [13].

Оскільки причини ситуації з голосуванням переселенців в Україні закладені в законодавстві, її вирішення можливе шляхом законодавчих змін. Це, до речі, передбачено також планом дій КМУ з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 р.

З метою забезпечення політичних прав ВПО на розгляд Верховної Ради України упродовж 2015–2017 рр. було подано низку законопроектів, які передбачали внесення змін до законодавства та були спрямовані на усунення наявних перешкод у реалізації права ВПО на участь в управлінні публічними справами. Але всі вони не знайшли підтримки.

На початку цього року, зокрема 05.02.2019, профільним парламентським комітетом (Комітет з питань правової політики та правосуддя) схвалено законопроект № 6240 "Про внесення змін до деяких законів України (щодо виборчих прав внутрішньо переміщених осіб та інших мобільних всередині країни громадян)", який перебував там майже 2 роки [14]. Законопроектом пропонується внести низку змін до законів України "Про забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб", "Про Державний Реєстр виборців" та "Про місцеві вибори", які стосуються

забезпечення участі у виборчому процесі внутрішньо переміщених осіб та інших мобільних всередині країни громадян. Так, відповідно до Закону України "Про Державний реєстр виборців", на відміну від чинного визначення виборчої адреси як "адреси, за якою зареєстровано його місце проживання відповідно до Закону України "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні", пропонується надати можливість зміни виборчої адреси за мотивованим зверненням виборця до органу ведення Реєстру, який може визначити іншу виборчу адресу виборця. Згідно із новою частиною 4 ст. 20 Закону до звернення виборця про зміну виборчої адреси додається копія документа, який підтверджує його фактичне проживання за вказаною ним адресою. При цьому до документів, що підтверджують фактичне проживання виборця за адресою, зазначеною у заяві, та належно обґрунтовують зміну виборчої адреси, належать: договір оренди житла за адресою, яку виборець просить визначити його новою виборчою адресою; виданий органом державної влади чи органом місцевого самоврядування документ, який засвідчує здійснення виборцем підприємницької діяльності за адресою житла, яку виборець просить визначити його новою виборчою адресою; документ, який підтверджує право власності на житло за адресою, яку виборець просить визначити його новою виборчою адресою; довідка про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи; документ, який засвідчує здійснення виборцем догляду за особою, місце проживання якої зареєстровано відповідно до Закону України "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні" за адресою, яку виборець просить визначити його новою виборчою адресою; документ, що засвідчує перебування виборця у шлюбі або у родинних відносинах із особою, місце проживання якої зареєстровано відповідно до Закону України "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні" за адресою, яку виборець просить визначити його новою виборчою адресою".

У новій редакції Закону встановлено, що "звернення щодо зміни виборчої адреси може бути подане виборцем до органу ведення Реєстру, повноваження якого поширюються на територію, до якої віднесено виборчу адресу, на яку змінюватиметься поточна виборча адреса виборця, не пізніше ніж на п'ятий день з дня початку виборчого процесу виборів або процесу референдуму, що проводяться на території, в межах якої виборець просить визначити його виборчу адресу". При цьому виборець може звернутися до органу ведення Реєстру із новою заявою про зміну виборчої адреси не раніше ніж через 180 днів після дати внесення до Реєстру останньої зміни виборчої адреси такого виборця. Хоча ми погоджуємося з думкою науковців щодо суперечливості приписів, де одночасно йдеться про можливість звернення з заявою до органів Реєстру не пізніше ніж на п'ятий день з дня початку виборчого процесу виборів і встановлюється заборона на таке звернення – "у разі, якщо станом на день звернення до органу ведення Реєстру виборця, зазначеного у частині тринадцятій цієї статті, виборчий процес з виборів Президента України, виборів народних депутатів України або місцевих виборів, процес всеукраїнського або місцевого референдуму уже розпочався, виборча адреса такого виборця не може бути змінена до завершення відповідного виборчого процесу або процесу референдуму".

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що відповідно до Конституції України (ст. 5, 7, 38, 140), Загальної декларації прав людини (ст. 21), Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 р. (ст. 25), Кодексу належної практики у виборчих справах (ухвалений Венеціанською комісією на 52-й сесії 18–19 жовтня 2002 р.), Керівних принципів ООН з питань внутрішнього

переміщення, Рекомендацій Rec (2006) 6 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб (ухваленим Комітетом міністрів Ради Європи на 961-му засіданні заступників міністрів 5 квітня 2006 р.), рекомендацій Остаточного звіту Місії зі спостереження за виборами ОБС/БДІПЛ до Верховної Ради 28 жовтня 2012 р. та 35-го пленарного засідання Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи від 6 листопада 2018 р., п. 11.11. Резолюції ПАРЄ 2198 (2018) Парламентської Асамблеї Ради Європи, врегулювання питання участі вимушених переселенців у виборах та створення механізму забезпечення права голосу, у тому числі на місцевому рівні, є зобов'язанням України як держави. Тому прийняття необхідних законодавчих змін дозволить комплексно врегулювати проблеми реалізації виборчих прав ВПО та привести національне законодавство у сфері забезпечення політичних прав ВПО у відповідність із міжнародними стандартами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1706-18/print1475696556692029. (дата звернення: 01.02.2019).

2. Керівні принципи Організації Об'єднаних Націй щодо внутрішнього переміщення. URL: http://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guidingprinciples-internal-displacement.html (дата звернення: 01.02.2019).

3. *Ковриженко Д.С., Пашкова Н.В., Савелій С.С.* Виборчі права внутрішньо переміщених осіб: проблеми та шляхи законодавчого врегулювання. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249737850&cat_id=244277212 (дата звернення: 01.02.2019).

4. Опитування ВПО в Україні: основні висновки (лютий 2018 р.). URL: https://www.slideshare.net/MediaPoint1/2018-117966593 (дата звернення: 01.02.2019).

5. Центральна виборча комісія. Веб-додаток ІАС "Місцеві вибори". URL: http://www.cvk.gov.ua/pls/vm2015/wm001 (дата звернення: 1.02.2019).

6. Про Державний реєстр виборців: Закон України від 22 лютого 2007 р. № 698-V. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/698-16/print1475696556692029 (дата звернення: 01.02.2019).

7. Про місцеві вибори: Закон України від 14 липня 2015 р. № 595-VIII. Ст. 3; Про вибори Президента України: Закон України від 5 березня 1999 р. № 474-XIV. Ст. 2. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws (дата звернення: 01.02.2019).

8. Про забезпечення тимчасової зміни місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси: постанова ЦВК від 13 вересня 2012 р. № 893. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0893359-12 (дата звернення: 01.02.2019).

9. Про внесення змін до деяких постанов Центральної виборчої комісії: постанова ЦВК від 9 квітня 2014 р. № 240. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v0240359-14 (дата звернення: 01.02.2019).

10. Про питання тимчасової зміни місця голосування виборцям, виборча адреса яких відноситься до території Донецької чи Луганської області, на період проведення позачергових виборів народних депутатів України 26 жовтня 2014 року: постанова ЦВК від 7 жовтня 2014 р. № 1529. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v1529359-14 (дата звернення: 01.02.2019).

11. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75544764. (дата звернення: 1.02.2019).

12. Виборчий кодекс Грузії. URL: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2016)004-e (дата звернення: 01.02.2019).

13. *Ерін Муні.* Посилення національного реагування на внутрішнє переміщення: керівництво з успішних практик в державах – членах Ради Європи; Посилення захисту прав людини внут рішньо переміщених осіб в Україні: проект Ради Європи в межах Плану дій Ради Європи для України на 2015–2017 роки. Харків: Вид-во "Право", 2017. 118 с.

14. Про внесення змін до деяких законів України (щодо виборчих прав внутрішньо пере міщених осіб та інших мобільних всередині країни громадян): проект Закону від 27.03.2017 № 6240. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61425 (дата звернення: 01.02.2019).

REFERENCES

1. Pro zabezpechennia prav i svobod vnutrishno peremishchenykh osib. “On ensuring the rights and freedoms of internally displaced persons: Law of Ukraine dated October 20, 2014, No. 1706-VII”. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1706-18/print1475696556692029 (date of application: 01.02.2019.) [in Ukrainian].

2. Kerivni pryntsypy Orhanizatsii Obiednanykh Natsiy shchodo vnutrishnoho peremishchennia. “United Nations Guidelines on Internal Displacement”. URL: http://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guidingprinciples-internal-displacement.html (date of application: 01.02.2019) [in Ukrainian].

3. *Kovryzhenko D S., Pashkova N.V., Savelii S.S.* Vyborchi prava vnutrishno peremishchenykh osib: problemy ta shlyakhy zakonodavchoho vrehulyuvannia. “Electoral rights of internally displaced persons: problems and ways of legislative regulation”. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249737850&cat_id=244277212 (date of application: 01.02.2019) [in Ukrainian].

4. Opytuvannya VPO v Ukrayini: osnovni vysnovky (lyutyy 2018 r.). “Polls of the HRO in Ukraine: main conclusions (February 2018)”. URL: https://www.slideshare.net/MediaPoint1/2018-117966593 (date of application: 01.02.2019) [in Ukrainian].

5. Tsentralna vyborcha komisiia. Veb-dodatok IAS “Mistsevi vybory”. Central Election Commission. Web application of IAS “Local elections”. URL: http://www.cvk.gov.ua/pls/vm2015/wm001 (date of application: 01.02.2019) [in Ukrainian].

6. Pro Derzhavnyi reiestr vybortsiv: Zakon Ukrainy vid 22 lyutoho 2007 r. № 698-V. “About the State Register of Voters: Law of Ukraine dated February 22, 2007 No. 698-V”. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/698-16/print1475696556692029 (date of application: 01.02.2019) [in Ukrainian].

7. Pro mistsevi vybory: Zakon Ukrainy vid 14 lypnya 2015 r. № 595-VIII. St. 3; Pro vybory Prezydenta Ukrayiny: Zakon Ukrayiny vid 5 bereznya 1999 r. № 474-XIV. St. 2. “On Local Elections: Law of Ukraine dated July 14, 2015 No. 595-VIII. Art. 3”; “On the election of the President of Ukraine: Law of Ukraine dated March 5, 1999 No. 474-XIV. Art. 2”. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws (date of application: 01.02.2019) [in Ukrainian].

8. Pro zabezpechennia tymchasovoyi zminy mistsia holosuvannia vybortsia bez zminy yoho vyborchoi adresy. “On provision of a temporary change of the place of voting of the voter without changing his election address: the resolution of the Central Election Commission of September 13, 2012, No. 893”. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0893359-12 (date of application: 01.02.2019) [in Ukrainian].

9. Pro vnesennia zmin do deiakykh postanov Tsentralnoi vyborchoi komisii. “On amendments to some resolutions of the Central Election Commission: Resolution of the CEC dated April 9, 2014, No. 240”. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v0240359-14 (date of application: 01.02.2019) [in Ukrainian].

10. Pro pytannia tymchasovoi zminy mistsia holosuvannia vybortsyam, vyborcha adresa yakykh vidnosytsia do terytorii Donetskoi chy Luhanskoi oblasti, na period provedennia pozacherhovykh vyboriv narodnykh deputativ Ukrainy 26 zhovtnia 2014 roku. “On the issue of temporarily changing the voting place of voters whose election address belongs to the territory of Donetsk or Luhansk region for the period of holding the extraordinary elections of people’s deputies of Ukraine on October 26, 2014: the resolution of the Central Election Commission dated October 7, 2014, No. 1529". URL: http: /zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v1529359-14 (date of application: 01.02.2019) [in Ukrainian].

11. Yedynyi derzhavnyi reyestr sudovykh rishen. “The only state register of court decisions”. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75544764 (date of application: 01.02.2019) [in Ukrainian].

12. Vyborchyi kodeks Hruzii. “Election Code of Georgia”. URL: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2016)004-e (date of application: 01.02.2019) [in Ukrainian].

13. *Erin Muni* (2017). Posylennia natsionalnoho reahuvannia na vnutrishnie peremishchennia: kerivnytstvo z uspishnykh praktyk v derzhavakh – chlenakh Rady Yevropy; Posylennia zakhystu prav lyudyny vnutrishno peremishchenykh osib v Ukraini. “Erin Mooney Strengthening the national response to internal displacement: a guide to successful practices in member states of the Council of Europe; Strengthening the protection of the human rights of internally displaced persons in Ukraine: a draft of the Council of Europe within the framework of the Council of Europe Action Plan for Ukraine for 2015–2017”. Kharkiv: View “Pravo”. 118 p. [in Ukrainian].

14. Pro vnesennia zmin do deyakykh zakoniv Ukrainy. “On amendments to some laws of Ukraine” (regarding the election rights of internally displaced persons and other mobile citizens within the country): Draft Law dated March 27, 2017 No. 6240”. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls / zweb2 / webproc4_1? pf3511 = 61425 (date of application: 01.02.2019) [in Ukrainian].

UDC 342.8:325.14(4:477)

M.P. Kobets,
Candidate of Juridical Sciences, Co-Head of the Department,
State Research Institute MIA Ukraine,
Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0001-6725-8469

REALIZATION OF ELECTORAL RIGHTS AS A MEANS FOR INTEGRATION OF INTERNALLY DISPLACED PERSONS INTO LOCAL COMMUNITIES: EUROPEAN PRACTICES AND EXPERIENCE OF UKRAINE

The article investigates the peculiarities of realization voting rights of internally displaced persons. Attention is paid to the problems of realization of electoral rights at elections to local governments.

It is indicated that, while internally displaced persons were primarily focused on resolving their livelihood issues at the beginning of resettlement, today it is a question of determining the opportunities and conditions for the realization of their resources to ensure the development of territorial communities, provided that the resettles are integrated into their structures. First of all, this political integration of the resettles is manifested in the granting of both active and passive suffrage, as a rule, in local and regional elections.

Statistical studies have shown that, in practice, internally displaced persons cannot properly exercise their right to participate in the management of public affairs and to participate in elections. Although they have the right to vote in the election of the head of state and may vote in a national constituency in parliamentary elections, only a fraction of them use the opportunities provided by the Constitution of Ukraine and relevant laws of Ukraine. However, an internally displaced person cannot exercise his or her right to vote in local elections, even if he or she has changed the place of voting. The main difficulties in exercising the right to vote in elections are due to the provisions of the current legislation, which define the criteria for the existence or non-existence of the right to vote, the concept of electoral address and the procedure for changing the place of voting without changing the electoral address.

The practice of exercising voting rights by internally displaced persons based on the experience of Ukraine was analyzed and similar experiences of Slovakia, Bosnia and Herzegovina, Georgia, Azerbaijan and Moldova were studied.

These problematic issues of the exercise of voting rights by internally displaced persons and the main directions for their settlement in accordance with international standards have been identified.

The draft law “On Amendments to Certain Laws of Ukraine (regarding the voting rights of internally displaced persons and other mobile citizens)” approved by the Committee on Legal Policy and Justice of the Verkhovna Rada of Ukraine on February 5, 2019 No. 6240 was analyzed.

It was noted that ensuring the voting rights of internally displaced persons is an obligation of Ukraine as a state, so the adoption of the necessary legislative changes will allow to comprehensively resolve the problems of implementation of the electoral rights of the IDP and bring the national legislation in the field of ensuring the political rights of the IDP in accordance with international standards.

Keywords: internally displaced persons, electoral rights, local communities, local self-government, European experience, international standards.

Отримано 03.04.2019

УДК 340.13:366(477)

Ю.С. Коллер,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник,
старший науковий співробітник
ДНДІ МВС України, м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0002-9848-2348

ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОКРЕМИХ АСПЕКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ТА ЯКОСТІ ПРОДУКЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті розглядаються актуальні питання щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання окремих аспектів забезпечення безпеки та якості продукції в Україні. Наголошено, що серед основних причин недосконалого стану справ у цій сфері є відсутність нормативно закріплених вимог щодо порядку, умов та правил подальшого використання суб'єктами господарювання припинених до реалізації товарів, недосконалий механізм правового захисту прав споживачів при придбанні товару неналежної якості тощо. Визначені перспективи вдосконалення нормативно-правового регулювання у цій сфері.

Ключові слова: *продукція, якість, безпека, захист прав споживачів, нормативно-правове регулювання*

Безпека та якість продукції завжди були і є ключовими чинниками та показниками ефективної екологічної, соціальної та зовнішньоекономічної політики країни. З одного боку, виробництво безпечної та якісної продукції визначає відповідний рівень безпеки навколишнього середовища, здоров'я нації та життя населення країни, а з іншого − це можливість прискорення темпів економічного розвитку та підвищення ролі держави на міжнародному рівні.

У цьому контексті слід погодитися з тим, що "...наразі для споживача найбільшим критерієм оцінки якості споживчих властивостей продукції є її якість, оскільки асортимент останньої є надзвичайно розгалуженим, тому споживачеві важливо віднайти саме той продукт, який задовольнить його потребу. При цьому споживач не завжди може відрізнити якісну продукцію від неякісної лише за зовнішнім виглядом, адже виробник часто не дає повного маркування своєї продукції..." [1, с. 4]. Такий стан справ є наслідком не тільки суперечностей між державним та міжнародними стандартами безпеки та якості продукції, а й наявності прогалин у нормативно-правовому регулюванні окремих аспектів забезпечення безпеки та якості продукції в Україні.

Питання забезпечення безпеки та якості продукції відображені у наукових працях таких учених, як В.В. Башинський, В.Я. Белобрагін, В.В. Бойцов, В.Ю. Волков, О.М. Галкіна, О.В. Запотоцька, Н.М. Зільник, Д.Ф. Кірсанов, Є.Є. Колесніков, Л.В. Лосюк, С.М. Орєхов, Ю.В. Слива, І.М. Сорокун, М.В. Фролков, Л.Є. Чапкевич, В.С. Щербина та ін. Проте сучасний стан забезпечення безпеки та якості продукції в Україні залишає бажати кращого через невідповідність

© Коллер Ю.С., 2019

окремим стандартам, що, своєю чергою, залишає невирішеними питання безпосередньо у нормативно-правовому регулюванні у цій сфері. Вказане свідчить про актуальність цієї статті, метою якої є визначення перспектив удосконалення нормативно-правового регулювання окремих аспектів забезпечення безпеки та якості продукції в Україні.

Передусім слід зазначити, що численні скарги споживачів, а також результати проведених територіальними органами Держспоживстандарту України перевірок якості та безпеки товарів свідчать про низьку якість товарів, що реалізуються на споживчому ринку. Відповідно до чинного законодавства, у разі встановлення невідповідності товарів вимогам нормативних документів, органи у справах захисту прав споживачів мають право припиняти реалізацію цих товарів. Проте законодавством не передбачені механізми виконання таких рішень. У зв'язку з цим навіть заборонені до продажу товари продовжують реалізовуватися.

Серед основних причин такого стану справ у цій сфері, на нашу думку, є відсутність права територіальних підрозділів у справах захисту прав споживачів відбирати у суб'єктів господарювання сфери торгівлі і послуг зразки товарів, сировини, матеріалів тощо для перевірки їх якості на місці або проведення незалежної експертизи у відповідних лабораторіях та інших установах, акредитованих на право проведення таких робіт згідно з законодавством, з оплатою вартості зразків і проведених досліджень (експертизи) за рахунок коштів державного бюджету.

У цьому контексті необхідно наголосити, що відповідно до чинного законодавства спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у сфері захисту прав споживачів та його територіальні органи в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі здійснюють державний контроль за додержанням законодавства про захист прав споживачів і, у разі встановлення невідповідності товарів вимогам нормативних документів, органи у справах захисту прав споживачів мають право відбирати у суб'єктів господарювання сфери торгівлі і послуг зразки товарів, сировини, матеріалів тощо для перевірки їх якості на місці або проведення незалежної експертизи у відповідних лабораторіях та інших установах, акредитованих на право проведення таких робіт згідно із законодавством, з оплатою вартості зразків і проведених досліджень (експертизи) за рахунок коштів державного бюджету.

У разі встановлення за результатами проведених досліджень (експертизи) факту реалізації продукції неналежної якості та/або фальсифікованої, суб'єкт господарювання, що перевірявся, відшкодовує здійснені на це витрати. Кошти відшкодування витрат зараховуються до державного бюджету. При здійсненні господарської діяльності суб'єкт підприємницької діяльності повинен передбачити витрати на вилучення зразків товарів, сировини, матеріалів тощо для перевірки їх якості на місці або проведення незалежної експертизи у відповідних лабораторіях та інших установах, акредитованих на право проведення таких робіт згідно із законодавством.

На сьогодні порядок використання суб'єктами господарювання вилучених з реалізації товарів урегульовано Законом України "Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції" [2]. Проте, як відомо, зазначений Закон регулює відносини, що виникають у процесі вилучення з обігу, переробки, утилізації, знищення або подальшого використання неякісної та небезпечної продукції, і поширюється на власників неякісної та небезпечної продукції, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, органи місцевого самоврядування, а також підприємства, що

здійснюють переробку, утилізацію або знищення вилученої з обігу неякісної та небезпечної продукції.

Однак слід констатувати, що спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у сфері захисту прав споживачів, згідно із Законом "Про захист прав споживачів" [3] не має право вилучати з обігу неякісну та небезпечну продукцію з метою її знищення або подальшого використання. Водночас, відповідно до чинного законодавства, у разі встановлення невідповідності товарів вимогам нормативних документів, територіальні органи у справах захисту прав споживачів мають право припиняти реалізацію цих товарів. Проте законодавством України такий порядок (щодо використання суб'єктами господарювання припинених до реалізації товарів) не передбачено.

У зв'язку з цим товари, реалізація яких була припинена до усунення суб'єктом господарювання виявлених недоліків, а також заборонені до продажу товари продовжують реалізовуватися, що може нанести шкоди здоров'ю та життю споживачів, майну, навколишньому природному середовищу.

Тому з метою удосконалення нормативно-правового регулювання у цій сфері вважаємо за доцільне надати право територіальним управлінням у справах захисту прав споживачів відбирати у суб'єктів господарювання сфери торгівлі та послуг, у т.ч. ресторанного господарства, зразки товарів, сировини, матеріалів тощо для перевірки їх якості на місці або проведення незалежної експертизи у відповідних лабораторіях та інших установах, акредитованих на право проведення таких робіт, згідно із законодавством, з оплатою вартості зразків і проведених досліджень (експертизи) за рахунок коштів державного бюджету. Крім того, необхідно надати повноваження Уряду України на розроблення відповідного нормативного акта про встановлення загальних вимог щодо порядку використання суб'єктами господарювання припинених до реалізації органами у справах захисту прав споживачів товарів, а також розробити та затвердити зазначені вище загальні вимоги щодо порядку, умов та правил подальшого використання суб'єктами господарювання припинених до реалізації товарів.

Окремо хотілося б наголосити, що наразі наявні окремі неузгодженості між законами України у сфері встановлення вимог до інформації про харчову продукцію, зокрема між законами України "Про захист прав споживачів" [3] та "Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів" [4] щодо встановлення вимог до інформації про харчову продукцію.

Так, у ст. 39 Закону України "Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів" визначені вимоги до маркування про харчові продукти та зазначено, що забороняється обіг харчових продуктів, маркування яких не відповідає вимогам законодавства про безпечність та окремі показники якості харчових продуктів [4]. Водночас у ст. 15 Закону "Про захист прав споживачів" закріплено право споживачів на одержання інформації про продукцію, а також визначені вимоги до такої інформації [3].

Однак, варто зауважити, що положення ст. 15 Закону України "Про захист прав споживачів" [3] щодо вимог до інформації про продукцію мають загальний характер, оскільки стосуються всієї продукції і фактично встановлюють до інформації про харчові продукти вужчі вимоги, ніж передбачені Законом України "Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів" [4]. У зв'язку з цим маємо ситуацію, коли різними законами визначаються різні вимоги до одного предмета регулювання, в цьому випадку – вимоги до інформації про харчову продукцію.

Необхідно зазначити, що Закон України "Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів" [4] покликаний врегульовувати відносини між органами виконавчої влади, операторами ринку харчових продуктів та споживачами харчових продуктів, він визначає порядок забезпечення безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, що виробляються, перебувають в обігу, ввозяться (пересилаються) на митну територію України та/або вивозяться (пересилаються) з неї.

Враховуючи, що цей Закон є спеціальним у сфері регулювання відносин, пов'язаних з обігом харчових продуктів, з метою забезпечення однакового застосування законодавства вважаємо необхідним закріпити вимоги до інформації про харчові продукти саме в цьому законодавчому акті.

Наступною ключовою проблемою у досліджуваній сфері вважаємо відсутність відповідного забезпечення захисту прав споживачів. Насамперед це стосується відсутності відповідного забезпечення права покупця на належну якість товару, зокрема, через відсутність ефективних механізмів правового захисту прав споживачів при придбанні товару неналежної якості.

Безсумнівно, право на отримання якісного та безпечного товару при здійсненні операцій купівлі-продажу є ключовим для будь-якого споживача. Проте на практиці та/або у побуті наявні часті випадки, коли покупець, придбавши певний товар, вимушений, у разі виявлення у ньому недоліків, упродовж перших днів після покупки здавати його в ремонт до продавця або виробника.

Така вимушена необхідність передбачена у ст. 8 Закону України "Про захист прав споживачів", де визначено, що у разі виявлення упродовж встановленого гарантійного строку недоліків споживач має право вимагати пропорційного зменшення ціни, безоплатного усунення недоліків товару в розумний строк, відшкодування витрат на усунення недоліків [3]. Тобто виникає ситуація, коли споживач після покупки товару неналежної якості, виявивши недоліки в перші дні покупки товару, не має права повернути його та отримати витрачені на нього гроші, а змушений ремонтувати його і надалі користуватися вже відремонтованим, не новим товаром.

Як бачимо, чинна редакція Закону України "Про захист прав споживачів" [3] значно обмежує можливість споживачів безпосередньо та ефективно захистити свої права. Положення ст. 8 зазначеного Закону практично унеможливлюють звичайне повернення товару неналежної якості, його обмін чи розірвання відповідного договору. Споживач змушений спершу вживати заходів для ремонту товару (за свій власний рахунок, або за рахунок продавця) і тільки при виявленні істотних недоліків, які неможливо виправити за звичайних умов, може вимагати розірвання договору або заміни товару. При цьому саме визначення поняття "істотний недолік" є надзвичайно неврегульованим та необґрунтовано жорстким.

Таким чином, навіть при наявності у товару беззаперечних ознак неналежної якості, вимога споживача про обмін чи повернення товару невиправдано ускладнюється. Такий порядок суперечить загальній логіці правовідносин між продавцем і покупцем, закладеній у Цивільному кодексі України [5]. Зазначені норми є жорсткішими, як порівняти з загальними положеннями Цивільного кодексу щодо купівлі-продажу, і повністю відмінними від положень, що регулюють роздрібну купівлю-продаж.

Варто наголосити, що основним нормативно-правовим актом, який регулює майнові та особисті немайнові відносини фізичних і юридичних осіб, є Цивільний кодекс України, яким у ст. 708 передбачено, що у разі виявлення упродовж гарантійного або інших строків, встановлених обов'язковими для сторін правилами чи договором, недоліків, не застережених продавцем, або фальсифікації товару покупець має право за своїм вибором: 1) вимагати від продавця або виготовлювача

безоплатного усунення недоліків товару або відшкодування витрат, здійснених покупцем чи третьою особою, на їх виправлення; 2) вимагати від продавця або виготовлювача заміни товару на аналогічний товар належної якості або на такий самий товар іншої моделі з відповідним перерахунком у разі різниці в ціні; 3) вимагати від продавця або виготовлювача відповідного зменшення ціни; 4) відмовитися від договору і вимагати повернення сплаченої за товар грошової суми [5].

Тобто, законом прямо передбачено, що у такому випадку покупець має право відмовитися від договору і вимагати повернення сплачених коштів. Враховуючи наявну неузгодженість між Цивільним кодексом України [5] та Законом України "Про захист прав споживачів" [3] щодо права покупця у разі придбання ним товару неналежної якості, вважаємо, що на сьогодні є необхідність урегулювати таку колізію на користь споживачів з метою вдосконалення правових механізмів захисту прав споживачів при придбанні товару неналежної якості в частині розширення їх переліку та випадків застосування. Зокрема, внести зміни до передбаченого у Цивільному кодексі України [5] та Законі України "Про захист прав споживачів" [3] переліку прав споживача (покупця) при придбанні товару неналежної якості, доповнивши його можливістю обміну такого товару чи повернення. Крім того, слід удосконалити визначення "істотний недолік", спростивши систему його ознак, допустити визнання його наявності без обов'язкової спроби усунення виявленого недоліку.

Окремою проблемою неналежного забезпечення захисту прав споживачів варто вважати обмеження можливості споживачів захищати власні права через відсутність відповідних документальних доказів у процесі захисту порушених прав. Так, згідно із Законом України "Про захист прав споживачів" [3], споживачі мають право на захист своїх прав державою; належну якість продукції та обслуговування; безпеку продукції; необхідну, доступну, достовірну та своєчасну інформацію про продукцію, її кількість, якість, асортимент, а також про її виробника (виконавця, продавця); відшкодування майнової та моральної шкоди, завданої внаслідок недоліків продукції (дефекту в продукції). Окрім цього, споживачі мають право на звернення до суду та інших уповноважених державних органів для захисту порушених прав.

Проте слід звернути увагу, що під час захисту прав споживача, як правило, виникають проблеми із документальним доведенням самого факту порушення прав – виробники і продавці товарів, виконавці робіт і надавачі послуг часто заважають, а інколи прямо забороняють фото- та відеофіксацію порушень. Прикладами цього є неодноразові сюжети на телебаченні, де викриваються та фіксуються порушення під час продажу (надання) товарів, робіт, послуг, кредитів, позик тощо. При цьому продавці товарів, виконавці робіт і надавачі послуг зазвичай чинять супротив навіть роботі журналістів, чия професійна діяльність захищається чинним законодавством. Безсумнівно, здебільшого при спробі звичайного споживача зафіксувати фотоапаратом або відеокамерою порушення Закону "Про захист прав споживачів" [3], він буде позбавлений такої можливості працівниками та адміністрацією відповідного комерційного закладу.

Безперечно, слід наголосити, що така поведінка продавців товарів, виконавців робіт і надавачів послуг суттєво обмежує можливості споживачів захищати власні права. Тому з метою забезпечення документальних доказів у процесі захисту порушених прав споживача вважаємо за доцільне надати споживачам право на фото- і відеозйомку у місцях продажу (надання) товарів, робіт, послуг, кредитів, позик тощо.

Отже, підсумовуючи зазначене вище, можна зробити висновок, що серед основних причин недосконалого стану справ у сфері забезпечення безпеки та

якості продукції в Україні, на нашу думку, варто виділити такі: 1) відсутність: а) права територіальних підрозділів у справах захисту прав споживачів відбирати у суб'єктів господарювання сфери торгівлі і послуг зразки товарів, сировини, матеріалів тощо для перевірки їх якості на місці або проведення незалежної експертизи у відповідних лабораторіях та інших установах, акредитованих на право проведення таких робіт згідно із законодавством, з оплатою вартості зразків і проведених досліджень (експертизи) за рахунок коштів державного бюджету; б) нормативно закріплених загальних вимог щодо порядку, умов та правил подальшого використання суб'єктами господарювання припинених до реалізації товарів; 2) наявність неузгодженостей між законами України "Про захист прав споживачів" та "Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів" щодо встановлення вимог до інформації про харчову продукцію; 3) відсутність ефективних механізмів правового захисту прав споживачів при придбанні товару неналежної якості; 4) обмеження можливості споживачів захищати власні права через відсутність відповідних документальних доказів у процесі захисту порушених прав тощо.

На нашу думку, вирішення окреслених вище проблем у досліджуваній сфері можливо шляхом удосконалення нормативно-правового регулювання окремих аспектів забезпечення безпеки та якості продукції в Україні, зокрема: 1) надання: а) права територіальним управлінням у справах захисту прав споживачів відбирати у суб'єктів господарювання сфери торгівлі і послуг зразки товарів, сировини, матеріалів тощо для перевірки їх якості на місці або проведення незалежної експертизи у відповідних лабораторіях та інших установах, акредитованих на право проведення таких робіт згідно із законодавством, з оплатою вартості зразків і проведених досліджень (експертизи) за рахунок коштів державного бюджету; б) повноважень Кабінету Міністрів України щодо розроблення відповідного нормативного акта встановлювати загальні вимоги щодо порядку використання суб'єктами господарювання припинених до реалізації органами у справах захисту прав споживачів товарів; 2) розроблення та схвалення зазначених вище загальних вимог щодо порядку, умов та правил подальшого використання суб'єктами господарювання припинених до реалізації товарів; 3) усунення неузгодженостей між законами України у сфері встановлення вимог до інформації про харчову продукцію шляхом внесення відповідних змін до Закону України "Про захист прав споживачів", де має бути закріплена норма, яка передбачає, що вимоги до інформації про харчові продукти та її маркування встановлюються винятково Законом України "Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів"; 4) удосконалення правових механізмів захисту прав споживачів при придбанні товару неналежної якості в частині розширення їх переліку та випадків застосування шляхом внесення змін до передбаченого у Цивільному кодексі України та Законі України "Про захист прав споживачів" переліку прав споживача (покупця) при придбанні товару неналежної якості, доповнивши його можливістю обміну такого товару чи повернення; 5) удосконалення поняття "істотного недоліку" шляхом спрощення системи його ознак, допущення визнання його наявності без обов'язкової спроби усунення виявленого недоліку; 6) надання споживачам право на фото- і відеозйомку у місцях продажу (надання) товарів, робіт, послуг, кредитів, позик тощо шляхом внесення відповідних змін до Закону України "Про захист прав споживачів" тощо.

Вважаємо, що запровадження вказаних напрямів удосконалення нормативно-правового регулювання у досліджуваній сфері дозволить: підвищити ефективність державного захисту здоров'я та безпеки споживачів; забезпечить реалізацію права споживачів на повну та достовірну інформацію про харчові продукти; створити ефективний механізм правового захисту прав споживачів при придбанні товару неналежної якості; підвищити ефективність діяльності територіальних управлінь

у справах захисту прав споживачів; створити умови для насичення споживчого ринку якісною та безпечною продукцією; зменшити витрати з Державного бюджету України на здійснення заходів із забезпечення захисту прав споживачів тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Лосюк Л.В.* Адміністративно-правові засади здійснення сертифікації у сфері забезпечення якості продукції в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Харків. 2012. 197 с.

2. Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції: Закон України від 14.01.2000 № 1393-XIV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1393-14 (дата звернення: 12.02.2019).

3. Про захист прав споживачів: Закон України від 12.05.1991 № 1023-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-12 (дата звернення: 12.02.2019).

4. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів: Закон України від 23.12.1997, № 771/97/ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/771/97-вр. (дата звернення: 12.02.2019).

5. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15 (дата звернення: 12.02.2019).

REFERENCES

1. *Losiuk L.V.* (2012). Administratyvno-pravovi zasady zdiisnennia sertyfikatsii u sferi zabezpechennia yakosti produktsii v Ukraini. "Administrative and legal bases of certification in the field of quality assurance of products in Ukraine": dis ... .. candidate. lawyer sciences Kharkiv 2012. 197 p. [in Ukrainian].

2. Pro vyluchennia z obihu, pererobku, utylizatsiiu, znyshchennia abo podalshe vykorystannia neiakisnoi ta nebezpechnoi produktsii. "On extraction from circulation, processing, utilization, destruction or further use of poor quality and dangerous products": Law of Ukraine dated January 14, 2000 No. 1393-XIV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1393-14 (date of application: 12.02.2019) [in Ukrainian].

3. Pro zakhyst prav spozhyvachiv. "On protection of consumer rights": Law of Ukraine dated May 12, 1991 No. 1023-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-12 (date of application: 12.02.2019) [in Ukrainian].

4. Pro osnovni pryntsypy ta vymohy do bezpechnosti ta yakosti kharchovykh produktiv. "On the basic principles and requirements for the safety and quality of food products": Law of Ukraine dated 23.12.1997, No. 771/97 / VR. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/771/97 (date of application: 12.02.2019) [in Ukrainian].

5. Tsyvilnyi kodeks Ukrainy vid 16.01.2003, № 435-IV. "Civil Code of Ukraine of 16.01.2003 № 435-IV". URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15 (date of applicatoin: 12.02.2019) [in Ukrainian].

UDC 340.13:366(477)

Yu.S. Koller,
Candidate of Juridical Sciences, Senior Researcher,
Senior Research Associate, Chief of the Department,
State Research Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0002-9848-2348

PROSPECTS OF IMPROVING THE REGULATORY AND LEGAL REGULATION OF CERTAIN ASPECTS OF INSURING SAFETY AND QUALITY OF PRODUCTS IN UKRAINE

The article is devoted to actual questions of improvement of normative and legal regulation separate aspects ensuring safety and quality of production in Ukraine. It is noted that among the main reasons for the imperfect state of affairs in this area is the lack of regulatory requirements to the procedure, conditions and rules for the further use of stopped sale of goods by business entities, the presence of roughness between the laws of Ukraine in the field of establishing requirements for information on food

products, absence of efficient mechanisms of legal protection of consumers' rights when purchasing goods of improper quality, limitation of the possibility for consumers to protect their rights due to the lack of relevant documentary evidence in the process of protection of violated rights, etc.

It is emphasized that the solution of the above mentioned problems in the study area is possible by improving the legal regulation of certain aspects of ensuring the safety and quality of products in Ukraine, in particular: the provision of powers to the Government of Ukraine to develop a relevant regulatory act on the establishment of general requirements for the use of economic entities terminated to the implementation of the bodies for the protection of consumer rights of goods; development and approval of the foregoing general requirements; elimination of inconsistencies between the laws of Ukraine in the field of establishing requirements for information on food products; improvement of mechanisms for the protection of consumers' rights in the acquisition of goods of improper quality in terms of expanding their list and cases of application by amending the Civil Code of Ukraine and the Law of Ukraine "On Protection of Consumer Rights" of the list of rights of a consumer (buyer) at purchase of goods of improper quality, having supplemented it with the possibility of exchange of such goods or return; improvement of the concept of "essential deficiency" by simplification of the system of its features, admitted recognition of its existence without an obligatory attempt to eliminate the revealed deficiency; providing consumers with the right to take photos and videos at the points of sale (provision) of goods, works, services, credits, loans, etc. by making appropriate amendments to the Law of Ukraine "On Protection of Consumer Rights" and others.

Keywords: products, quality, safety, consumer protection, normative and legal regulation.

Отримано 03.04.2019

УДК 342.7:34.037

О.Є. Користін,
доктор юридичних наук, професор,
заступник директора ДНДІ МВС України,
м. Київ, Україна
ORCID ID 0000-0001-9056-5475;
М.Ю. Веселов,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінально-правових дисциплін
Криворізького факультету НУ "Одеська юридична академія",
м. Кривий Ріг, Україна
ORCID ID 0000-0002-3963-2764

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ЩОДО КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЇ ІНСТИТУТУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ДІТЕЙ

У роботі сформовано власний концептуальний підхід до забезпечення прав і свобод дітей; з'ясовано співвідношення категорії "забезпечення" з іншими близькими за змістом термінами: "захист", "охорона"; окреслено загальні міжгалузеві риси цього явища. Науковий пошук у межах дослідження дозволив поглянути на феномен прав дитини як на сформовану соціальними, політичними та економічними процесами систему їх забезпечення, визначену у нормах позитивного права. У статті обґрунтовується, що інститут забезпечення прав дітей у концептуальному розумінні має будуватися, зважаючи на принцип "субсидіарності". Крім того, дістало подальшого розвитку бачення основних ознак забезпечення прав, свобод та інтересів дітей.

***Ключові слова**: дитина, права дитини, свободи дитини, інтереси дитини, забезпечення, захист прав, охорона прав, концептуалізація, субсидіарний підхід.*

У Загальній декларації прав людини, Декларації про права дитини та інших міжнародно-правових актах наголошується на особливому піклуванні щодо дитини (внаслідок її фізичної і розумової незрілості), включаючи належний правовий захист як до, так і після її народження. Вітчизняний законодавець визначає охорону дитинства в Україні як стратегічний загальнонаціональний пріоритет, що має важливе значення для забезпечення національної безпеки України, ефективності внутрішньої політики держави (преамбула Закону України "Про охорону дитинства").

Інститут прав дитини та їх забезпечення представлений широкою палітрою різноманітних досліджень. Залежно від характеру регулювання ювенальних відносин виокремлюють три традиційно сформовані ювенально-правові метадоктрини − патерналістська, протекціоністська та автономістська [1, с. 27]. Це питання в тому чи іншому аспекті досліджувалося низкою вчених: наприклад, О.І. Боднарчук, В.А. Дергуновою, Т.Г. Корж-Ікаєвою, С.П. Коталейчуком, І.І. Котляром, Н.М. Крестовською, О.О. Навроцьким, Т.Ю. Новіковою, Н.М. Опольською, Н.В. Ортинською., Ж.В. Петрочко, Т.О. Смагіною, Є.П. Филипенком,

© Користін О.Є., Веселов М.Ю., 2019

О.А. Шульц, М.Е. Ясеновською та іншими. На сьогодні у науковому колі, зокрема і серед зазначених вчених, можна виділити два основні табори прихильників – автономістського (дитина визнається самостійним суб'єктом суспільних відносин) та протекціоністського (дитина розглядається як об'єкт впливу та захисту, а не як суб'єкт правових відносин) підходів у визначенні феномену прав дитини та їх забезпечення.

Крім того, звертає на себе увагу те, що у дослідженнях, пов'язаних із забезпеченням прав дітей, науковцями одночасно застосовуються близькі за значенням терміни, поєднані протекціоністською метою. Наприклад, О.М. Дручек, О.О. Навроцький, Т.Г. Корж-Ікаєва використовують термін "забезпечення прав і свобод дитини"; Н.М. Крестовська, Н.В. Коломоєць, О.В. Максименко – "захист прав дитини"; Л.Ю. Голишева, Е.Б. Мельникова – "захист прав неповнолітніх"; Л.О. Кожура – "охорона дитинства"; Н.В. Коломоєць – "правова охорона прав дитини"; Н.М. Опольська розподіляє поняття: "охорона", "реалізація" та "захист" прав і свобод дитини; Є.П. Филипенко, О.В. Дерев'янко одночасно використовують терміни "захист" та "забезпечення" прав і свобод дітей тощо. Іноді застосування того чи іншого терміна без урахування предмета та специфіки дослідження призводить до певної плутанини у сприйнятті викладеного авторами матеріалу. Зазначена проблема зумовлює потребу у з'ясуванні змісту та взаємозв'язку цих термінів. Розв'язання зазначених аспектів має однаково важливе значення для наукового дослідження у будь-якій галузі правових знань, оскільки визначає вихідні засади забезпечення прав, свобод та інтересів дітей як міжгалузевого соціально-правового явища.

Метою цієї статті є дослідження теоретико-методологічних засад щодо концептуалізації забезпечення прав дитини як окремого соціально-правового інституту. В роботі планується сформувати власний концептуальний підхід до забезпечення прав і свобод дітей; з'ясувати співвідношення категорії "забезпечення" з іншими близькими за змістом термінами: "захист", "охорона"; окреслити загальні міжгалузеві риси цього явища.

Природні права людини є основною складовою комплексу прав дитини. На сьогодні вона від появи на світ автоматично стає членом суспільства та володарем суб'єктивних (природних) прав, втілених у нормах позитивного права. Незалежно від своєї свідомості вона застає, так би мовити, вже сформовані певні норми об'єктивного юридичного права, які виникли до і незалежно від її народження. Можливості дітей та дорослих самостійно реалізовувати свої потреби ані з біологічної (психофізіологічної), ані з соціально-правової позиції не є рівними. Навіть для дітей різного віку такі можливості будуть мати суттєві відмінності.

Процес трансформації "*здатності*" дитини мати права в "*можливість*" їх фактичного втілення чи дотримання іншими суб'єктами права стає реальним за умови об'єктивації таких природних прав у нормах-гарантіях та нормах, що створюють механізми їх забезпечення (охорони, захисту) у суспільних відносинах, на чому в той чи інший спосіб наголошується при визначенні феномена прав дитини у працях таких авторів, як: О.І. Боднарчук, Т.Г. Корж-Ікаєвої, С.П. Коталейчука, Т.Ю. Новікової, Н.М. Опольської, Н.В. Ортинської, Ж.В. Петрочко, Т.О. Смагіної, О.А. Шульц, дослідження яких за ключовими ознаками можна віднести до протекціоністської доктрини.

Держава повинна сприяти створенню найкращих умов для самореалізації дитини, зважаючи на її психологічні здібності та інтереси у будь-якому з її соціальних оточень (сім'ї, класі, колективі тощо). Дбаючи про права та інтереси

дитини держава може вдаватися і до заборон, обмежень чи зобов'язань, які стосуються як неповнолітніх, так й інших фізичних чи юридичних осіб. Науковий пошук у межах дослідження дозволив поглянути на *феномен прав дитини*, не лише як на природно надану здатність мати права та свободи, що забезпечують дитині повноцінне існування та функціонування, а й як на *сформовану соціальними, політичними та економічними процесами систему їх забезпечення*, визначену у нормах позитивного права. П. Наскоу-Перракі слушно зауважує, що права людини потребують механізмів реалізації; без контролю реалізація прав людини буде схожа на демократію без вільних виборів: порожня обіцянка [2, с. 57–58]. Вікова неадаптованість (непристосованість) неповнолітніх до мінливих умов життя вимагає її компенсації за допомогою спеціального, підвищеного правового захисту осіб, які не досягли повноліття. На думку Н. Кантвелла, перелік прав дитини більш правильно розглядати як "компіляцію обов'язків держави по відношенню до дітей". У цьому сенсі вчений виділяє безпосередні обов'язки держав (початкова освіта, належна діяльність системи ювенальних (тобто дитячих) установ) та опосередковані (допомога батькам у вихованні дітей) [3, с. 378]. Це дає підстави розглядати забезпечення прав дітей як окремий інститут правового регулювання та наукової уваги.

Т.Ю. Новікова захист прав і законних інтересів неповнолітніх називає одним із пріоритетних напрямів державної (ювенальної – *О.К.* та *М.В.*) політики [4]. У зв'язку з цим захист прав дитини О. В. Максименко вважає найважливішим напрямом адміністративно-правової діяльності держави [5, с. 179–180]. Виникнення необхідності у такому захисті пов'язується з наявністю конкретного порушення прав дитини, протиправних дій щодо неї або конфліктом інтересів дитини з іншими фізичними особами, включаючи членів її сім'ї або посадових осіб. О.І. Глушков до охорони включає попередження будь-якого можливого порушення прав неповнолітнього, контроль за їх дотриманням, тобто – підтримання стану їх безперешкодного здійснення [6, с. 151–152]. В.О. Левченко заходи захисту дитини також ототожнює з наявністю посягань, що загрожують дитині, а також їх попередженням [7, с. 88]. Н. М. Опольська окремо визначає заходи з профілактики правопорушень – як охорону прав та свобод дитини та заходи реагування на порушення прав дитини – як захист прав та свобод дитини. А також надає тлумачення реалізації прав та свобод дитини – це позитивний вплив на формування гарантій, створення умов для реалізації прав та свобод дитини; – це ліквідація порушення, відновлення правомірного стану, притягнення правопорушників до юридичної відповідальності [8, с. 14]. О.І. Боднарчук розглядає "соціальний захист прав дітей" як суспільні відносини з приводу відновлення порушеного права дитини та/або підтримання його реалізації правовими засобами у разі настання несприятливих життєвих обставин [9, с. 12].

Словникове тлумачення слова "захист" означає 1) дію за значенням захищати (обороняти, охороняти когось, щось від нападу, замаху, удару, ворожих дій тощо; стежити за недоторканістю чогось, багато робити для цього); 2) охорону, заступництво, підтримку; 3) укриття; місце, де можна захиститись, заховатись від когось, чогось тощо [10, с. 255; 11, с. 733]. С.Я. Вавженчук зауважує, що ані серед лінгвістів, ані в правовій сфері чіткого визначення співвідношення понять "захист" та "охорона" на сьогодні немає. Аналіз багатьох поглядів та чинного законодавства свідчить про те, що охорона – це ширше за своїм змістом поняття, яке може в деяких випадках включати в себе захист [12, с. 48].

Слід зауважити, що слово *"забезпечення"* має кілька близьких за значенням варіантів, а саме: 1) надання достатніх для життя матеріальних засобів, необхідних для діяльності, функціонування чого-небудь; 2) матеріальні засоби для існування (наприклад, пенсійне забезпечення громадян); 3) охорона кого-, чого-небудь від небезпеки; 4) створення надійних умов, гарантування чогось (наприклад, забезпечення права на власність тощо) [10, с. 324; 11, с. 684]. Таким чином, термін "забезпечення" за значенням включає охорону, а відповідно і захист. Водночас він передбачає не лише попередження негативних чинників, що впливають на права та свободи дитини, їх усунення та поновлення прав, а й оцінку, створення необхідних умов реалізації таких прав як особисто дітьми, так і в їх інтересах – іншими фізичними чи юридичними особами. Це вказує на більш універсальне значення терміна "забезпечення" у низці близьких за значенням слів ("охорона", захист").

На думку О.М. Дручек, забезпечення прав і свобод дитини – це здійснюваний державою за допомогою сукупності правових норм, приписів та засобів процес упорядкування суспільних відносин щодо їх юридичного закріплення, реалізації, охорони, захисту і відновлення [13, с. 12]. Т.Г. Корж-Ікаєва з позиції галузевого підходу під поняттям "адміністративно-правове забезпечення прав і свобод неповнолітніх" пропонує розуміти сукупність адміністративно-правових заходів і засобів, спрямованих на створення відповідних умов для ефективної реалізації, охорони, захисту й відновлення порушених прав і свобод неповнолітніх [14, с. 9]. Але доцільно згадати, що таке забезпечення має міжгалузевий характер, тому можна впевнено казати, що у створенні умов для реалізації, охорони та захисту цих прав також задіяне широке коло конституційних, кримінально-правових, цивільно-правових, сімейних заходів і засобів. Проте в межах кожної з галузей права створюються свої механізми такого забезпечення, враховуючи завдання та властивості методів і форм правового регулювання тієї чи іншої галузі. Виділення таких механізмів забезпечення прав дітей за галузево-правовою ознакою є суто умовним прийомом, який дозволяє краще пізнати природу та особливості цього явища з науково-практичною метою. Але у реальному житті окремі елементи цих механізмів мають дуже щільне поєднання і реалізуються або послідовно або одночасно, доповнюючи одні одного.

Основою забезпечення прав дитини Ж.В. Петрочко вважає насамперед виявлення її потреб: біогенних, психогенних та соціогенних, без задоволення яких не оптимізується соціалізація підростаючої особистості [15, с. 12–13]. Результатом, що характеризує ефективність діяльності щодо забезпечення прав та свобод дитини, є стан соціальної безпеки та соціальної захищеності населення.

Розглядаючи структурно-функціональні аспекти забезпечення прав і свобод дитини можна підтримати висновки О.М. Дручек з приводу того, що воно здійснюється у межах а) інституційного; б) нормативного; в) організаційного; г) ресурсного рівнів (підсистем). Сталий зв'язок інституційної, нормативної, організаційної, ресурсної підсистем у процесі їх функціонування зумовлює сферу забезпечення прав і свобод дитини, а цілісний синергетичний порядок взаємодії елементів системи у динамічному вимірі створює механізм забезпечення прав і свобод дитини [13, с. 12].

Зарубіжні автори (Н. Кантвелл, М. Паїс, Т. Хаммарберг) намагаються розглянути права дитини, використовуючи їх поділ на "3 Р" [3, с. 378]; [16, с. 72–73; 17, с. 100]: 1) забезпечення (provision) – права, що забезпечують задоволення основних потреб дитини; 2) захист (protection) – права, що гарантують захист від шкідливого впливу на дитину з боку суспільства, сім'ї; 3) участь (participation) –

права дитини на самостійні дії і участь у суспільному житті (наприклад, право на вільне вираження своїх поглядів з усіх питань, що торкаються дитини). ЮНІСЕФ модифікував такий розподіл, додавши право на виживання (survival) і розвиток (development) [18]. Основною ідеєю доктрини "батьківської турботи" американської ювенальної юстиції та доктрини "турботи, захисту і контролю" англійської ювенальної юстиції є положення про необхідність втручання держави до інтересів неповнолітнього в його життя і життя його родини. Доктрини виправдовують дії держави щодо визначення умов життя дитини в ситуаціях, коли батьки не виконують або неналежно виконують свої обов'язки щодо утримання та (або) виховання дитини [19]. Проте менталітет мешканців пострадянського простору зумовлює чимало суперечок щодо можливості впровадження такого підходу на теренах цих країн. В Україні слід ширше впроваджувати ефективні технології соціальної роботи, які передбачають опору на власну активність людей, зокрема і дітей, надання їм можливості брати участь у вирішенні своїх проблем разом із фахівцями урядових та неурядових інституцій, пошук нестандартних економічних рішень. Технології допомоги з боку держави та громадськості мають бути орієнтовані на розвиток внутрішніх ресурсів сім'ї, задоволення потреб дитини та реалізовані за підтримки держави.

Намагаючись розв'язати дилему доцільності та меж втручання держави у механізм забезпечення прав дитини, І.В. Волощук робить висновок, що сьогодні стає все більш актуальним інформування як самих дітей, так і суспільства про права дитини, механізми їх забезпечення і захисту. Водночас недоцільною є побудова дитиноцентристського суспільства, не треба применшувати обов'язків дитини по відношенню до родини, колективу, суспільства. На його думку, проблеми гарантування, відновлення і захисту прав дітей найкраще вирішуються на основі взаємодії держави в особі органів влади, інститутів громадянського суспільства та власне родини, в якій виховується дитина [20, с. 23].

Таким чином, можна дійти таких висновків.

Елемент забезпеченості, визначений у нормах позитивного права, є і залишатиметься надалі обов'язковим компонентом соціально-правового феномену прав дітей. У розв'язанні суперечностей з приводу превалювання однієї з метадоктрин щодо права дітей та їх забезпечення, цей інститут (забезпечення прав дітей) у концептуальному розумінні має будуватися, зважаючи на принцип "субсидіарності". У нашому розумінні субсидіарний підхід у забезпеченні прав і свобод дітей має передбачати режим збалансованого правового регулювання та впливу або втручання (через заходи соціального, економічного, правового, культурно-виховного та організаційного характеру) державних органів та суспільства (місцевої громади) у ювенальні відносини з приводу створення або підтримання належних умов життєдіяльності та розвитку дитини, охорони та захисту її прав і свобод, своєчасної кореляції негативних факторів, що впливають на соціалізацію дитини з тим, щоб з віком вона могла повністю покласти на себе зобов'язання в межах суспільства як його повноцінний член.

Дослідження різних аспектів інституту забезпечення прав і свобод дітей дозволили нам окреслити основні концептуальні ознаки цього соціально-правового явища, що є актуальними на сьогодні: 1) є результатом соціально-історичної та філософсько-правової еволюції прав людини; 2) становить сукупність суспільних відносин, які є обов'язковим елементом об'єктивації та реалізації природних прав дитини; 3) становить сукупність заходів політичного, правового, соціального, економічного, культурно-виховного та організаційного характеру; 4) знаходить

правове закріплення в нормах позитивного права як вияв владної волі держави; 5) є об'єктом правового регулювання нормами різних галузей права: конституційного, сімейного, трудового, цивільного, цивільно-процесуального, адміністративного, кримінального, кримінально-процесуального; 6) становить органічну сукупність процесів: а) створення відповідних умов для ефективної реалізації, б) охорони, в) захисту й г) відновлення порушених прав і свобод дитини; 7) передбачає такі рівні реалізації: а) самозабезпечення – безпосередньо реалізується в межах дієздатності дитини залежно від її біологічного віку (юридичний аспект) та інтелектуальних і вольових здібностей (фактичний аспект); б) забезпечення прав і свобод дитини через дії або рішення батьків чи інших законних представників; в) забезпечення прав і свобод дитини через громадські інститути; г) державно-правове забезпечення – втілюється через діяльність уповноважених законом органів, посадових осіб у межах їх компетенції, враховуючи принцип субсидіарності втручання; д) міжнародно-правове забезпечення – втілюється через визнання національними інституціями міжнародних правових актів з прав дитини, моніторинг міжнародними організаціями стану забезпечення прав дітей у країні, можливості звернення до міжнародних судових установ з приводу порушених прав дитини; 8) у випадку наявності конфлікту інтересів пріоритетними є інтереси дитини з урахуванням розумного зіставлення природних потреб дитини з суспільними інтересами; 9) передбачає взаємопов'язаність елементів, упорядкованість, підпорядкованість загальним принципам забезпечення прав людини – тобто є явищем системним; 10) здатне зберігати свою якісну специфічність в умовах різноманітних суб'єктивних та об'єктивних факторів, що можуть змінюватися – тобто є явищем динамічним, але цілісним (наприклад, у випадку вчинення неповнолітньою чи малолітньою особою правопорушення (суб'єктивний фактор, що впливає на становище дитини), інститут ювенальної юстиції покликаний, передусім, захищати права дитини; навчання та виховання дітей з особливими освітніми потребами (суб'єктивний фактор) передбачає інклюзивне навчання; в умовах збройного конфлікту (об'єктивний фактор) заходи, спрямовані на забезпечення прав дітей, є більш пріоритетними серед інших тощо); 11) передбачає певну дискретність структури, тобто здатність змінювати обсяги та характер заходів залежно від віку дитини або її соціального становища (часткова цивільна дієздатність, вік адміністративної відповідальності, залишення дитини без батьків тощо); 12) є явищем публічним – тобто сім'я, громада та держава активно сприяє всебічному розвитку дитини та реалізації її прав, створює правові гарантії їх дотримання, посадові особи у кожному випадку реагують на відомі факти недотримання чи порушення прав дитини з метою припинення таких діянь та відновлення порушених прав.

Отримані в цій статті результати створюють методологічне підґрунтя для подальшого удосконалення системи знань про інститут забезпечення прав дітей. Зокрема до перспектив наших наукових пошуків входить з'ясування соціально-правового контексту основних категорій та понять інституту забезпечення прав дітей, а також визначення поняття системи забезпечення прав дітей та напрямів її дослідження.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Крестовська Н.М.* Ювенальне право України: генезис та сучасний стан: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Одеська національна юридична академія. Одеса, 2008. 42 с.

2. *Naskou-Perraki, P. (P.)* An introduction to the international protection of human rights. Children and non-discrimination discrimination. Interdisciplinary textbook / Edited by D. Kutsar and H. Warming; Children's Rights Erasmus Academic Network. University Press of Estonia, 2014. 256 p. URL: https://resourcecentre.savethechildren.net/sites/default/files/documents/crean-english-for_homepage.pdf (дата звернення: 23.03.2019).

3. *Cantwell N.* The history, content, and impact of the Convention on the Rights of the Child. Understanding Children's Rights, Children's Rights Center, University of Chent. Belgium, 1998. P. 378.

4. *Новикова Т.Ю.* Административно-правовая организация защиты прав несовершеннолетних органами ювенальной юстиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Хабаровский гос. техн. ун-т. Хабаровск, 2003. 191 с. URL: http://www.dissercat.com/content/administrativno-pravovaya-organizatsiya-zashchity-prav-nesovershennoletnikh-organami-yuvenal. (дата звернення: 23.03.2019).

5. *Максименко О.В.* Адміністративно-правові засади реалізації ювенальної політики в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Державний науково-дослідний інститут МВС України. Київ, 2011. 213 с.

6. *Глушков А.И.* Обеспечение прав и законных интересов несовершеннолетних потерпевших в уголовном судопроизводстве. М.: МПГУ, изд-во "Прометей", 2012. 160 с.

7. *Левченко В.О.* Адміністративно-правові передумови створення органів ювенальної юстиції в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2011. 220 с.

8. *Опольська Н.М.* Правове забезпечення прав та свобод дитини в Україні (загальнотеоретичний аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Національний педагогічний університет імені М.П. Драгоманова. Київ, 2010. 24 с.

9. *Боднарчук О.І.* Адміністративно-правове регулювання у сфері соціального захисту прав дітей: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ун-т держ. фіскальної служби України. Ірпінь, 2017. 20 с.

10. Тлумачний словник сучасної української мови / укл. Л.П. Коврига, Г.В. Ковальова, В.Д. Пономаренко; за ред. В.С. Калашника. Харків: Белкар-книга, 2005. 800 с.

11. Новий словник української мови: у 3 т.; вид. 2-е, виправл. / укл. В. Яременко, О. Сліпушко. К., Вид-во "Аконт", 2006. Т. 1 "А–К". 927 с.

12. *Вавженчук С. Я.* Співвідношення понять "захист" та "охорона" трудових прав у чинному законодавстві. Форум права. 2010. № 1. С. 45–49. URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010- 1/10vcjvhz.pdf (дата звернення: 23.03.2019).

13. *Дручек О.М.* Адміністративно-правовий статус Національної поліції України як суб'єкта забезпечення прав і свобод дитини: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеський держ. ун-т внутр. справ. Одеса, 2018. 25 с.

14. *Корж-Ікаєва Т.Г.* Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод неповнолітніх: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київський нац. ун-т внутр. справ. Київ, 2008. 19 с.

15. *Петрочко Ж.В.* Теорія і практика соціально-педагогічного забезпечення прав дітей, які опинилися у складних життєвих обставинах: автореф. дис. ... д-ра пед. наук: 13.00.05. Інститут проблем виховання НАПН України. Київ, 2011. 45 с.

16. *Pais M.S.* The United Nation Convention on the Rights of the Child. Bulletin of Human Right, 91/2. The Rights of the child. United Nations. New York, 1992. P. 72-73.

17. *Hammarberg T.* The UN Convention on the Rights of the Child – and How to make it Work. Human Rights Quarterly. 1990. Vol. 12. P. 100.

18. *Голышева Л.Ю.* Российское ювенальное право: монограф. Ставрополь, Издательство ОАО "Пресса", 2004. 184 с. URL: https://www.studmed.ru/golysheva-lyu-rossiyskoe-yuvenalnoe-pravo_57a0ed015fd.html (дата звернення: 23.03.2019).

19. *Штыкова Н.Н.* Ювенальная юстиция в США, Англии и России XIX–XX века (историко-правовой анализ): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Нижегородский гос. ун-т им. Н.И. Любачевского. Н.-Новгород, 2001. 185 с. URL: http://www.dissercat.com/content/yuvenalnaya-yustitsiya-v-ssha-anglii-i-rossii-xix-xx-veka-istoriko-pravovoi-analiz (дата звернення: 23.03.2019).

20. *Волощук І.В.* Теорія прав дитини: сучасний стан розробки проблеми. Митна справа. 2015. № 2 (2.1). С. 19–24. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ms_2015_2%282.1%29__5 (дата звернення: 23.03.2019).

REFERENCES

1. *Krestovska, N.M.* (2008). Yuvenalne pravo Ukrainy: henezys ta suchasnyi stan. "Juvenile Law of Ukraine: Genesis and Contemporary Condition": Extended abstract of Doctor's of Law thesis. Odesa, 42 p. [in Ukrainian].

2. *Naskou-Perraki, P.(P.)* (2014). An introduction to the international protection of human rights. Children and non-discrimination discrimination. Interdisciplinary textbook / Edited by D. Kutsar and H. Warming; Children's Rights Erasmus Academic Network. University Press of Estonia, 256. URL: https://resourcecentre.savethechildren.net/sites/default/files/documents/crean-english-for_homepage.pdf (date of application: 23.03.2019) [in English].

3. *Cantwell, N.* (1998). The history, content, and impact of the Convention on the Rights of the Child. Understanding Children's Rights, Children's Rights Center, University of Chent. Belgium. 378 p. [in English].

4. *Novikova, T.Yu.* (2003). Administrativno-pravovaia orhanizatciia zashchity prav nesovershennoletnih organami yuvenalnoy yusticii. "Administrative and Legal Organization for the Protection of the Rights of Minors by juvenile justice bodies": Candidate's of Law thesis. Habarovsk, 191 p. URL: http://www.dissercat.com/content/administrativno-pravovaya-organizatsiya-zashchity-prav-nesovershennoletnikh-organami-yuvenal (date of application: 23.03.2019) [in Russian].

5. *Maksymenko, O.V.* (2011). Administratyvno-pravovi zasady realizatsii yuvenalnoi polityky v Ukraini. "Administrative and Legal Principles of Implementation of Juvenile Policy in Ukraine": Candidate's of Law thesis. Kyiv/ P. 213 [in Ukrainian].

6. *Glushkov, A.I.* (2012).Obespechenie prav i zakonnyh interesov nesovershennoletnikh poterpevshikh v ugolovnom sudoproizvodstve. "Insurance of Rights and Legitimate Interests of Minors Victims in Criminal Proceedings". Moscow: MPGU, Izd-vo "Prometej". P. 160 [in Russian].

7. *Levchenko, V.O.* (2011). Administratyvno-pravovi peredumovy stvorennia orhaniv yuvenalnoi yustytsii v Ukraini. "Administrative and Legal Preconditions for the Establishment of Juvenile Justice Bodies in Ukraine": Candidate's of Law thesis. Kyiv. 220 p. [in Ukrainian].

8. *Opolska, N.M.* (2010). Pravove zabezpechennia prav ta svobod dytyny v Ukraini (zahalno-teoretychnyi aspekt). "Legal Framework of the Rights and Freedoms of the Child in Ukraine (general theoretical aspect)": Extended abstract of Candidate's of Law thesis. Kyiv. 24 p.[in Ukrainian].

9. *Bodnarchuk, O.I.* (2017). Administratyvno-pravove rehuliuvannia u sferi sotsialnoho zakhystu prav ditei. "Administrative and Legal Regulation in the Field of Social Protection of Children's Rights": Extended abstract of Candidate's of Law thesis. Irpin. 20 p. [in Ukrainian].

10. *Kalashnyka, V.S.* (Ed.). (2005). Tlumachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy. Interpretative dictionary of contemporary Ukrainian language. Kharkiv: Belkar-knyha. P. 800 [in Ukrainian].

11. *Yaremenko, V. & Slipushko, O.* (Comps.). (2006). Novyi slovnyk ukrainskoi movy. "New Dictionary of Ukrainian language". Vol. 1, A–K (2th ed.). Kyiv: "Akont". P. 927 [in Ukrainian].

12. *Vavzhenchuk, S.Ya.* (2010). Spivvidnoshennia poniat "zakhyst" ta "okhorona" trudovykh prav v chynnomu zakonodavstvi. "Correlation of Concepts of "Protection" and "Srotection" of Labor Rights in Current Legislation". Forum prava 1, 45–49. URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-1/10vcjvhz.pdf (date of fpplication: 23.03.2019) [in Ukrainian].

13. *Druchek, O.M.* (2018). Administratyvno-pravovyi status Natsionalnoi politsii Ukrainy yak subiekta zabezpechennia prav i svobod dytyny. "The Administrative and Legal Status of the National Police of Ukraine as a Subject of Ensuring the Rights and Freedoms of the Child": Extended abstract of Candidate's of Law thesis. Odesa. P. 25 [in Ukrainian].

14. *Korzh-Ikaieva, T.H.* (2008). Administratyvno-pravove zabezpechennia prav i svobod nepovnolitnikh. "Administrative and Legal Provision of Minors' Rghts and Freedoms": Extended abstract of Candidate's of Law thesis. Kyiv. 19 p. [in Ukrainian].

15. *Petrochko, Zh.V.* (2011). Teoriia i praktyka sotsialno-pedahohichnoho zabezpechennia prav ditei, yaki opynylysia u skladnykh zhyttievykh obstavynakh. "Theory and Practice of Social and Pedagogical Provision of Children's Rights in Difficult Life Situations": Extended abstract of Doctor's of Pedagogical thesis. Kyiv. P. 45 [in Ukrainian].

16. *Pais, M.S.* (1992). The United Nation Convention on the Rights of the Child. Bulletin of Human Right, 91/2, P. 72–73 [in English].

17. *Hammarberg, T.* (1990). The UN Convention on the Rights of the Child – and How to Make it Work. Human Rights Quarterly, 12, P. 100 [in English].

18. *Golysheva, L.Yu.* (2004). Rossiyskoe yuvenalnoe pravo. "Russian Juvenile Law: monograph. Stavropol', Pressa, 184 p.URL: https://www.studmed.ru/golysheva-lyu-rossiyskoe-yuvenalnoe-pravo_57a0ed015fd.html (date of fpplication: 23.03.2019) [in Russian].

19. *Shtykova, N.N.* (2001). Yuvenalnaia yusticiya v SShA, Anglii i Rossii XIX – XX veka (istoriko-pravovoy analiz). "Juvenile Justice in the USA, England and Russia of the XIX – XX Centuries (historical and legal analysis)": Extended abstract of Candidate's of Law thesis. Nizhnij-Novgorod, 2001. 185 p. URL: http://www.dissercat.com/content/yuvenalnaya-yustitsiya-v-ssha-anglii-i-rossii-xix-xx-veka-istoriko-pravovoi-analiz (date of application: 23.03.2019)[in Russian]

20. *Voloshchuk, I.V.* (2015). Teoriia prav dytyny: suchasnyi stan rozrobky problemy. "Theory of the Rghts of the Child: the Current State of Problem Development". Customs Affairs 2(2.1), P. 19–24 [in Ukrainian].

UDC 342.7:34.037

O.Ye. Korystin,
Doctor of Juridical Sciences, Professor,
Deputy Director of the State Research Institute MIA Ukraine,
Kyiv, Ukraine
ORCID ID 0000-0001-9056-5475,
M.Yu. Veselov,
Candidate of Juridical Sciences, Docent, Associate Professor
of the Department, Kryvyi Rih Faculty of NU "Odessa Law Academy",
Kryvyi Rih, Ukraine,
ORCID ID 0000-0002-3963-2764

THEORETICAL AND METHODOLOGICAL PRINCIPLES ON THE CONCEPTUALIZATION OF THE INSTITUTION OF ENSURING CHILDREN'S RIGHTS

In legal science, the Institution of the Rights of the Child is represented by a wide palette of diverse studies. Paper focuses on the theoretical and methodological principles of ensuring the rights of the child as an object of jurisdictional activity. Paper used a complex of general scientific and special methods of cognition. The methodological bases of the work are the system approach, methods of abstraction, deduction and induction, analysis and synthesis. The work forms its own conceptual approach to ensuring the rights and freedoms of children; clarifies the relationship between the category of "ensuring" and other similar terms: "protection", "security"; outlines the common interdisciplinary features of this phenomenon. The scientific search within the framework of the research allowed to look at the phenomenon of the rights of the child, as at a system of their provision established by social, political and economic processes, enshrined in the norms of positive rights. This gives grounds to consider ensuring children's rights of as a separate institution of legal regulation, which requires scientific attention. It has been proven that the term "ensuring the rights of children" has a more universal meaning in a number of closely related terms, such as "security" and "protection" of these rights. Paper substantiates that the institution of ensuring the rights of children in the conceptual sense should be grounded on the basis of the principle of "subsidiarity". According to the author, the subsidiary approach in ensuring the rights and freedoms of children should include a regime of balanced legal regulation and the influence or interference of state bodies and society in juvenile relations regarding the creation or maintenance of appropriate conditions for the life and development of the child, the security and protection of his rights and freedoms, timely correlation of negative factors affecting the child's socialization. In addition, the visions of the basic signs of ensuring the rights, freedoms and interests of children have been further developed.

Keywords: child, child rights, child freedoms, child interests, ensuring, protection of rights, security of rights, conceptualization, subsidiary approach.

Отримано 03.04.2019

УДК 35.071:004

С.М. Корнійко,
здобувач ДНДІ МВС України,
начальник відділу ДНДІ МВС України,
м. Київ, Україна
ORCID ID 0000-0003-1266-8166

СТАТУС ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В ЕКСПЕРТНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ЗА НАПРЯМОМ КОМП'ЮТЕРНИХ ТЕХНОЛОГІЙ

У статті на основі досліджень науковців у галузі права проаналізовані поняття "адміністративно-правовий статус" та "публічна адміністрація". За результатами аналізу надано визначення статусу публічної адміністрації у галузі експертної діяльності у сфері комп'ютерних технологій. Визначено основні складові адміністративно-правового статусу, проаналізовано кожну зі складових, а також розглянуто суб'єкти публічної адміністрації у галузі експертної діяльності у сфері комп'ютерних технологій в Україні.

Ключові слова: *адміністративно-правовий статус, публічна адміністрація, експертна діяльність, комп'ютерні технології.*

Метою цієї статті є визначення складових публічної адміністрації в експертній діяльності за напрямом комп'ютерних технологій. Для досягнення мети в дослідженні пропонується вирішити такі завдання:

− проаналізувати поняття "адміністративно-правовий статус", "публічна адміністрація";

− навести конкретні приклади публічної адміністрації в експертній діяльності за напрямом комп'ютерних технологій.

Ядром правового статусу є права та обов'язки, що реалізуються завдяки зв'язкам між їх носіями − правовідносинам. Із зазначеного вище очевидно, що норми права та правовідносини загального (статусного) характеру, що виникають на їх основі, визначають правовий статус суб'єктів права [1].

В юридичній літературі зміст правового статусу особи трактується в чотирьох основних аспектах: по-перше, правовий статус особи ототожнюється з правосуб'єктністю; по-друге, правовий статус установлюється нормативно-правовими актами, що встановлюють суб'єктивні права та юридичні обов'язки особи; по-третє, правовий статус особи визначається нормативно-правовими актами, які встановлюють суб'єктивні права та юридичні обов'язки особи в сукупності з їх правосуб'єктністю [2]; по-четверте, правовий статус розглядається як система закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків та юридичної відповідальності, відповідно до яких індивід як суб'єкт права (тобто як такий, що має правосуб'єктність) координує свою поведінку в суспільстві [3].

На слушну думку В. Галунька, визначальними для аналізу адміністративно-правового статусу особи є такі юридичні інститути:

1) публічні суб'єктивні права та юридичні обов'язки;

2) правосуб'єктність особи;

© Корнійко С.М., 2019

3) адміністративна відповідальність;

4) у деяких випадках – дисциплінарна відповідальність посадових осіб публічної адміністрації [4].

Деякі вчені ототожнюють поняття "правовий статус" і "правове становище". Хотілося б зазначити, що в працях М. Бояринцевої це досить влучно підтверджується, вона зокрема зазначає: практика свідчить, що в законодавстві категорії "правовий статус" і "правове положення" (становище) не розрізняються. Ці терміни вживаються в одному й тому ж значенні, їх тотожність випливає зі значення слова *статус* [5, с. 156].

У деяких працях науковців правове положення ототожнюється з компетенцією чи з повноваженнями [6, с. 34], проте ми не можемо повною мірою погодитися з цими переконаннями, адже у нас інша думка з цього приводу – ці категорії є елементами правового статусу.

З приводу поняття адміністративно-правового статусу особи, що зустрічаються у науковій літературі, можна виокремити два основних підходи. Першого дотримується переважна більшість науковців. Він полягає у тому, що поняття адміністративно-правового статусу розкривається через характеристику його елементів. Так, у підручнику "Адміністративне право України" за редакцією Ю.П. Битяка зазначено, що адміністративно-правовий статус громадянина є складовою його загального статусу та встановлюється обсягом і характером його адміністративної правосуб'єктності, яку становлять адміністративна правоздатність і адміністративна дієздатність [7, с. 58–59]. Чимало науковців детально розглядають зміст адміністративно-правового статусу через компетенцію.

В Україні правовий статус суб'єктів права визначається Конституцією України, іншими законами, підзаконними нормативно-правовими актами публічної адміністрації та міжнародними договорами, ратифікованими Верховною Радою України. Правовий статус юридичних осіб (державні органи, підприємства установи та організації) визначається їх компетенцією, тобто правами й обов'язками цих осіб, зафіксованими в чинному законодавстві. Від повноти юридичної фіксації повноважень цих юридичних осіб залежить ефективність їхньої діяльності [8, с. 44].

На відміну від права Європейського Союзу, для якого поняття "публічна адміністрація" є поширеним та часто вживаним в офіційних документах, у вітчизняній правовій науці цей термін є відносно новим і вперше в науковий обіг його було введено у 2001 році [9, с. 202], на офіційному рівні про нього вперше згадують у Концепції реформування публічної адміністрації в Україні [10].

Так, вітчизняні фахівці з адміністративного права, такі як В.Б. Авер'янов, І.Б. Коліушко та В.П. Тимощук, аналізуючи термін "публічна адміністрація", визначили його як сукупність органів та інших інституцій, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції [11]. Також публічну адміністрацію детермінують як організацію та діяльність органів (установ, структурних організацій), наділених прерогативами публічної влади, основою діяльності яких є забезпечення виконання чинного законодавства в публічних інтересах [12, с. 89].

Отже, термін "публічна адміністрація" виступає симбіозом змісту термінів "державне управління" та "місцеве самоврядування" і є сукупністю органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, підпорядкованих публічній владі, діяльність яких спрямована на виконання закону та реалізацію інших публічно-управлінських функцій, які можуть делегуватися підприємствам, установам, організаціям, а також будь-які інші суб'єкти, що здійснюють функції публічного

управління, які своєю діяльністю забезпечують права і свободи людини і громадянина [13].

У своїх працях В. Галунько, О. Єщук та В. Олефір, досліджуючи сучасну теорію адміністративного права, до суб'єктів публічної адміністрації відносять [14, с. 16]:

1) органи виконавчої влади;

2) органи місцевого самоврядування;

3) об'єднання громадян чи підприємства при здійсненні делегованої державної функції;

4) посадових осіб будь-якого із зазначених колективних субпродуктів публічної адміністрації.

Словник термінів і понять із державного управління зазначає, що публічна адміністрація – це сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є а) органи виконавчої влади; б) виконавчі органи місцевого самоврядування [15, с. 168–169].

Проте професор В.Б. Авер'янов під терміном "публічна адміністрація" розуміє сукупність органів виконавчої влади та органів виконавчого самоврядування, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції [16, с. 117].

Враховуючи предмет нашого дослідження та думки вчених з цієї проблематики, зазначимо, що статус публічної адміністрації у галузі експертної діяльності у сфері комп'ютерних технологій – це неподільна єдність обов'язків і прав суб'єктів публічної адміністрації в сукупності з їх правосуб'єктністю, а також адміністративними заходами, що застосовуються до них за неналежне виконання завдань у зазначеній сфері (адміністративна відповідальність і дисциплінарна відповідальність посадових осіб публічної адміністрації).

Об'єктами експертної діяльності у сфері комп'ютерних технологій можуть бути як будь-які цифрові пристрої (смартфони, планшети, ноутбуки, комп'ютери, сервери) та електронні носії, так і електронна (цифрова) інформація, яку вони містять.

До суб'єктів публічної адміністрації у галузі експертної діяльності у сфері комп'ютерних технологій належать науково-дослідні установи судових експертиз Міністерства юстиції України, Міністерства внутрішніх справ України та Служби безпеки України, в яких проводяться експертні дослідження у сфері комп'ютерних технологій.

У Законі України "Про судову експертизу" вказується, що судово-експертну діяльність у кримінальному провадженні здійснюють державні спеціалізовані установи, а в інших випадках – також судові експерти, які не є працівниками зазначених установ, та інші фахівці (експерти) з відповідних галузей знань у порядку та на умовах, визначених цим Законом.

До державних спеціалізованих установ належать: науково-дослідні установи судових експертиз Міністерства юстиції України; експертна служба Міністерства внутрішніх справ України та Служби безпеки України.

Основними завданнями Міністерства юстиції України (далі – Мін'юст) у зазначеній сфері є експертне забезпечення правосуддя; здійснення міжнародно-правового співробітництва, забезпечення дотримання і виконання зобов'язань, узятих за міжнародними договорами України з правових питань [17].

Експертну діяльності у сфері комп'ютерних технологій в КНДІСЕ було розпочато близько 2002 р. з назвою "Дослідження комп'ютерної техніки та програмних продуктів".

Експертна служба Міністерства внутрішніх справ України є системою державних спеціалізованих установ, яка відповідно до Закону України "Про судову експертизу" [18] здійснює судово-експертну діяльність, забезпечує участь спеціалістів в оперативно-розшукових заходах, слідчих та інших процесуальних діях і належить до сфери управління Міністерства внутрішніх справ України.

Експертну діяльності у сфері комп'ютерних технологій в ДНДЕКЦ було розпочато близько 2004 р. з назвою "Комп'ютерно-технічна експертиза".

Експертна служба Служби безпеки України складається з Українського науково-дослідного інституту спеціальної техніки та судових експертиз, до складу якого входить Центр судових і спеціальних експертиз та 15 відокремлених експертних підрозділів (зональні експертні сектори та експертні сектори) у регіональних органах СБУ.

Експертну діяльності у сфері комп'ютерних технологій в експертній службі СБУ було розпочато на початку 2000-х років, її назвали "Дослідження комп'ютерної техніки та програмних продуктів".

Адміністративно-правовий статус публічної адміністрації у галузі експертної діяльності у сфері комп'ютерних технологій потребує удосконалення шляхом визначення більш чітких прав та обов'язків науково-дослідних установ судових експертиз Міністерства юстиції України, Міністерства внутрішніх справ України та Служби безпеки України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Лекція на тему: "Правовий статус особи". URL: http://studies.in.ua/ru/teoriya-gosudarstva-i-prava-lekcii/4418-pravoviy-status-osobi-ponyattya-struktura-vidi.html (дата звернення: 20.03.2019).

2. *Галунько В.М.* Адміністративна відповідальність іноземців та осіб без громадянства в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. – 12.00.07 "Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право". К., 2011. 18 с.

3. *Скакун О.Ф.* Теорія держави і права. Х.: Консум, 2006. 656 с.

4. *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: Загальне адміністративне право. 320 с.

5. *Бояринцева М.А.* Адміністративно-правовий статус громадянина України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 "Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право". Київ, 2005. 18 с.

6. *Кравчук М.В.* Теорія держави і права: навч. посіб. К.: Атіка, 2003. 288 с. (опорні конспекти).

7. *Битяк Ю.П., Гаращук В.М., Дьяченко О.В.* та ін. Адміністративне право України: підруч. / за ред. Ю.П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.

8. Юридична енциклопедія: у 6 т. / уклад. Ю.С. Шемшученко, М.П. Зюблюк, В.П. Горбатенко та ін. К.: Вид-во "Українська енциклопедія" імені М.П. Бажана, 2003. Т. 5: П–С., 736 с.

9. *Гнидюк Н.* Публічна адміністрація як об'єкт структурних змін. Збірник наукових праць УАДУ / за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. К.: Вид-во УАДУ, 2001. Вип. 1. С. 202–212.

10. Концепція реформування публічної адміністрації. URL: www.center.gov.ua/docman/ (дата звернення: 20.03.2019).

11. *Коліушко І., Тимощук В.* Реформа публічної адміністрації на місцевому та регіональному рівні як один із напрямів адміністративної реформи. URL: www.municipal.gov.ua/data/loads/2005_zbirn_ problemtrans_statta_koliyshk o_timoshuk.doc (дата звернення: 20.03.2019).

12. Адміністративне право України (у визначеннях та схемах): навч. посіб. К.: Атіка, 2008. 272 с.

13. *Міхровська М.* Державне управління та публічна адміністрація: шлях до демократії. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія "Юридичні науки". 2011. Вип. 88. С. 90–93. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU_Yur_2011_88_27 (дата звернення: 20.03.2019).

14. *Галунько В.В., Олефір В.І., Пихтін М.П.* та ін. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття): монографія / за заг. ред. В.В. Галунька. Херсон: ВАТ "Херсонська міська друкарня", 2010. 376 с.

15. *Малиновський В.Я.* Словник термінів і понять з державного управління. К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 254 с.

16. *Авер'янов В.Б.* Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії. Право України. 2003. № 5. С. 117–122.

17. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 395/2011. Урядовий кур'єр від 21.04.2011. № 73.

18. Про судову експертизу (за станом на 1 вересня 2015 р.): Закон України від 25 лютого 1994 р. № 4038-XII. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 28. Ст. 232.

REFERENCES

1. Lektsiia na temu: "Pravovyi status osoby". Lecture on "Legal status of a person". URL: http://studies.in.ua/en/teoriya-gosudarstva-i-prava-lekcii/4418-pravoviy-status-osobi-ponyattya-struktura-vidi.html:- Title from the screen (date of application: 20.03.2019) [in Ukrainian].

2. *Halunko, V.M.* (2011). Administratyvna vidpovidalnist inozemtsiv ta osib bez hromadianstva v Ukraini. "Administrative Responsibility of Foreigners and Stateless Persons in Ukraine": author's abstract of Candidate of Law thesis: 12.00.07. K. 18 p. [in Ukrainian].

3. *Skakun, O.F.* (2006). Teoriia derzhavy i prava. "Theory of State and Law". Kh.: Consum. 656 p. [in Ukrainian].

4. *Halunko, V.V., Olefir, V.I., Pykhtin, M.P.* etc. (2011). Administratyvne pravo Ukrainy. "The Administrative Law of Ukraine": textbook: in 2 volumes / edit V.V. Halunko. Kherson: PJSC "Kherson City Printing House". Vol.1: General Administrative Law. 320 p. [in Ukrainian].

5. *Boiaryntseva, M.A.* (2005). Administratyvno-pravovyi status hromadianyna Ukrainy. "Administrative and Legal Status of a Citizen of Ukraine: author's abstract of Candidate of Law thesis: 12.00.07. Kyiv. P. 18 [in Ukrainian].

6. *Kravchuk, M.V.* (2003). Teoriia derzhavy i prava. "Theory of State and Law": textbook. K.: Atika. 288 p. (reference notes) [in Ukrainian].

7. *Bytiak, Yu.P., Harashchuk, V.M., Dyachenko, O.V.* and others (2006). Administratyvne pravo Ukrainy. "Administrative Law of Ukraine": textbook / ed. Yu. P. Bytiak. K.: Yurincom Inter. P. 544 [in Ukrainian].

8. *Shemshuchenko, Yu.S., Zyublyuk, M.P, Horbatenko, V.P.* and others (2003). Pravova Entsyklopediia. Legal Encyclopedia: in 6 vol. K.: Publishing House "Ukrainian Encyclopedia" named after M.P. Bazhan. Vol. 5: P–S. P. 736 [in Ukrainian].

9. *Hnydiuk, N.* (2001). Publichna administratsiia yak obiekt strukturnykh zmin. "Public Administration as an Object of Structural Changes: collection of scientific works of UADU / editors V.I. Luhovyi, V.M. Knyazev. K.: View of the UADU. Issue 1, P. 202–212 [in Ukrainian].

10. Kontseptsiia reformuvannia publichnoi administratsii. "The Concept of Reforming Public Administration". URL: www.center.gov.ua/docman/ (date of application: 20.03.2019) [in Ukrainian].

11. *Koliushko, I., Tymoschuk, V.* Reforma publichnoi administratsii na mistsevomu ta rehionalnomu rivni yak odyn iz napriamiv administratyvnoi reformy. "Reform of Public Administration at the Local and Regional Level as One of the Areas of Administrative Reform". URL: www.municipal.gov.ua/data/loads/2005_zbirn_ problemtrans_statta_koliyshk o_timoshuk.doc (date of application: 20.03.2019) [in Ukrainian].

12. Administratyvne pravo Ukrainy (u vyznachenniakh ta skhemakh). "Administrative Law of Ukraine (in definitions and schemes)": manual. K.: Atika, 2008. P. 272 [in Ukrainian].

13. *Mikhrovskaia, M.* (2011). Derzhavne upravlinnia ta publichna administratsiia: shliakh do demokratii. "Public Administration and Public Administration: The Way to Democracy". Bulletin of Taras Shevchenko National Taras Shevchenko University. Law Sciences. Issue 88, 90–93. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU_Yur_2011_88_27 (date of application: 20.03.2019) [in Ukrainian].

14. *Halunko, V.V., Olefir, V.I , Pykhtin, M.P.* and others (2010). Administratyvne pravo Ukrainy v suchasnykh umovakh (vyklyky pochatku KHKHI stolittia). "Administrative Law of Ukraine in Modern Conditions (challenges of the beginning of the XXI century): monograph / editor V.V. Halunko. P. 376 [in Ukrainian].

15. *Malinovskyi, V.Ya.* (2005). Slovnyk terminiv i poniat z derzhavnoho upravlinnia. "Glossary of Terms and Concepts on Public Administration". K.: Center for Support of the Civil Service Institutional Development. 254 p. [in Ukrainian].

16. *Averyanov, V.B.* (2003). Reformuvannia ukrayinskoho administratyvnoho prava: gruntovnyi pryvid dlia teoretychnoi dyskusii. "Reformation of Ukrainian Administrative Law: A Sound Reason for Theoretical Discussion". The Law of Ukraine 5, P. 117–122 [in Ukrainian].

17. Decree of the President of Ukraine dated April 6, 2011 No. 395/2011 "On Approval of the Regulation on the Ministry of Justice of Ukraine". Uriadovy Courier of April 21, 2011. No 73 [in Ukrainian].

18. Law of Ukraine dated February 25, 1994 No 4038-XII "On Forensic Examination": As of September 1, 2015. Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine. 1994. No 28. Art. 232 [in Ukrainian].

UDC 35.071:004

S.M. Korniiko,
Postgraduate, Head of the Department,
State Research Institute MIA Ukraine, Kyiv,
ORCID ID 0000-0003-1266-8166

STATUS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN EXPERT WORK IN THE FIELD OF COMPUTER TECHNOLOGIES

The author analyzes such general concepts as "administrative-legal status" and "public administration" on the basis of scientific sources, and, based on their definition, provides an interpretation of the concept "status of public administration in expert activities in the field of computer technology".

The author, researching popular science publications, defines the main components of the administrative-legal status, such as: public subjective rights and legal obligations; legal personality; administrative liability; in some cases – disciplinary liability of officials of public administration; as well as subjects of public administration, which include: executive bodies; local governments; association of citizens or enterprises in the exercise of a delegated state function; officials of any of the abovementioned collective offsets of the public administration.

Paper also states that objects of expert activity in the sphere of computer technologies can be any digital devices (smartphones, tablets, laptops, computers, servers) and electronic media, and electronic (digital) information, which they contain.

The author also includes research institutes of forensic examinations of the Ministry of Justice of Ukraine, the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and the Security Service of Ukraine, in which expert researches in the field of computer technologies are conducted to subjects of public administration in the field of expert activity in the field of computer technologies.

Expert activities in the field of computer technologies in the research institutes of forensic examinations of the Ministry of Justice of Ukraine, the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and the Security Service of Ukraine were initiated relatively recently – in the early 2000's.

According to the results of the research, the author concludes that the administrative and legal status of public administration in the sphere of computer technology expertise needs to be improved by identifying more clearly the rights and obligations of research institutes of forensic examinations of the Ministry of Justice of Ukraine, the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and the Security Service of Ukraine.

Keywords: administrative and legal status, public administration, expert activity, computer technologies.

Отримано 26.03.2019

УДК 342.951:355.1(477)

М.В. Кушнір,
начальник Управління правового забезпечення
Генерального штабу Збройних Сил України –
начальник юридичної служби Збройних Сил України,
м. Київ, Україна

СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРУВАННЯ ПРОХОДЖЕННЯ ВІЙСЬКОВОЇ СЛУЖБИ У ЗБРОЙНИХ СИЛАХ УКРАЇНИ

У статті розглянуто поняття "публічна адміністрація" та основні підходи до його визначення, підтримується широке розуміння зазначеної категорії. З'ясовано передумови введення в правовий обіг поняття "публічна адміністрація" в Україні. Визначено систему органів публічної адміністрації, які є суб'єктами адміністрування проходження військової служби у Збройних Силах України, досліджено повноваження цих суб'єктів у сфері керівництва Збройними Силами України.

Ключові слова: *публічна адміністрація, органи публічного адміністрування, військова служба, Збройні Сили України, суб'єкти адміністрування.*

Порядок проходження військової служби потребує детального адміністрування, порівнюючи з іншими сферами діяльності, оскільки виконання обов'язків військової служби спрямоване на практичне вирішення важливих завдань військової організації держави та пов'язане з підвищеним ступенем небезпеки як для самих військовослужбовців, так і для інших осіб. Тому перед державою стоїть важливе завдання – створити ефективну систему суб'єктів адміністрування порядку проходження військової служби, враховуючи при цьому одночасно інтереси військовослужбовців та конституційну функцію Збройних Сил України щодо здійснення оборони, захисту суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності України [1].

Актуалізація висвітлення питань щодо організації державного керівництва й управління Збройними Силами України пов'язана, передусім, із гібридною війною, яка триває проти країни, а також із складною трансформацією Воєнної організації держави в Сектор безпеки і оборони України, яка передбачена Законом України "Про національну безпеку України" [2].

На сьогодні в Україні не визначено конкретного переліку суб'єктів адміністрування проходження військової служби у Збройних Силах України, а лише фрагментарно закріплено функції і повноваження органів управління в окремих нормативних актах, які в деяких випадках дублюють один одного. А без систематизації суб'єктів адміністрування військової служби у Збройних Силах України та виокремлення їх повноважень неможливо забезпечити створення ефективного сектору безпеки й оборони держави в цілому. Недостатня теоретична розробленість зазначених питань зумовлює необхідність встановлення системи суб'єктів адміністрування проходження військової служби у Збройних Силах України.

Питання суб'єктів публічного адміністрування загалом, а також окремі аспекти органів управління Збройними Силами України досліджували такі

© Кушнір М.В., 2019

науковці, як: А. Авер'янов, В. Александров, П. Богуцький, М. Білинська, Ю. Ковбасюк, І. Коліушко, А. Колодій, В. Мартиненко, П. Надолішний, Н. Нижник, О. Оболенський, С. Серьогін, В. Сокуренко, В. Сороко, П. Угровецький. О. Черчатий, Ю. Шаров, В. Шамрай та ін. Однак у працях цих учених детально не розглядалися питання визначення кола суб'єктів адміністрування проходження військової служби у Збройних Силах України та їх повноважень, а тому вони потребують додаткового вивчення.

Тому метою нашої статті є визначення системи суб'єктів адміністрування проходження військової служби у Збройних Силах України та їх основних повноважень.

У системі публічного адміністрування суб'єктами виступають публічні адміністрації, наділені певною компетенцією і владними повноваженнями.

Термін "публічна адміністрація" вперше було використано в праві Європейського Союзу, яке розглядали у вузькому та широкому розумінні [3; с. 14]. У вузькому розумінні під публічною адміністрацією розуміють "регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади", "центральні уряди" та "публічну службу" [4; с. 75]. Під органами публічної влади розуміються "інституції регіонального, місцевого або іншого характеру, інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права або діями держав-членів; органи, наділені достатніми суверенними повноваженнями країни, які формально не є частиною адміністративного апарату держави-члена, але структура та завдання яких визначені в законі (причому ці завдання належать сфері функціонування держави)" [4; с. 75]. У широкому розумінні до публічної адміністрації відносять не лише органи публічної влади, а також органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції [5; с. 28].

Започаткування в Україні категорії "публічна адміністрація" відбувалося в межах проведення адміністративної реформи, початком якої стало прийняття Указу Президента України від 2 жовтня 1997 р. № 1089 "Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи". Саме введення в правовий обіг категорії "публічна адміністрація" прямо кореспондується із Планом дій "Україна – Європейський Союз", схваленим Кабінетом Міністрів України від 12 лютого 2005 р. та Радою з питань співробітництва між Україною і Європейським Союзом від 21 лютого 2005 року. З метою реалізації зазначеного Плану 26 березня 2008 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України № 531 була утворена робоча група з підготовки проекту Концепції реформування публічної адміністрації, яку очолив Міністр економіки Б. Данилишин. Однак на законодавчому рівні зазначений проект так і не був закріплений. З цього приводу погоджуємося з твердженням О. Джафарової, яка зазначила, що "це і є одним із чинників, що гальмує проведення адміністративної реформи в Україні та наближення діяльності органів публічної влади щодо належної реалізації прав і свобод громадян до європейських держав" [6; с. 43].

У теорії права суб'єкт публічного адміністрування – це орган, установа, посадова особа, юридична особа, уповноважені здійснювати публічне адміністрування.

Серед науковців відсутня єдина думка щодо встановлення поняття "публічна адміністрація" або "орган публічної адміністрації". На наше переконання, це пов'язано, насамперед, з різними підходами до визначення публічного адміністрування, зокрема вузького і широкого підходів. Так, прихильники вузького розуміння, наприклад, В. Авер'янов, М. Міхровська, С. Стеценко, І. Коліушко, С. Чернов, В. Тимощук та інші, до органів публічної адміністрації відносять органи виконавчої

влади та органи місцевого самоврядування. Представники широкого підходу (Н. Гончарук, Н. Нижник, А. Хряпинський, П. Угровецький, Є. Петров, А. Толстоухова та інші) до названих вище суб'єктів додають органи державної влади, які не мають статусу органу виконавчої влади, а також суб'єктів, яким було делеговано повноваження щодо реалізації публічних функцій.

На нашу думку, більш обґрунтованим є широкий підхід, тому ми вважаємо, що систему органів публічної адміністрації складають органи державної влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, які з метою реалізації публічного інтересу наділяються делегованими повноваженнями у певних сферах функціонування суспільства.

Щодо визначення системи суб'єктів адміністрування проходження військової служби у Збройних Силах України слід відзначити, що під останніми слід розуміти органи, організації, окремих посадових осіб, які наділені владними повноваженнями у сфері проходження військової служби та здійснюють галузеве адміністрування.

Так, оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України. Для виконання зазначеного відповідні органи публічної адміністрації наділяються певною компетенцією.

На жаль, на сьогодні в Україні існує певна невідповідність об'єднаного керівництва Збройними Силами України, про що свідчить, зокрема, плутанина при визначенні завдань, функцій і повноважень суб'єктів, які здійснюють управління вказаним військовим формуванням, що унеможливлює забезпечити ефективну роботу як Збройних Сил України, так і національної безпеки України в цілому.

Експерти в галузі національної безпеки відзначають неефективність, непослідовність, недостатню наукову обґрунтованість, незадовільну координацію та взаємоузгодженість дій компонентів Воєнної організації України, які зумовлені відсутністю чіткого управління нею, безсистемністю та хаотичністю більшості процесів, що відбуваються в цій сфері діяльності, недостатнім нормативно-правовим, організаційним, науково-методичним, інформаційно-аналітичним та ресурсним забезпеченням воєнної безпеки [7].

Крім того, вказані процеси з 2014 р. супроводжуються складною воєнно-політичною обстановкою в країні, яка виявила низку проблем об'єднаного керівництва Збройними Силами України в умовах існуючих та потенційних загроз.

Таким чином, сучасні безпекові проблеми та виклики вимагають принципово нових науково обґрунтованих підходів, зокрема до встановлення системи суб'єктів адміністрування проходження військової служби у Збройних Силах України, чіткого розподілу їх повноважень і відповідальності між ними.

Саме керівництво силами оборони, у тому числі Збройними Силами України, і стало однією з п'яти стратегічних цілей оборонної реформи в Україні, яка розпочалася в 2016 році.

Так, в умовах проведення оборонної реформи в Україні до 2020 р. передбачається реформування керівництва сил оборони України, у тому числі Збройних Сил України, шляхом створення ефективної системи управління силами оборони на основі нового розподілу повноважень, функцій, завдань, обов'язків і відповідальності у сфері оборони, що відповідає принципам, прийнятим у державах-членах НАТО [8].

Враховуючи організаційну структуру Збройних Сил України, можемо стверджувати, що загалом адміністрування проходження військової служби у Збройних Силах України покладено на широке коло суб'єктів.

Всю систему суб'єктів адміністрування проходження військової служби у Збройних Силах України, залежно від обсягу повноважень органів, які здійснюють керівництво військовими формуваннями Збройних Сил України, можна розділити на органи (їх посадові особи) загальної і спеціальної компетенції.

До органів загальної компетенції належать: Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Рада національної безпеки і оборони України; місцеві державні адміністрації; органи місцевого самоврядування.

До органів спеціальної компетенції належать: Міністерство оборони України; Генеральний штаб Збройних Сил України; Об'єднаний оперативний штаб Збройних Сил України; види, окремі роди військ (сил) Збройних Сил України; військові навчальні заклади Збройних Сил України; управління оперативних, повітряних і морських командувань; військові частини; установи й організації Збройних Сил України.

На основі аналізу нормативно-правових актів, які визначають адміністративно-правовий статус публічних органів управління у сфері проходження військової служби у Збройних Силах України, виокремимо головні завдання та функції цих органів.

Президент України є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України і в межах своєї компетенції здійснює керівництво Збройними Силами України, зокрема: забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави; вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України; очолює Раду національної безпеки і оборони України; у разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил України; приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України; приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України; присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини; нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними [1].

Верховна Рада України здійснює законодавче регулювання питань проходження військової служби у Збройних Силах України, а також приймає своєчасні рішення, спрямовані на забезпечення обороноздатності держави, зокрема: оголошує за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалює рішення Президента України про використання Збройних Сил України у разі збройної агресії проти України; призначає за поданням Президента України Міністра оборони України, звільняє його з посади; затверджує загальну структуру, чисельність, визначає функції Збройних Сил України; схвалює рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави тощо [1].

Наступним органом адміністрування проходження військової служби у Збройних Силах України є Кабінет Міністрів України, який здійснює керівництво Збройними Силами України. До головних завдань і функцій Кабінету Міністрів України у сфері проходження військової служби належать: організація підготовки та реалізація загальнодержавних програм розвитку Збройних Сил України,

озброєння та військової техніки, інших державних програм стосовно Збройних Сил України; забезпечення постачання Збройним Силам України озброєння, військової техніки, енергетичних, матеріально-технічних та інших ресурсів і майна; забезпечення комплектування Збройних Сил України особовим складом, їх мобілізаційне та оперативне розгортання в особливий період; встановлення порядку надання Збройним Силам України в управління об'єктів державної власності; визначення порядку застосування зброї і бойової техніки військовими частинами Збройних Сил України; забезпечення реалізації права на соціально-економічний захист військовослужбовців; регулювання економічної та господарської діяльності у Збройних Силах України; здійснення контролю за діяльністю Збройних Сил України та інші повноваження щодо функціонування Збройних Сил України [9].

Особливе місце у системі суб'єктів адміністрування проходження військової служби у Збройних Силах України займає Рада національної безпеки і оборони України, яка є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України.

Функціями Ради національної безпеки і оборони України у сфері проходження військової служби у Збройних Силах України є: 1) внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони; 2) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час; 3) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

Повноваження місцевих державних адміністрацій у сфері проходження військової служби у Збройних Силах України визначені у спеціальних актах законодавства, які безпосередньо регламентують діяльність Збройних Сил України. Адміністрування проходження військової служби у Збройних Силах України місцевими державними адміністраціями здійснюється шляхом: 1) забезпечення виконання законодавства про військовий обов'язок посадовими особами і громадянами, підприємствами, установами і організаціями; 2) здійснення заходів, пов'язаних із мобілізаційною підготовкою, цивільним захистом на відповідній території; 3) забезпечення виконання законодавства про пільги, встановлені для ветеранів війни та прирівняних до них осіб, військовослужбовців, звільнених з військової служби, а також про пільги і допомогу сім'ям військовослужбовців строкової служби; 4) сприяння підготовці молоді до військової служби, проведенню призову громадян на строкову військову та альтернативну (невійськову) службу [10, 11].

Адміністрування проходження військової служби у Збройних Силах України на місцевому рівні, у тому числі, здійснюють органи місцевого самоврядування. До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать такі делеговані повноваження: 1) сприяння організації призову громадян на військову службу за призовом осіб офіцерського складу, строкову військову та альтернативну (невійськову) службу, а також їх мобілізації, підготовці молоді до служби в Збройних Силах України; 2) бронювання робочих місць для військовозобов'язаних на період мобілізації та на воєнний час; 3) організація та участь у здійсненні заходів, пов'язаних з мобілізаційною підготовкою та цивільним захистом, на відповідній території; 4) вирішення питань, пов'язаних з наданням військовим частинам, установам, навчальним закладам Збройних Сил України службових приміщень

і жилої площі, інших об'єктів, комунально-побутових послуг; здійснення контролю за їх використанням, наданням послуг; 5) здійснення контролю за використанням і охороною наданих у встановленому порядку для потреб оборони земельних, водних та інших природних ресурсів; 6) сприяння організації виробництва і поставкам у війська Збройних Сил України підприємствами та організаціями, що належать до комунальної власності, замовленої продукції, послуг, енергоресурсів [10, 12].

Центральним органом виконавчої влади та військового управління, у підпорядкуванні якого перебувають Збройні Сили України, є Міністерство оборони України, яке забезпечує формування та реалізує державну політику з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва у мирний час та особливий період. Основними завданнями Міністерства оборони України у сфері керівництва Збройними Силами України є: 1) забезпечення формування та реалізація державної політики з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва у мирний час та особливий період щодо організації заходів оборонного планування; визначення засад воєнної, військової кадрової та військово-технічної політики у Збройних Силах України; 2) здійснення військово-політичного та адміністративного керівництва Збройними Силами України; 3) забезпечення в межах повноважень, передбачених законом, реалізації державної політики з оборонних питань, що пов'язані з використанням повітряного простору України та захистом суверенітету держави [13].

Активну та безпосередню участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері адміністрування проходження військової служби у Збройних Силах України також бере Генеральний штаб Збройних Сил України. Так, останній здійснює стратегічне керівництво силами і засобами Збройних Сил та є головним військовим органом із планування оборони держави, управління застосуванням Збройних Сил України, координації та контролю за виконанням завдань у вказаному військовому формуванні. Основні завдання у сфері керівництва Збройними Силами України є: 1) участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері оборони, стратегії воєнної безпеки, оборонному плануванні заходів щодо розвитку Збройних Сил; 2) здійснення планування оборони держави у межах визначених повноважень, координація та контроль за виконанням завдань Збройними Силами України; 3) стратегічне планування та управління застосування Збройних Сил; 4) організація підготовки Збройних Сил до виконання покладених на них завдань; 5) організація і контроль за здійсненням заходів, спрямованих на розвиток та підтримання спроможностей військ (сил) Збройних Сил у готовності до виконання завдань з оборони держави [14].

Таким чином, систему суб'єктів адміністрування проходження військової служби у Збройних Силах України складають органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також органи військового управління різного рівня та їх посадові особи. Виконання вказаними суб'єктами своїх завдань, функцій, повноважень і компетенції загалом спрямовані на організацію і забезпечення дієвої, ефективної та результативної діяльності Збройних Сил України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 20.01.2019).

2. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19 (дата звернення: 20.01.2019).

3. *Білозерська Т.О.* Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції. Форум права. 2007. № 2. С. 11–19. URL: http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2007-2/07btodei.pdf (дата звернення: 20.01.2019).

4. *Гнидюк Н.* Визначення поняття публічної адміністрації в ACQUIS COMMUNAUTAIRE. Законодавство України: наук.-практ. коментар. 2006. № 10. С. 74–77.

5. *Комашко М.В.* Деякі проблемні питання делегування повноважень у сфері здійснення місцевого самоврядування. Держава та регіони. Серія "Право". 2001. № 2. С. 27–31.

6. *Джафарова О.В.* Дослідження органів публічної адміністрації в системі суб'єктів дозвільної діяльності в Україні. Forum Prava, 2018. № 1. С. 42–49.

7. Ефективність державного управління у системі забезпечення національної безпеки: проблеми та шляхи вирішення: рекомендації науково-громадських слухань від 26 березня 2008 року. Центр воєнної політики та політики безпеки Укр. акад. наук.

8. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 р. "Про Стратегічний оборонний бюлетень України": Указ Президента України від 06.06.2016 № 240/2016. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/240/2016#n10 (дата звернення: 20.01.2019).

9. Про Збройні Сили України: Закон України від 06.12.1991 № 1934-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12 (дата звернення: 20.01.2019).

10. Про оборону України: Закон України від 06.12.1991 № 1932-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12 (дата звернення: 20.01.2019).

11. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14 (дата звернення: 20.01.2019).

12. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997№ 280/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/ 97%D0%B2%D1%80?find=1&text=%EE%E1%EE%F0%EE%ED#w11 (дата звернення: 20.01.2019).

13. Про затвердження Положення про Міністерство оборони України: постанова КМУ від 26.11.2014 № 671. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2014-%D0%BF (дата звернення: 20.01.2019).

14. Про Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України: Указ Президента України від 30.01.2019 № 29/2019. URL: https://www.president.gov.ua/documents/232019-25974 (дата звернення: 20.02.2019).

REFERENCES

1. Constitution of Ukraine: Law of Ukraine dated 28.06.1996 No 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80 (date of application: 20.01.2019) [in Ukrainian].

2. Law dated 21.06.2018 No 2469-VIII "On the National Security of Ukraine". URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19 (date of application: 20.01.2019) [in Ukrainian].

3. *Bilozerska, T.O.* (2007) Reformuvannia publichnoi administratsyi v Ukraini yak krok do yevropeyskoi intehratsii. "Reformation of Public Administration in Ukraine as a Step towards European Integration". Forum of Law 2, 11–19. URL: http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2007-2/07btodei.pdf (date of application: 20.01.2019) [in Ukrainian].

4. *Hnydiuk N.* (2006) Vyznachennia poniattia publichnoi administratsii v ACQUIS COMMUNAUTAIRE. "Definition of the Concept of Public Administration in ACQUIS COMMUNAUTAIRE". Legislation of Ukraine: scient.-pract. commentary. No 10. P. 74–77 [in Ukrainian].

5. *Komashko, M.V.* (2001) Deyaki problemni pytannia delehuvannia povnovazhen u sferi zdiisnennia mistsevoho samovriaduvannia. "Some Problematic Issues of Delegation of Powers in the Field of Implementation of Local Self-Government". State and Regions. Series "Law". No 2. P. 27–31 [in Ukrainian].

6. *Dzhafarova, O.V.* (2018) Doslidzhennia orhaniv publichnoi administratsii v systemi subiektiv dozvilnoi diialnosti v Ukraini. "Investigation of Public Administration Bodies in the System of Licensing Entities in Ukraine". Forum of Law 1, P. 42–49 [in Ukrainian].

7. Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia u systemi zabezpechennia nationalnoi bezpeky: problemy ta shlyakhy vyrishennYa. "Effectiveness of Public Administration in the System of Ensuring National Security: Problems and Solutions": Recommendations of the scientific and public hearings of March 26, 2008. Center for Military Policy and Security Policy of the Ukrainian Academy of Sciences [in Ukrainian].

8. On the Decision of the National Security and Defense Council of Ukraine dated May 20, 2016, "On the Strategic Defense Bulletin of Ukraine": Decree of the President of Ukraine dated June 6, 2016 No 240/2016. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/240/2016#n10 (date of application: 20.01.2019) [in Ukrainian].

9. Law of Ukraine dated 06.12.1991 No 1934-XII "On Armed Forces of Ukraine". URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12 (date of application: 20.01.2019) [in Ukrainian].

10. Law of Ukraine dated 06.12.1991 No 1932-XII “On the Defense of Ukraine”. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12 (date of application: 20.01.2019) [in Ukrainian].
11. Law of Ukraine dated 09.04.1999 No 586-XIV “On Local State Administrations”. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14 (date of application: 20.01.2019) [in Ukrainian].
12. Law of Ukraine dated 21.05.1997 No 280/97-BP. “On Local Government in Ukraine”. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/ 97%D0%B2%D1%80?find=1&text=%EE%E1%EE%F0%EE%ED#w11. (date of application: 20.01.2019) [in Ukrainian].
13. About approval of the Regulation on the Ministry of Defense of Ukraine: the Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated November 26, 2014, No 671. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2014-%D0%BF (date of application: 20.01.2019) [in Ukrainian].
14. About the Regulations on the General Staff of the Armed Forces of Ukraine: Decree of the President of Ukraine dated 30.01.2019 No 29/2019. URL: https://www.president.gov.ua/documents/232019-25974 (date of application: 20.02.2019) [in Ukrainian].

УДК 342.951:355.1(477)

M.V. Kushnir,
Head of the Department of Legal Support of the General Staff of the Armed Forces of Ukraine – Head of the Legal Service of the Armed Forces of Ukraine,
Kyiv, Ukraine

SYSTEM OF SUBJECTS OF ADMINISTRATION OF MILITARY SERVICE IN THE ARMED FORCES OF UKRAINE

Paper deals with the concept of “public administration” and the main approaches to its definition, supports a broad understanding of this category as a system of bodies of state power, bodies of local self-government, and other entities that, with the purpose of realizing public interest in accordance with the law or administrative contract, are delegated by the delegated authority in all spheres of the functioning of society. The preconditions of the introduction of the legal concept of “public administration” in Ukraine, as well as the main tendencies of reforming the public administration in the modern period in the context of administrative reform, have been clarified. The peculiarities of administration in the field of military service in the Armed Forces of Ukraine are singled out. The system of public administration bodies (their officials) who are the subjects of administration of military service in the Armed Forces of Ukraine is determined. It is noted that the whole system of subjects of administration of military service in the Armed Forces of Ukraine, depending on the volume of authority of bodies and officials who exercise leadership of the military formations of the Armed Forces of Ukraine, can be divided into bodies (their officials) 1) general competence (President Ukraine, the Supreme Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the National Security and Defense Council of Ukraine, local state administrations, local self-government bodies) and 2) special competence (Ministry Harrows of Ukraine, General Staff of the Armed Forces of Ukraine, Joint Operational Headquarters of the Armed Forces of Ukraine, types, separate units of the Army (forces) of the Armed Forces of Ukraine, military educational institutions of the Armed Forces of Ukraine, management of operational, air and naval commands, military units, institutions and organization of the Armed Forces of Ukraine). The powers of these subjects in the field of management of the Armed Forces of Ukraine were investigated. The directions of further improvement of the activity of these subjects in the context of the defense reform of Ukraine are outlined.

Keywords: public administration, public administration bodies, military service, Armed Forces of Ukraine, subjects of administration.

Отримано 12.03.2019

УДК 343.8:342.95(477)

А.М. Легенький,
аспірант Академії Державної
пенітенціарної служби України,
м. Чернігів, Україна

РЕФОРМУВАННЯ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА НАУКОВА ПРОБЛЕМА

Визначається актуальність реформування пенітенціарної системи України в аспекті сучасних євроінтеграційних процесів. Обґрунтовується важливість нормативно-правового та адміністративно-управлінського забезпечення пенітенціарних реформ. Узагальнюється стан адміністративно-нормативного забезпечення та науково-правового дослідження означеної проблематики. Доводиться актуальність та окреслюються основні напрями дослідження проблем адміністративно-правового забезпечення реформування пенітенціарної системи України в умовах євроінтеграції.

Ключові слова: *пенітенціарна система України, адміністративно-правове забезпечення, реформування, євроінтеграція.*

Достатньо вагомим аспектом забезпечення ефективності євроінтеграційних процесів України є реформування вітчизняної пенітенціарної системи та приведення її у відповідність до міжнародних стандартів, вимог європейської та світової спільноти, які є надійним показником цивілізованості та демократичності. Зазначені завдання неможливо вирішити без вжиття комплексу заходів нормотворчого, організаційного та управлінського характеру, що зі свого боку має забезпечити розроблення ефективної організаційно-структурної моделі пенітенціарної системи, створення, затвердження та впровадження низки законів та підзаконних нормативних актів, спрямованих на вирішення завдань нормативно-правового регулювання зазначеної системи, а також запровадження ефективної управлінської структури на всіх рівнях її функціонування.

Європейські пенітенціарні стандарти містять чіткі вимоги, спрямовані на організаційно-правове забезпечення виконання покарань, які передбачають збереження прав осіб, позбавлених волі, за винятком мінімально необхідних, обґрунтованих та визначених уповноваженими на те органами обмежень, пов'язаних із відбуттям покарання. Для цього передбачається максимально можливе наближення умов перебування в місцях позбавлення волі до позитивних аспектів життя в суспільстві, а порушення законних прав та свобод засуджених не може бути виправданим нестачею ресурсів. Визначальною тезою стандартів є спрямованість усіх процедур, пов'язаних із відбуттям покарання, на забезпечення повернення осіб, позбавлених волі, до повноцінного життя в суспільстві. Важливою європейською вимогою до пенітенціарної системи є можливість регулярного її інспектування як державними органами, так і громадськими організаціями, які створені й діють у передбаченому законодавством порядку, реалізуючи таким чином

© Легенький А.М., 2019

принцип незалежного моніторингу. При цьому дотримання високих стандартів у забезпеченні виконання покарань розглядається у нерозривній єдності з добором, підготовкою, умовами роботи та професійною мотивацією персоналу пенітенціарних установ, який виконує винятково важливу суспільну функцію.

Досягнення зазначених цілей є можливим за умови належного адміністративно-правового та організаційно-управлінського забезпечення, яке, зокрема, має передбачати, що: "За пенітенціарні установи повинні відповідати органи державної влади, не підпорядковані військовому відомству, поліції або карному розшуку" [1]. При цьому управлінське забезпечення пенітенціарної системи має здійснюватися відповідно до етичних стандартів, які вимагають гуманного ставлення до ув'язнених, що ґрунтується на повазі до їх невід'ємної гідності.

Особливі вимоги висуваються до керівника пенітенціарної установи, на якого покладається повне здійснення контрою за нею, організація максимально можливої взаємодії між адміністрацією, працівниками, зовнішніми відомствами та ув'язненими, а також забезпечення функціонування установи, спрямоване на максимальне досягнення суспільної мети виконання покарань.

Система виконання покарань за часи незалежної України пройшла помітний шлях розвитку та еволюціонувала до відповідного рівня, який може стати безумовним підґрунтям для сучасних реформ. Сьогодні триває творчий пошук і розроблення проектів нормативно-правових документів, прийняття і запровадження яких має забезпечити безумовну ефективність конче потрібних для України реформ та створення сучасної пенітенціарної системи, в основу функціонування якої мають бути закладені принципи верховенства права, суворого дотримання прав людини і громадянина, пробації, міжнародних стандартів поводження із засудженими.

Загальносуспільне розуміння необхідності реформування вітчизняної пенітенціарної системи зумовило державні заходи щодо його концептуального, управлінського та адміністративно-правового забезпечення. Водночас не всі вжиті заходи видаються системними та всеохоплюючими, а, відтак, – достатньо ефективними. Як приклад можна навести Концепцію державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України [2]. Зазначена Концепція переважною мірою зорієнтована на проблеми економічного, матеріального та господарського забезпечення установ виконання покарань, поліпшення умов тримання засуджених, забезпечення мотивації персоналу тощо. Винятково важливим напрямом, який повністю співвідноситься з євроінтеграційними, є проголошене розгортання системи пробації. Безумовно, що визначені Концепцією заходи є актуальними та перспективними. Однак спроби їх здійснення у відриві від загальнодержавного системного оновлення адміністративно-управлінської структури пенітенціарної служби та відповідного реформування нормативно-правового регулювання є односторонніми і такими, що не можуть забезпечити виведення системи виконання покарань на рівень європейських вимог.

Більш системним стратегічним документом видається Концепція реформування (розвитку) пенітенціарної системи України, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України 13 вересня 2017 р., яка виходить із необхідності здійснення структурної реформи вітчизняної системи виконання покарань і передбачає, зокрема, розроблення законодавства у сфері функціонування слідчих ізоляторів та установ виконання покарань відповідно до законодавства Європейського союзу. Для цього передбачено розроблення проекту Закону України про пенітенціарну систему, який має здійснювати нормативно-правове регулювання

функціонування реформованої структури пенітенціарної системи, більш просте та надійне її управлінсько-організаційне забезпечення, а також передбачити вжиття заходів, спрямованих на поліпшення умов відбування покарань і тримання під вартою засуджених та осіб, узятих під варту [3].

Також Концепцією передбачена оптимізація структури органів Державної кримінально-виконавчої служби, системи функціонування установ виконання покарань та слідчих ізоляторів, мережі установ виконання покарань та їх підприємств, забезпечення їх ефективного функціонування та прибутковості (рентабельності) виробничої діяльності, а також підвищення ефективності протидії злочинності та забезпечення правопорядку в органах і установах Державної кримінально-виконавчої служби.

Безумовно, реалізація зазначеної Концепції потребує надійного науково обґрунтованого адміністративно-управлінського та нормативно-правового забезпечення.

Водночас достатньо серйозною адміністративно-правовою проблемою залишається громіздке організаційно-управлінське забезпечення пенітенціарної системи, яке характеризується інертністю, неодноразовим дублюванням управлінських функцій на різних рівнях, крім того, недостатня відповідальність посадових осіб та керівників установ, а, відтак, і низька ефективність функціонування системи у цілому. Перепідпорядкування пенітенціарної системи Міністерству юстиції не сприяло удосконаленню та оздоровленню управлінського забезпечення, а лише додало ще один бюрократичний рівень, зокрема дублюючий, та ускладнило керованість усією системою та окремими її ланками.

Вирішення зазначених проблем можливе виключно через оптимізацію управлінської структури та створення ефективного та науково обґрунтованого нормативно-правового забезпечення пенітенціарної системи України. Для досягнення зазначеної мети у Верховній Раді України зареєстровані проекти законів “Про пенітенціарну систему” [4] та “Про Дисциплінарний статут пенітенціарної системи” [5]. Особливо слід відзначити сучасні підходи до організації законотворчої роботи над цими документами, зокрема і залучення механізмів повного циклу публічної політики. Доопрацювання зазначених законопроектів, їх прийняття та вжиття заходів щодо належної імплементації, в тому числі через розроблення низки підзаконних нормативно-правових актів, стане потужним рушієм реформування пенітенціарної системи і водночас потребує відповідного науково-юридичного обґрунтування.

Подібна ситуація надзвичайно актуалізує наукові дослідження щодо методологічних засад, законотворчих технологій, організаційно-правових основ функціонування пенітенціарної системи, її генези, сучасного стану розвитку та переформатування відповідно до європейських і світових стандартів.

Теоретико-методологічні засади досліджень нормативно-правового забезпечення виконання покарань викладені у працях О.М. Бандурки, О.М. Джужі, В.О. Коваленка, П.П. Михайленка, Г.О. Радова, В.В. Сташиса, В.Я. Тація, В.І. Шакуна, Д.В. Ягунова, О.Н. Ярмиша, М.М. Яцишина та інших.

Різноманітні науково-правові проблеми виконання покарань, організаційно-правових аспектів функціонування пенітенціарної та кримінально-виконавчої служби були предметом пильної наукової уваги вчених у галузі юриспруденції.

При цьому слід зазначити, що переважна більшість науково-правових досліджень проблем нормативного та організаційного забезпечення пенітенціарної

системи здійснюється вченими в галузі кримінально-виконавчого права. Серед найбільш актуальних та перспективних вважаємо за доцільне виділити дослідження І.Г. Богатирьовим теоретико-правових та організаційних проблем виконання кримінально-виконавчою інспекцією покарань, не взаємопов'язаних із позбавленням волі, що здійснюються у вигляді виправних і громадських робіт та позбавленням права обіймати певну посаду чи займатися певною діяльністю [6]. Т.А. Денисовою розроблена доктринальна концепція юридичної природи, поняття, ознак, мети і функцій кримінального покарання та внесені науково обґрунтовані пропозиції щодо запровадження комплексу законодавчих і правозастосовних заходів стосовно реалізації функцій покарання заради відновлення особистості з правослухняною поведінкою [7]. О.Г. Колбом уперше проведене комплексне правове дослідження проблеми запобігання вчинення злочинів засудженими в установах виконання покарань та визначено місце і роль таких установ у загальній системі профілактики злочинів [8]. А.Х. Степанюк через розгляд сутності процесу виконання покарань як об'єктивної дійсності, що осягається правовим знанням, встановив актуальні проблеми виконання покарань та сформулював їх вихідні принципи [9].

Є.М. Бодюлом здійснено комплексне юридичне дослідження проблем правових та організаційних засад виконання покарань у кримінально-виконавчих установах відкритого типу [10]. В.В. Кондратішина дослідила науково-правові проблеми формування та реалізації державної кримінально-виконавчої політики, визначила її завдання, джерела, типи та принципи, встановила співвідношення з іншими складовими політики у сфері боротьби зі злочинністю [11]. В.А. Льовочкіним обґрунтовані нормативно-правові та організаційні засади забезпечення реалізації в Україні міжнародних стандартів з прав і свобод засуджених до позбавлення волі, удосконалена структура правового статусу засудженого до позбавленої волі та визначено ступінь відповідності змісту кожного з його структурних елементів міжнародним стандартам [12]. Л.О. Мостепанюк здійснене комплексне правове дослідження науково-теоретичних і виконавчо-практичних проблем застосування довічного позбавлення волі як виду кримінального покарання та сформульовані відповідні пропозиції кримінально-правового та виконавчого характеру щодо удосконалення сучасного законодавства України [13].

О.Б. Пташинський обґрунтував актуальність і необхідність реформування вітчизняної пенітенціарної системи, метою якого має стати переорієнтація виконання кримінальних покарань на дотримання принципів законності, гуманізму, демократизму, справедливості диференціації та індивідуалізації виховного впливу, а також імплементацію міжнародних актів про права людини [14]. Г.С. Резніченко досліджує особливості умов і порядку виконання та відбування покарань у вигляді позбавлення волі щодо засуджених осіб жіночої статі, визначає напрями реформування кримінально-виконавчого законодавства у сфері збереження та поширення соціально корисних зв'язків засудженої жінки та обґрунтовує пропозиції щодо покращання механізму законодавчого регулювання та правозастосування у сфері виконання та відбування покарання у вигляді позбавлення волі щодо засуджених жінок [15]. О.В. Романенко визначає пенітенціарну функцію демократичної правової держави як напрям діяльності, спрямований на забезпечення виконання кримінальних покарань, пов'язаних з ізоляцією засуджених від суспільства, та створення умов для їх каяття, виправлення та ресоціалізації, визначає можливі форми участі інститутів громадянського суспільства у процесі соціальної адаптації осіб, звільнених з установ виконання покарань, та надає рекомендації щодо удосконалення чинного законодавства у сфері реалізації пенітенціарної функції держави [16].

Останнім часом спостерігається посилення уваги вчених-адміністративістів до організаційно-правових проблем функціонування та реформування вітчизняної пенітенціарної системи. С.К. Гречанюком розроблені теоретичні адміністративно-правові засади та практичні механізми взаємодії органів та установ державної пенітенціарної служби України як з державними, так і неурядовими інституціями [17]. Дослідження В.І. Пєткова присвячені проблемам адміністративно-правового забезпечення державного управління виховно-виправним процесом [18].

О.Г. Боднарчуком здійснене комплексне адміністративно-правове дослідження кадрового забезпечення діяльності вітчизняної пенітенціарної системи [19]. Вивчення А.О. Галаєм організаційно-правових засад формування та функціонування персоналу установ виконання покарань надало автору підстави для формулювання висновку щодо особливого місця персоналу установ виконання покарань в загальній структурі державної служби та здійснення класифікації такого персоналу щодо його функцій [20]. Дослідження О.В. Гулака присвячені проблемам організаційно-правових засад та нормативного регулювання діяльності підприємств кримінально-виконавчих установ відкритого типу, враховуючи міжнародні правові акти і норми зарубіжного законодавства [21]. С.В. Зливком проведений адміністративно-юридичний аналіз статусу, організаційно-нормативних засад і правового регулювання діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України в сучасних умовах [22]. Т.В. Макаренко у своїх дослідженнях розглядає поняття, види і особливості установ виконання покарань в Україні як об'єкта державного контролю, визначає перелік суб'єктів такого контролю та розкриває організаційно-процедурні засади, форми і методи його здійснення [23].

Проте безпосередньо питання адміністративно-правового забезпечення реформування пенітенціарної системи України на сучасному етапі державного розвитку в умовах євроінтеграції у наукових працях розглядалися фрагментарно і не були об'єктом комплексного дослідження.

Таким чином, окреслена ситуація надзвичайно актуалізує дослідження проблем адміністративно-правового забезпечення реформування пенітенціарної системи України в умовах євроінтеграції.

Зазначені дослідження можуть включати аналіз теоретико-методологічних засад вивчення адміністративно-правового забезпечення реформування пенітенціарної системи, узагальнення результатів науково-дослідницької роботи, здійсненої вченими-правознавцями у зазначеній галузі, аналіз та узагальнення європейських вимог щодо процедур виконання покарань, які мають бути покладені в основу реформування вітчизняної пенітенціарної системи, визначення місця пенітенціарної системи в системі державних органів, стан та генезу організаційно-правової та управлінської структури зазначеної системи, відпрацювання сучасних інноваційних механізмів законотворчої діяльності, які сприятимуть злагодженій, інтенсивній та ефективній роботі над проектами законів та підзаконних нормативно-правових актів у галузі пенітенціарії, а також визначення науково-обґрунтованих перспектив законодавчого забезпечення реформування кримінально-виконавчої системи та організаційно-управлінських засад її функціонування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Європейські пенітенціарні правила. (Рекомендація № R (2006)2 Комітету Міністрів держав-учасниць): прийнято Комітетом Міністрів 11 січня 2006 року на 952-й зустрічі заступників Міністрів. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_032 (дата звернення: 10.12.2018).

2. Про Концепцію державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України: Указ Президента України від 8 листопада 2012 р. № 631/2012. URL: https://www.president.gov.ua/documents/6312012-14704 (дата звернення: 10.12.2018).

3. Про схвалення Концепції реформування (розвитку) пенітенціарної системи України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2017 р. № 654-р. URL: http:// http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/654-2017-%D1%80 (дата звернення: 20.12.2018).

4. Про пенітенціарну систему: проект Закону від 24.11.2017 № 7337. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62965 (дата звернення: 20.12.2018).

5. Про Дисциплінарний статут пенітенціарної системи: проект Закону від 01.03.2018 № 8083. URL: http:// http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=8083&skl=9 (дата звернення: 20.12.2018).

6. *Богатирьов І.Г.* Кримінальні покарання, не пов'язані з позбавленням волі (теорія і практика їх виконання кримінально-виконавчою інспекцією): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.08; Київ. нац. ун-т внутр. справ. К., 2006. – 32 с.

7. *Денисова Т.А.* Кримінальне покарання та реалізація його функцій: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.08; Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2010. 38 с.

8. *Колб О.Г.* Установа виконання покарань як суб'єкт запобігання злочинам: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.08; Київ. нац. ун-т внутр. справ. К., 2007. 32 с.

9. *Степанюк А.Х.* Актуальні проблеми виконання покарань (сутність та принципи кримінально-виконавчої діяльності: теоретико-правове дослідження): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.08; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Х., 2002. 34 с.

10. *Бодюл Є.М.* Правові та організаційні засади виконання покарання в кримінально-виконавчих установах відкритого типу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08; Нац. акад. внутр. справ України. К., 2005. 18 с.

11. *Кондратішина В.В.* Кримінально-виконавча політика України: формування та реалізація: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08; Львів. держ. ун-т внутр. справ. Л., 2009. 17 с.

12. *Льовочкін В.А.* Нормативно-правові та організаційні засади забезпечення реалізації в Україні міжнародних стандартів з прав і свобод засуджених до позбавлення волі: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08; Нац. акад. внутр. справ України. К., 2002. 18 с.

13. *Мостепанюк Л.О.* Довічне позбавлення волі як вид кримінального покарання: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08; Нац. акад. внутр. справ України. К., 2005. 16 с.

14. *Пташинський О.Б.* Правові проблеми реформування пенітенціарної системи в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08; НАН України; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. К., 2002. 18 с.

15. *Резніченко Г.С.* Особливості виконання і відбування покарання у виді позбавлення волі стосовно засуджених жінок: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. Д., 2009. 19 с.

16. *Романенко О.В.* Пенітенціарна функція демократичної правової держави та роль громадянського суспільства в механізмі її реалізації: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08; Нац. акад. внутр. справ України. К., 2004. 19 с.

17. *Гречанюк С.К.* Теорія та практика взаємодії органів та установ державної пенітенціарної служби України з державними та неурядовими інституціями: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07; Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2011. 39 с.

18. *Пєтков В.П.* Управління виховно-виправним процесом: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07; Ун-т внутр. справ. Х., 1998. 40 с.

19. *Боднарчук О.Г.* Кадрове забезпечення діяльності пенітенціарної системи в Україні: адміністративно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Нац. ун-т держ. податкової служби України. Ірпінь, 2009. 22 с.

20. *Галай А.О.* Організаційно-правові засади формування та функціонування персоналу установ виконання покарання: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Нац. акад. держ. податкової служби України. Ірпінь, 2003. 20 с.

21. *Гулак О.В.* Організаційно-правові засади діяльності підприємств кримінально-виконавчих установ відкритого типу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Нац. аграр. ун-т. К., 2008. 20 с.

22. *Зливко С.В.* Правові та організаційні засади діяльності державної кримінально-виконавчої служби України в сучасних умовах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2010. 20 с.

23. *Макаренко Т.В.* Державний контроль за діяльністю установ виконання покарань в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; ДНДІ МВС України. К., 2011. 18 с.

REFERENCES

1. Yevropeyski penitentsiarni pravyla. (Rekomendatsiia № R (2006)2 Komitetu Ministriv derzhav-uchasnyts). “European penitentiary rules. (Recommendation No. R (2006) 2 of the Committee of Ministers of States Parties)”: Adopted by the Committee of Ministers on January 11, 2006 at the 952nd meeting of the Ministers of Deputies. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_032 (date of application: 10.12.2018) [in Ukrainian].

2. Pro Kontseptsiiu derzhavnoi polityky u sferi reformuvannia Derzhavnoi kryminalno-vykonavchoi sluzhby Ukrainy. “On the Concept of State Policy in the Field of Reform of the State Criminal Execution Service of Ukraine”: Decree of the President of Ukraine dated November 8, 2012 No. 631/2012. URL: https://www.president.gov.ua/documents/6312012-14704 (date of application: 10.12.2018) [in Ukrainian].

3. Pro skhvalenna Kontseptsii reformuvannia (rozvytku) penitentsiarnoi systemy Ukrainy. “On Approval of the Concept of Reform (Development) of the Penitentiary System of Ukraine”: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated September 13, 2017 No. 654-p. URL: http: // http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/654-2017-%D1%80 (date of application: 20.12.2018) [in Ukrainian].

4. Pro penitentsiarnu systemu. “About the penitentiary system”: the draft law dated November 24, 2013, No. 7337. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62965 (date of application: 20.12.2018) [in Ukrainian].

5. Pro dystsyplinarnyi statut penitentsiarnoi systemy. “About the disciplinary statute of the penitentiary system”: the draft Law dated March 1, 2018, No. 8083. URL: http: // http://w1.c1. rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=8083&skl=9 (date of application: 20.12.2018) [in Ukrainian].

6. *Bohatyrov I.H.* (2006). Kryminalni pokarannia, ne poviazani z pozbavlenniam voli (teoriia i praktyka yikh vykonannia kryminalno-vykonavchoiu inspektsieiu). “Criminal punishments not related to imprisonment (theory and practice of their execution by the criminal-executive inspection)”: author’s abstract. dis ... dr lawyer. Sciences: 12.00.08; Kiev. nats Untitled affairs K. P. 32 [in Ukrainian].

7. *Denysova T.A.* (2010). Kryminalne pokarannia ta realizatsiia yoho funktsiy. “Criminal punishment and realization of its functions”: author’s abstract. dis ... Dr. Lawrence. Sciences: 12.00.08; Classical private un Zaporozhye. P. 38 [in Ukrainian].

8. *Kolb O.H.* (2007). Ustanova vykonannia pokaran yak subiekt zapobihannia zlochynam. “Penitentiary institution as a subject of prevention of crimes”: author’s abstract. dis ... dr lawyer. Sciences: 12.00.08; Kiev. nats Untitled affairs K. 32 p. [in Ukrainian].

9. *Stepanyuk A.KH.* (2002). Aktualni problemy vykonannia pokaran (sutnist ta pryntsypy kryminalno-vykonavchoi diialnosti: teoretyko-pravove doslidzhennia). “Actual problems of punishment execution (essence and principles of criminal-executive activity: theoretical and legal research)”: author’s abstract. dis ... dr lawyer. Sciences: 12.00.08; National lawyer acad. Ukraine of Yaroslava Mudrogo X. 34 p. [in Ukrainian].

10. *Bodyul Ye.M.* (2005). Pravovi ta orhanizatsiini zasady vykonannia pokarannia v kryminalno-vykonavchykh ustanovakh vidkrytoho typu. “Legal and organizational principles of execution of punishment in criminal executive institutions of open type”: author’s abstract. Dis ... Cand. lawyer Sciences: 12.00.08; National acad. inside affairs of Ukraine. K. 18 p. [in Ukrainian].

11. *Kondratishyna V.V.* (2009). Kryminalno-vykonavcha polityka Ukrainy: formuvannia ta realizatsiia. “Criminal-executive policy of Ukraine: formation and realization”: author’s abstract. Dis ... Cand. lawyer Sciences: 12.00.08; Lviv. state Untitled affairs L. 17 p. [in Ukrainian].

12. *Lovochkin V.A.* (2002). Normatyvno-pravovi ta orhanizatsiyni zasady zabezpechennia realizatsii v Ukraini mizhnarodnykh standartiv z prav i svobod zasudzhenykh do pozbavlennia voli. “Regulatory and organizational principles of ensuring the implementation in Ukraine of international standards on the rights and freedoms of sentenced to imprisonment: author’s abstract. Dis ... Cand. lawyer Sciences: 12.00.08; National acad. inside affairs of Ukraine. K. 18 p. [in Ukrainian].

13. *Mostepanyuk L.O.* (2005). Dovichne pozbavlennia voli yak vyd kryminalnoho pokarannia. “Life imprisonment as a form of criminal punishment”: author’s abstract. Dis ... Cand. lawyer Sciences: 12.00.08; National acad. inside affairs of Ukraine. K. 16 p. [in Ukrainian].

14. *Ptashynskyi O.B.* (2002). Pravovi problemy reformuvannia penitentsiarnoi systemy v Ukraini. “Legal problems of reforming the penitentiary system in Ukraine”: author’s abstract. Dis ... Cand. lawyer Sciences: 12.00.08; National Academy of Sciences of Ukraine; Institute of State and Law. V. Koretsky K. 18 p. [in Ukrainian].

15. *Reznichenko H.S.* (2009). Osoblyvosti vykonannia i vidbuvannia pokarannia u vydi pozbavlennia voli stosovno zasudzhenykh zhinok. “Features of execution and serving of punishment in

the form of imprisonment in relation to convicted women": author's abstract. Dis ... Cand. lawyer Sciences: 12.00.08; Dnipropetrovsk state Untitled affairs D. P. 19 [in Ukrainian].

16. *Romanenko O.V.* (2004). Penitentsiarna funktsiia demokratychnoi pravovoi derzhavy ta rol hromadianskoho suspilstva v mekhanizmi yii realizatsii. "Penitentiary function of a democratic legal state and the role of civil society in the mechanism of its implementation": author's abstract. Dis ... Cand. lawyer Sciences: 12.00.08; National acad. inside affairs of Ukraine. K. P. 19 [in Ukrainian].

17. *Hrechaniuk S.K.* (2011). Teoriia ta praktyka vzaiemodii orhaniv ta ustanov derzhavnoi penitentsiarnoi sluzhby Ukrainy z derzhavnymy ta neuriadovymy instytutsiiamy. "Theory and practice of cooperation between bodies and institutions of the state penitentiary service of Ukraine with state and non-governmental institutions": author's abstract. dis ... Dr. Lawrence. Sciences: 12.00.07; National un-t state tax service of Ukraine. Irpin. 39 p. [in Ukrainian].

18. *Pietkov V.P.* (1998). Upravlinnia vykhovno-vypravnym protsesom. "Management of correctional and correctional process": author's abstract. dis ... dr lawyer. Sciences: 12.00.07; Un t in affairs H. 40 p. [in Ukrainian].

19. *Bodnarchuk O.H.* (2009). Kadrove zabezpechennia diialnosti penitentsiarnoi systemy v Ukraini. "Personnel provision of penitentiary system activity in Ukraine": administrative-legal aspect: author's abstract. Dis ... Cand. lawyer Sciences: 12.00.07; National un-t state Tax Service of Ukraine. Irpin. P. 22 [in Ukrainian].

20. *Halay A. O.* (2003). Orhanizatsiino-pravovi zasady formuvannia ta funktsionuvannia personalu ustanov vykonannia pokarannia. "Organizational-legal principles of formation and functioning of personnel of the institutions of execution of punishment": author's abstract. dis ... Candidate lawyer Sciences: 12.00.07; National acad. state Tax Service of Ukraine. Irpen. P. 20 [in Ukrainian].

21. *Hulak O.V.* (2008). Orhanizatsiino-pravovi zasady diyalnosti pidpryiemstv kryminalno-vykonavchykh ustanov vidkrytoho typu. "Organizational and legal principles of activity of enterprises of criminal executive institutions of open type": author's abstract. Dis ... Cand. lawyer Sciences: 12.00.07; National agrar un K. 20 p. [in Ukrainian].

22. *Zlyvko S.V.* (2010). Pravovi ta orhanizatsiini zasady diialnosti derzhavnoi kryminalno-vykonavchoi sluzhby Ukrainy v suchasnykh umovakh. "Legal and organizational principles of the activity of the state criminal-executive service of Ukraine in modern conditions": author's abstract. dis ... Candidate lawyer Sciences: 12.00.07; National un-t state tax service of Ukraine. Irpin. 20 p. [in Ukrainian].

23. *Makarenko T. V.* (2011) Derzhavnyi kontrol za diialnistiu ustanov vykonannia pokaran v Ukraini. "State control over the activity of penitentiary institutions in Ukraine": author's abstract. dis ... Candidate lawyer Sciences: 12.00.07; Ministry of Internal Affairs of Ukraine. K. 18 p. [in Ukrainian].

UDC 343.8:342.95(477)

A.M. Lehenkyi,
Postgraduate, Academy of the State
the penitentiary service of Ukraine,
Chernihiv, Ukraine

REFORM OF THE PENITENTIARY SYSTEM OF UKRAINE IN THE CONTECST OF EUROPIAN INTEGRATION AS A ADMINISTRATIVE AND LEGAL SCIENTIFIC PROBLEM

The urgency of reforming the penitentiary system of Ukraine in the aspect of modern integration processes is determined. The requirements of the European penitentiary standards, which provide for the maximum possible preservation of the rights of persons deprived of their liberty, are described. The importance of normative and legal, administrative and management support of penitentiary reforms is justified.

There is a noticeable development of the execution system of independent Ukraine's punishment, which may become an unconditional basis for further reforms. Measures taken by the State to develop the penitentiary system have been noted, but need to be improved, strengthened and systematized. The state of administrative and

legal support of the penitentiary system is summarized and the main directions of its development are outlined.

With these matters cleared away, it has been noted that the scientific problems of organizational and legal aspects of the penitentiary and penitentiary services have been the subject of many legal studies, which have generally been carried out in the field of criminally-executive law. The thesis about fragmentary scientific research of problems of administrative and legal support of reforming the penitentiary system of Ukraine at the present stage of state development in the conditions of European integration is substantiated that extremely actualizes scientific researches in this area.

Highlighted the main areas of research into the problems of administrative and legal support for the reform of the penitentiary system of Ukraine in the context of European integration, which include an analysis of the theoretical and methodological basis for the study of the problem, the analysis of European requirements for the procedures for the enforcement of sentences, which can be used as a basis for such reform, and the development of modern innovative mechanisms for law-making in the field of penitentiary institutions, definition of the penitentiary system in the system of state bodies, as well as scientifically grounded prospects of legislative support of the reform of the penal and correctional system and the organizational and administrative basis for its functioning.

Keywords: penitentiary system of Ukraine, administrative and legal support, reforming, European integration.

Отримано 16.04.2019

УДК 342.959:343.226

М.М. Легенька,
аспірант кафедри адміністративного права і процесу факультету № 3
Харківського національного університету внутрішніх справ,
м. Харків, Україна

РОЗМЕЖУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ТА КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ВЧИНЕННЯ ДОМАШНЬОГО НАСИЛЬСТВА

У статті досліджено питання розмежування адміністративної та кримінальної відповідальності за вчинення домашнього насильства. Обґрунтовано необхідність оновлення адміністративного та кримінального законодавства, спрямованих на забезпечення посилення протидії домашньому насильству. Проаналізовано чинне національне законодавство та результати досліджень щодо визначення методологічних та конституційних засад криміналізації, підстав, напрямів, приводів та умов її здійснення з проекцією на проблему криміналізації домашнього насильства.

Ключові слова: *криміналізація, домашнє та ґендерно обумовлене насильство, кримінальне законодавство, європейський досвід.*

Гарантоване Конституцією України державне забезпечення охорони і захисту законних прав та свобод людини і громадянина складає комплексну систему, вагомим аспектом якої є запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьба з цими явищами. Забезпечення протидії домашньому насильству є винятково актуальною і широкомасштабною проблемою, вирішення якої потребує системних державних і суспільних багатовекторних зусиль. До перспективного напряму боротьби з домашнім насильством відносяться і законотворчі заходи, спрямовані на розмежування адміністративної та кримінальної відповідальності за домашнє насильство, що здійснюється одночасно та на підставі криміналізації домашнього насильства, як це і передбачено Конвенцією Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами (Стамбульська конвенція) [1].

Зазначена Конвенція, зокрема, передбачає настання кримінальної відповідальності за конкретні злочини, пов'язані з домашнім насильством. При цьому Конвенція пропонує законодавцеві відносити до обтяжуючих обставин такі: вчинення злочину близьким членом сім'ї; неодноразово; злочинні дії щодо особливо вразливої особи (дитини чи за її присутності); вчинення домашнього насильства групою людей; з використанням чи погрозою зброї; спричинення серйозної шкоди жертві, а також наявність у правопорушника попередньої судимості за вчинення схожого злочину.

Відповідно метою статті є аналіз розмежування адміністративної та кримінальної відповідальності через оновлення вітчизняного адміністративного та кримінального законодавства, що спрямоване на забезпечення посилення протидії домашньому насильству.

Різні наукові аспекти розмежування адміністративної та кримінальної відповідальності вивчалися В.Ф. Баранівським, Ю.А. Дорохіною, М.П. Короленком,

© Легенька М.М., 2019

В.А. Мисливим, А.А. Митрофановим, М.І. Хавронюком та іншими. Питання розвитку національної нормативно-правової бази протидії домашньому насильству, в тому числі шляхом криміналізації вітчизняного законодавства, досліджувалися О.М. Бандуркою, А.Б. Благою, М.О. Качинською, К.Б. Левченко, В.В. Мурановою, С.О. Проневич та іншими. Однак аналіз оновлення законодавства в аспекті криміналізації домашнього насильства здійснюється вперше.

Розмежування адміністративної та кримінальної відповідальності за вчинення домашнього насильства здійснюється шляхом розширення адміністративної відповідальності за вчинення домашнього насильства та криміналізації законодавства у зазначеній сфері. Вітчизняна юриспруденція розглядає криміналізацію законодавства як визнання законодавцем тих чи інших діянь злочинними і відповідне встановлення за їх скоєння кримінальної відповідальності [1, с. 98].

Особливої ваги набуває проблема криміналізації, зважаючи на положення ст. 92 Конституції України, згідно з якою виключно законами України визначаються діяння, які є злочинами, та відповідальність за них [2, с. 141]. З метою забезпечення дотримання зазначеної норми ч. 3 ст. 3 Кримінального Кодексу України (далі – КК України) передбачена заборона застосування закону про кримінальну відповідальність [3, с. 131]. Таким чином, визначений єдиний шлях визнання правопорушення кримінально караним діянням – прийняття законодавцем відповідних законів.

А.А. Митрофанов, досліджуючи основні напрями кримінально-правової політики в Україні, визначає головною підставою віднесення законодавцем певних діянь до числа злочинних високий ступінь їх суспільної небезпечності. Не менш важливою підставою віднесення діянь до числа кримінальних злочинів автор вважає їх типовість і поширеність певних форм антисоціальної поведінки. Наступною підставою автор вважає динаміку розвитку та поширення як суспільно небезпечних діянь, так і причин та умов, що їх породжують. Обов'язковою умовою криміналізації автор визначає виняткову можливість виключно кримінально-правових засобів впливу на соціально-небезпечні діяння, і, відповідно, – неефективність чи недостатню ефективність інших правових заходів впливу.

Автор також наголошує, що криміналізація певних соціально небезпечних діянь сприяє формуванню негативного ставлення суспільства до відповідної моделі антисоціальної поведінки, забезпечує утримання певної частини громадян від такої поведінки та стимулює активність громадськості на протидію зазначеним формам поведінки. Дослідник абсолютно обґрунтовано зазначає: "Якщо норма кримінального права діє погоджено з економічними, соціальними, правовими факторами інших галузей права, вона досить ефективно впливає на причини виникнення та існування відповідних злочинів" [4, с. 69].

М.І. Хавронюк, досліджуючи проблему криміналізації, зазначає про необхідність виділення крім підстав ще й приводів та умов криміналізації та наголошує на їх системному застосуванні.

До приводів розгортання процедури криміналізації автор першочергово відносить необхідність виконання міжнародних зобов'язань за ратифікованими договорами. Відразу зауважимо, що подібний привід у розрізі досліджуваної нами тематики надзвичайно актуалізований Конвенцією Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами (Стамбульська конвенція). Наступний визначений дослідником привід також тісно пов'язаний із проблематикою криміналізації домашнього насильства. Це – необхідність створення правових механізмів забезпечення дотримання законних

прав і свобод людини і громадянина, передбачених Конституцією України, а також гармонізація законодавства через забезпечення реалізації окремих конституційних положень та норм законів. Автор абсолютно обґрунтовано відносить до зазначених підстав і отримані в результаті кримінологічних досліджень висновки щодо тенденцій і закономірностей у поширенні та об'єктивній шкідливості певного суспільно небезпечного діяння, суспільна боротьба з яким найбільш ефективна через його кримінально-правову заборону. Актуальним приводом для криміналізації відповідальності може бути і громадська думка.

М.І. Хавронюком також здійснено аналіз умов криміналізації, дотримання яких обов'язкове при вирішенні питання щодо віднесення діяння до злочинів. Автор диференціює зазначені умови на такі:

соціально-психологічні (ступінь аморальності діяння та особливості правосвідомості населення);

кримінологічні (відпрацювання умов та шляхів ефективності кримінально-правових засобів криміналізації та науковий прогноз можливих побічних соціальних наслідків криміналізації, у тому числі й негативних);

загальноправові (відповідність нової кримінально-правової заборони Конституції та законам України, міжнародним договорам, ратифікованим у встановленому порядку та згідно з техніко-юридичними вимогами);

кримінально-правові, відповідно до яких не підлягає криміналізації діяння, яке не відповідає ознакам злочину, яке вже визначене як злочин, і криміналізація якого може призвести до помилок у кваліфікації злочинів чи ускладнити процес кваліфікації [5, с. 98].

В.А. Мисливий, аналізуючи сучасні тенденції криміналізаційних процесів, приходить до висновку щодо необхідності першочергової криміналізації суспільно небезпечних діянь, пов'язаних із наявністю сучасних внутрішніх та зовнішніх загроз основам національної безпеки України і фінансування діяльності, спрямованої на ескалацію зазначених загроз та суспільно небезпечної поведінки у сфері виборчих, трудових та інших особистих прав і свобод людини і громадянина, а також у сфері громадської безпеки. Крім цього, автор наголошує на необхідності розширення кримінальної відповідальності за корупційні, військові злочини та злочини у сфері правосуддя. Особливої уваги потребують економічні правопорушення, оскільки особливості суспільного розвитку вимагають у правовому регулюванні зазначеної галузі як криміналізації, так і декриміналізації [6]. Повністю погоджуємося з актуальністю здійснення заходів криміналізації у зазначених галузях права, однак вважаємо запропонований дослідником перелік неповним та наполягаємо на визнанні суспільно небезпечних діянь, пов'язаних з домашнім насильством, як таких, що обов'язковою мірою підлягають криміналізації.

Таким чином, аналіз науково обґрунтованих дефініцій криміналізації, визначення її методологічних та конституційних засад, підстав, напрямів, приводів та умов здійснення, зважаючи на наявні тенденції суспільного розвитку та державотворчих процесів, дає підстави для висновку, що визнання кримінальними злочинами суспільно небезпечних діянь, пов'язаних з домашнім насильством та насильством стосовно жінок, повною мірою відповідає зазначеним вище вимогам.

Саме тому абсолютно актуальним, обґрунтованим і своєчасним є прийняття Верховною Радою Закону України "Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів з метою реалізації положень Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами" [7].

Передусім вважаємо за доцільне звернути увагу на розширення законодавцем переліку обставин, що пом'якшують та обтяжують покарання.

Зокрема, доповнюється ст. 66 КК України: відтепер при призначенні покарання обставинами, які його пом'якшують, також визнаються вчинення злочинного діяння під впливом сильного душевного хвилювання, викликаного жорстоким поводженням, або таким, що принижує честь і гідність особи, а також за наявності системного характеру такого поводження, катуванням з боку потерпілого.

На противагу зазначеного розширення переліку обставин, що пом'якшують покарання, доповнюється і ст. 67 КК України, де вчинення злочинного діяння щодо теперішнього чи колишнього подружжя або іншої особи, з якою винний перебуває (перебував) у сімейних або близьких до них відносинах, визначається обставиною, яка обтяжує покарання.

Законодавчі новації передбачають уведення обмежувальних заходів щодо особи, яка вчинила домашнє насильство. Так, законодавцем вносяться зміни до ст. 76 КК України та визначаються обов'язки, які покладає суд на особу, звільнену від відбування покарання з випробуванням, крім того, зазначається, що на осіб, засуджених за злочини, пов'язані з домашнім насильством, суд може покласти інші обов'язки та заборони. Зокрема, передбачаються такі зобов'язання і заборони у вигляді обмежувальних заходів щодо особи, яка вчинила домашнє насильство:

– заборонити перебувати в місці спільного проживання з особою, яка постраждала від домашнього насильства;

– обмежити спілкування з дитиною у разі, коли домашнє насильство вчинено стосовно дитини або у її присутності;

– заборонити наближатися на визначену відстань до місця, де особа, яка постраждала від домашнього насильства, може постійно чи тимчасово проживати, тимчасово чи систематично перебувати у зв'язку із роботою, навчанням, лікуванням чи з інших причин;

– заборонити листування, телефонні переговори з особою, яка постраждала від домашнього насильства, або контактувати з нею через інші засоби зв'язку як особисто, так і через третіх осіб;

– направити її для проходження програми для кривдників або пробаційної програми.

Зазначені заходи застосовуються до особи, яка на момент вчинення домашнього насильства досягла 18-річного віку. Строк застосування заходів встановлено від 1 до 3 місяців, який у разі необхідності може бути подовженим на визначений судом термін, але не більше, ніж на 12 місяців.

Контроль за поведінкою засуджених, до яких застосовано тимчасові обмежувальні заходи, здійснюється кримінально-виконавчою інспекцією за місцем проживання засудженого, а у випадку вчинення злочину військовослужбовцем – командиром військової частини.

Передбачається відповідальність за умисне вбивство, тяжке та середньої тяжкості тілесне ушкодження, вчинене в стані сильного душевного хвилювання, викликаного жорстоким поводженням, або таким, що принижує честь і гідність особи, а також за наявності системного характеру такого поводження, катуванням з боку потерпілого.

Відтепер КК України доповнюється новими статтями, що криміналізують діяння, за які донедавна кримінальна відповідальність, а в окремих випадках і будь-яка відповідальність, взагалі не передбачалася.

Однією з основних новел аналізованого оновлення кримінального законодавства є доповнення КК України ст. 126-1 “Домашнє насильство”.

Законодавець визначає домашнє насильство як умисне систематичне вчинення фізичного, психологічного або економічного насильства щодо теперішнього чи колишнього подружжя або іншої особи, з якою винний перебуває (перебував) у сімейних або близьких до них відносинах, що не спричинило тяжких наслідків та передбачає відповідальність у вигляді громадських робіт на строк від ста п’ятдесяти до двохсот сорока годин або арешт на строк до шести місяців, або обмеження волі на строк до п’яти років, або позбавлення волі на той самий строк.

Крім того, ст. 134 КК України передбачається відповідальність за незаконне здійснення, тобто проведене без добровільної згоди потерпілої особи, аборту або стерилізації. Відповідальність за цей злочин передбачається у вигляді обмеження волі на строк до п’яти років або позбавлення волі на той самий строк.

КК України також доповнено ст. 151-3, яка передбачає відповідальність за примушування до шлюбу, під яким законодавець розуміє умисне примушування особи до вступу в шлюб або до продовження примусово укладеного шлюбу, або до вступу у співжиття без укладання шлюбу, або до продовження такого співжиття, або спонукання з цією метою особи до переміщення на територію іншої держави, ніж та, в якій вона проживає, що завдало істотної шкоди потерпілому.

Законом внесені уточнення до понятійного апарату кримінального законодавства з метою більш однозначного уточнення термінів, які використовуються при розгляді справ, пов’язаних з домашнім насильством. Так, приміткою до ст. 152 КК України визначається, що саме вважається добровільною згодою. Так, згода вважається добровільною, якщо вона є результатом вільного волевиявлення особи, враховуючи супутні обставини. Власне ст. 152 передбачає відповідальність за зґвалтування у випадку вчинення дій сексуального характеру, пов’язаних із вагінальним, анальним або оральним проникненням в тіло іншої особи з використанням геніталій або будь-якого іншого предмета без добровільної згоди потерпілої особи.

Після визначення зґвалтування в такому вигляді законодавцем викладено ст. 153 КК України як “Сексуальне насильство”, яким визнано вчинення будь-яких насильницьких дій сексуального характеру, не пов’язаних із проникненням в тіло іншої особи, без добровільної згоди потерпілої особи. Відповідальність за примушування до вступу в статевий зв’язок передбачається незалежно від того, чи перебуває особа в матеріальній або службовій залежності, чи ні, а відповідна залежність визначається як кваліфікуюча ознака.

Крім цього, КК України доповнено ст. 390-1 “Невиконання тимчасових обмежувальних заходів або обмежувальних приписів, або непроходження програми для кривдників”, санкцією якої передбачається відповідальність у вигляді арешту на строк до шести місяців або обмеження волі на строк до двох років.

Відповідно уточнені окремі положення кримінального процесуального законодавства. Так, до Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) внесені зміни, які передбачають можливість тимчасового вилучення права на володіння та носіння зброї.

Також при обранні запобіжного заходу в інтересах потерпілих від кримінальних правопорушень, пов’язаних з домашнім насильством, суд може застосувати до особи, яка підозрюється у вчиненні такого кримінального правопорушення, один чи кілька обмежувальних заходів, перелік яких визначено у викладеній вище ст. 76 КК України.

Внесеними змінами до ст. 284 КПК України "Закриття кримінального провадження та провадження щодо юридичної особи" виключається можливість закриття кримінального провадження у випадку відмови потерпілого від обвинувачення у кримінальному провадженні у формі приватного обвинувачення в ситуації кримінальних правопорушень, пов'язаних із домашнім насильством.

Крім того, у кримінальних провадженнях про кримінальні правопорушення, пов'язані з домашнім насильством, домовленості стосовно угоди про примирення можуть проводитися лише потерпілим або його законним представником.

Зазначені зміни набрали чинності через рік із дня опублікування Закону, а саме 11.01.2019. Виняток становило негайне набуття чинності (з наступного дня після опублікування Закону) передбаченої ст. 67 КК України обтяжуючої обставини "вчинення злочину на ґрунті расової, національної, релігійної ворожнечі чи розбрату або на ґрунті статевої приналежності".

Здійснюючи розмежування адміністративної та кримінальної відповідальності за вчинення домашнього насильства, законодавець пішов шляхом визначення в якості ознаки подібного розмежування не тяжкість правопорушення, а його систематичність. Так, адміністративна відповідальність за вчинення домашнього насильства може настати у разі його одноразового та повторного вчинення, тоді як кримінальна відповідальність передбачена у разі систематичності такого правопорушення, тобто вчинення його три і більше разів.

Слід зауважити, що є ще низка відмінностей. Адміністративне законодавство, як порівняти з кримінальним, передбачає відповідальність за більш широке коло діянь, до яких входять не лише домашнє насильство, а й вчинення насильства за ознакою статі [8].

Суттєвою є різниця в наслідках домашнього насильства, яке визначається адміністративним та кримінальним законодавством. Адміністративна відповідальність передбачається у разі наявності шкоди фізичному чи психічному здоров'ю потерпілого або можливості її настання, тоді як кримінальна відповідальність за вчинення домашнього насильства визначає наслідком фізичні або психологічні страждання, розлади здоров'я, втрату працездатності, емоційну залежність або погіршення якості життя потерпілої особи.

Таким чином, розмежування адміністративної та кримінальної відповідальності за вчинення домашнього насильства та, відповідно, – криміналізація протиправних дій, пов'язаних з домашнім та ґендерно обумовленим насильством, здійснюється в Україні відповідно до науково-обґрунтованих вимог та повною мірою відповідає європейським і світовим стандартам забезпечення та охорони прав людини. Прийняття за запровадження Закону України "Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів з метою реалізації положень Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами" сприятиме посиленню протидії домашньому насильству та оздоровленню суспільства у цілому.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конвенція Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами (Стамбульська конвенція): довідник для членів парламенту. Київ: К. І. С., 2014. URL: https://rm.coe.int/1680096e45 (дата звернення: 30.01.2019).

2. Конституція України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30.

3. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. № 2341–III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25–26.

4. *Митрофанов А.А.* Основні напрями кримінально-правової політики в Україні: формування та реалізація. Одеса: Вид-во Одеського юрид. ін-ту НУВС, 2004. 132 с.

5. *Александров Ю.В., Антипов В.І., Володько М.В.* та ін. Кримінальне право України. Загальна частина: підруч. Вид. 3-тє, переробл. та допов. / за ред. М.І. Мельника, В.А. Клименка. К.: Юридична думка, 2004. 352 с.

6. *Мисливий В.А.* Криміналізація та декриміналізація: деякі тенденції. Новітні кримінально-правові дослідження: зб. наук. праць / відп. ред. О.В. Козаченко. Миколаїв: Іліон, 2015. С. 5–8. URL: http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/4731/Mislivij%20V.%20A.%20Krim%D1%96nal%D1%96zac%D1%96ja%20ta%20dekrim%D1%96nal%D1%96zac%D1%96ja.pdf?sequence=1&isAllowed=y (дата звернення: 30.01.2019).

7. Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів з метою реалізації положень Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищам: Закон України від 06.12.2017 № 2227-VIII. БД "Законодавство України". ВР України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2227-19 (дата звернення: 03.02.2019).

8. Кодекс України про адміністративні правопорушення в редакції від 07.02.2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10 (дата звернення: 03.03.2019).

REFERENCES

1. Convention of European Council for the Prevention and Combating Violence Against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention): handbook for members of parliament. Kyiv: K.I.S., 2014. URL: https://rm.coe.int/1680096e45 (date of application: 30.01.2019) [in Ukrainian].

2. Constitution of Ukraine. Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine. 1996. No 30 [in Ukrainian].

3. Criminal Code of Ukraine dated 5.04.2001 No 2341–III. Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine. 2001. No 25–26 [in Ukrainian].

4. *Mytrofanov A.A.* (2004) Osnovni napriamy kryminalno-pravovoi polityky v Ukraini: formuvannia ta realizatsiia. "Basic Directions of Criminal-Legal Policy in Ukraine: Formation and Implementation". Odesa. P. 132 [in Ukrainian].

5 *Aleksandrov, Y.V., Antypov, V.I., Volodko, M.V.* and others (2004) Kryminalne pravo Ukrainy. Zahalna chastyna. Criminal Law of Ukraine. General part (3rd ed.) / editors M.I. Melnyk, V.A. Klymenko. K.: Legal Opinion. 352 p. [in Ukrainian].

6. *Myslyvyi, V.A.* (2015) Kryminalizatsiia ta dekryminalizatsiia: deiaki tendentsii. "Criminalization and Decriminalization. Some Tendencies. Latest criminal-law studies": coll. of scient. works / manag. ed. O. V. Kozachenko. Mykolaiv: Ilyon, 2015. P. 5–8. URL: http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/4731/Mislivij%20V.%20A.%20Krim%D1%96nal%D1%96zac%D1%96ja%2 0ta%20dekrim%D1%96nal%D1%96zac%D1%96ja.pdf?sequence=1&isAllowed=y (date of application: 30.01.2019) [in Ukrainian].

7. On Amendments to the Criminal and Criminal Procedural Codes in order to implement the provisions of the Council of Europe Convention on the Prevention and Combating of Violence against Women and Domestic Violence: Law of Ukraine of 06.12.2017 No 2227-VIIII. DB "Legislation of Ukraine". The Verkhovna Rada of Ukraine. URL: https: //zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10 (date of application: 03.02.2019) [in Ukrainian].

8. Code of Ukraine on Administrative offenses: in edition of 07.02.2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10 (date of application: 03.03.2019) [in Ukrainian].

UDC 342.959:343.226

M.M. Lehenka,
Postgraduate of the Department of Administrative Law and Procedure
of the Kharkiv National University of Internal Affairs,
Kharkiv, Ukraine

DIFFERENCIATION OF ADMINISTRATIVE AND CRIMINAL RESPONSIBILITY FOR COMMITTING DOMESTIC VIOLENCE

Paper deals with the issue of the distinction between administrative and criminal liability for domestic violence.

The author substantiates the importance of updating the domestic administrative and criminal legislation aimed at increasing the resistance to domestic violence. The results of research in the field of jurisprudence aimed at determining the methodological and constitutional principles of criminalization, grounds, directions, causes and conditions of its implementation with a projection on the problem of the criminalization of domestic violence are summarized. The current national legislation and results of researches on determination of methodological and constitutional principles of criminalization, grounds, directions, reasons and conditions of its realization with a projection on the problem of criminalization of domestic violence are analyzed.

The adopted Law of Ukraine "On Amendments to the Criminal and Criminal Procedural Codes ..." is analyzed.

The difference in the consequences of domestic violence, as determined by administrative and criminal law, is significant. Administrative liability is established in the case of harm to the physical or mental health of the victim or the possibility of it, while the criminal liability for committing domestic violence determines the result of physical or psychological suffering, disorder of health, disability, emotional dependence or deterioration of the quality of life of the victim

It has been determined that the distinction between administrative and criminal liability for domestic violence and, accordingly, criminalization of illegal actions related to domestic and gender-based violence, is carried out in Ukraine in accordance with scientifically substantiated requirements and fully complies with European and world standards of provision and protection of human rights. Adoption and implementation of the Law of Ukraine "On Amendments to the Criminal and Criminal Procedural Codes ..." will contribute to the strengthening of the response for domestic violence and the improvement of society as a whole.

Keywords: criminalization, domestic and gender-based violence, criminal law, European experience.

Отримано 29.03.2019

УДК 342.72/.73:351.74(477)

Т.А. Плугатар,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник,
т.в.о ученого секретаря секретаріату Вченої ради
ДНДІ МВС України, м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0003-2082-5790

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Стаття присвячена дослідженню адміністративно-правового регулювання впровадження електронної освіти в Україні на сучасному етапі. Розкрито зміст таких понять, як "електронна освіта", "електронне навчання", визначено сутність та місце електронної освіти в сучасній вітчизняній структурі освіти, проаналізовано організаційне та правове забезпечення впровадження електронної освіти в Україні. На основі проведеного аналізу чинного національного законодавства, узагальнення практики його реалізації під час впровадження електронної освіти в Україні розкрито недоліки та прогалини, надано пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення нормативно-правових актів у сфері освіти з метою належного впровадження електронної освіти в Україні.

Ключові слова: *електронна освіта, електронне навчання, забезпечення електронної освіти, адміністративно-правове регулювання, впровадження електронної освіти.*

Актуальність теми статті обґрунтовується розвитком інформаційного суспільства та розширенням сфер використання інформаційних технологій, які виступають вагомими складниками еволюції сучасного суспільства, безпосереднім чинником становлення активного та свідомого громадянина, національної конкурентоспроможності тощо. Однак уже зараз можна констатувати, що саме рівень розвитку освіти визначає не лише економічний потенціал країни та якість життя її громадян, а й роль і місце цієї країни в глобальному суспільстві, масштаби та перспективи її економічної й політичної інтеграції з усім світом. Державна політика в сфері освіти є невід'ємною складовою державної соціальної політики, що здійснюється як публічною владою, так і іншими суб'єктами для становлення інформаційного суспільства.

Інформатизація освіти і науки шляхом застосування інформаційних технологій є одним із пріоритетних напрямів розвитку освіти й потребує уваги науковців, особливо у сфері адміністративного права, оскільки саме регулювання процесу впровадження та визначення основних вимог і понять в науковій сфері та на законодавчому рівні є важливим чинником.

На сьогодні серед українських закладів вищої освіти існує велика конкуренція, яка обумовлена новими вимогами роботодавців і необхідністю готувати нового конкурентоспроможного працівника, який в змозі швидко навчатись та адаптуватися до нових вимог інформаційного суспільства. Тому й постає необхідність

© Плугатар Т.А., 2019

упровадження інновацій у процес здобуття освіти. Водночас, впровадження новітніх інформаційних технологій є ключовим механізмом, який дозволяє створити вагомі переваги в конкурентному середовищі. Основним заходом у розвитку інформатизації стає створення її надійної та ефективної інфраструктури й забезпечення її відповідності стратегічним цілям закладу вищої освіти. Комплексна реалізація цих заходів має бути пов'язана з формуванням єдиного інформаційно-освітнього простору закладу вищої освіти, що забезпечить інтеграцію інформаційних ресурсів та дозволить створити інформаційну інфраструктуру відповідно до чинної організаційної структури й особливостей освітньої діяльності закладу освіти.

Таким чином, з огляду на зміни, що відбуваються сьогодні в науково-освітній сфері та вітчизняному законодавстві, дослідження адміністративно-правового регулювання впровадження електронної освіти з метою виявлення недоліків та прогалин, а також приведення в єдину, зручну для застосування систему нормативно-правових приписів є вкрай необхідним, передовсім для вдосконалення державної політики у сфері освіти.

Проблематика правового регулювання становлення та розвитку сучасної української освіти віднайшла своє відображення у багатьох наукових працях. Зокрема, її досліджували такі вчені як: В.Ю. Биков, К.Л. Бугайчук, Н.Л. Губерська, А.А. Манжула, О.М. Мельник, С.О. Мосьондз, Ю.М. Козловський, Т.О. Пушкарьова, Н.П. Христинченко, О. В. Якименко та інші науковці. Проте незважаючи на достатнє теоретичне підґрунтя, наразі відсутнє комплексне дослідження адміністративно-правового регулювання впровадження електронної освіти в Україні. З огляду на зазначене вище, *мета статті* полягає у тому, щоб на основі вивчення наукових праць, а також аналізу чинного законодавства України і практики його реалізації визначити сутність та особливості адміністративно-правового регулювання впровадження електронної освіти в Україні, розкрити зміст таких понять як "електронна освіта", "електронне навчання", з'ясувати місце електронної освіти в сучасній вітчизняній структурі освіти, розкрити недоліки та прогалини правового регулювання й надати пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення нормативно-правових актів у сфері освіти з метою належного впровадження електронної освіти в Україні.

Перш ніж розкрити зміст поняття "електронна освіта", необхідно з'ясувати спочатку, що саме слід розуміти під поняттям "освіта".

Категорія "освіта", мабуть, є чи не однією з найбільш досліджених, хоча кожен з авторів, який звертається до висвітлення її сутності, основної мети і завдань, зосереджує увагу на різних ознаках досліджуваного явища, виокремлюючи нові нюанси. У найбільш широкому сенсі під терміном "освіта" розуміють спеціальну сферу соціального життя, унікальну систему, своєрідний соціокультурний феномен, який сприяє нагромадженню знань, умінь і навичок, інтелектуальному розвитку людини [1, с. 14]. Освіта є цілеспрямованою пізнавальною діяльністю людей з отримання знань, умінь та навичок або щодо їх вдосконалення. Процес і результат засвоєння особистістю певної системи наукових знань, практичних умінь та навичок і пов'язаного з ними того чи іншого рівня розвитку її розумово-пізнавальної і творчої діяльності, а також морально-естетичної культури, які у своїй сукупності визначають соціальне обличчя та індивідуальну своєрідність цієї особистості [2, с. 614].

У частині 4 статті 3 Закону України "Про освіту" зазначається, що "кожен має право на доступ до публічних освітніх, наукових та інформаційних ресурсів,

у тому числі в мережі Інтернет, електронних підручників та інших мультимедійних освітніх ресурсів у порядку, визначеному законодавством" [3].

Національна доктрина розвитку освіти України розкриває сутність поняття "освіта" як стратегічного ресурсу поліпшення добробуту людей, забезпечення національних інтересів, зміцнення авторитету і конкурентоспроможності держави на міжнародній арені. У доктрині підкреслюється, що "головна мета української системи освіти – створити умови для розвитку самореалізації кожної особистості як громадянина України, формувати покоління, що здатні навчатися впродовж життя, створювати й розвивати цінності громадянського суспільства" [4].

Що стосується поняття "електронна освіта", то в юридичній літературі склалися різні підходи щодо його тлумачення, це пов'язано з перекладом та існуванням багатьох синонімічних рядів основних термінів у цій сфері ("e-learning", "distant education", "distant learning") у англійській і українській мовах.

Як слушно наголошує О.В. Якименко, "електронна освіта – новий напрям у системі освіти України, який акумулює досягнення у сферах інформаційних технологій, математичного моделювання, педагогіки і інших наук з єдиною метою – зробити знання загальнодоступним ресурсом, створити необхідні умови для навчання всіх груп населення незалежно від соціального статусу, віку і кваліфікації" [5, с. 64].

Електронна освіта, як зазначається у Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні, – це форма отримання освіти, що здобувається з використанням виключно інформаційно-комунікаційних технологій (надалі – е-освіта) [6].

У проекті Концептуальних засад розвитку електронної освіти в Україні вказується, що електронна освіта є одним із інструментів розвитку інформаційного суспільства, її впровадження сприятиме створенню умов для оновлення форм, засобів, технологій та методів викладання дисциплін та поширення знань; розширенню доступу до освіти всіх рівнів з урахуванням можливості побудови власної траєкторії навчання. Електронна освіта є цілеспрямованим процесом і досягненням результатів виховання та навчання засобами електронного навчання (e-learning), а електронне навчання – це система навчання за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій [7].

Звичайно, що основними перевагами застосування сучасних інформаційно-комунікаційних технологій у процесі навчання є не лише їхня здатність забезпечити передачу знань і доступ до будь-якої інформації нарівні, а інколи дійсно значно ефективніше, ніж за допомогою традиційних засобів навчання, зокрема інтеграція звуку, образу й тексту створює нове, різноманітне за своїми можливостями навчальне середовище, що, безумовно, зацікавлює студентів та мотивує їх до навчання.

Ефективність процесу розвитку електронної освіти безпосередньо залежить від рівня якості методичного забезпечення, що дозволяє створити зворотний зв'язок, забезпечити діалог і постійну підтримку.

Електронне навчання, як вірно наголошує К.Л. Бугайчук, – це навчання за допомогою електронних пристроїв, у ньому вся інформація надається в електронному вигляді. Електронне навчання, як стверджує науковець, може використовувати Інтернет, а також автономні носії інформації для доставки контенту і взаємодії учасників, причому взаємодія учасників може відбуватися в аудиторії, наприклад, в умовах комп'ютерного класу [80].

Дійсно, такі інструменти як інтерактивні диски, електронні оголошення, мультимедійний гіпертекст, лекції тощо, що доступні через глобальну мережу Інтернет, за допомогою багатьох інтерфейсів здатні не лише забезпечити активне

залучення студентів до навчального процесу, а й дають можливість здійснювати керівництво таким процесом навчання.

Варто наголосити, що електронне навчання (e-learning) як інтерактивне навчання, за якого навчальний матеріал (learning content) доступний в діалоговому режимі (on-line), забезпечує автоматичний зворотній зв'язок з навчальною діяльністю здобувача. Діалогова комунікація з реальними людьми може бути включеною або невключеною в електронне навчання, але воно більш сфокусоване на навчальному матеріалі, ніж на комунікації між здобувачами і викладачем консультантом [9].

Зважаючи на викладене вище, можна стверджувати, що поняття "електронна освіта" та "електронне навчання" не є тотожними, оскільки навчання − це цілеспрямований, систематичний, організований процес здобуття знань, умінь,

Електронна освіта, порівняно з традиційною, дає істотні переваги та деякі унікальні можливості, як-то: переміщення занять у просторі і часі, гнучкий розклад, ширший доступ до матеріалів та більше їх розмаїття, наявність усіх необхідних навчальних матеріалів у електронному варіанті, можливість повторно прослухати або продивитися аудіо-, відеолекцію, удосконалене спілкування та значно швидший зворотний зв'язок із викладачами [10].

На сьогодні у структурі освіти України електронна освіта як інноваційна форма здобуття освіти може застосовуватися у всіх видах освітньої практики, забезпечуючи при цьому розвиток творчої та особистісної складової освітнього процесу. Безумовно, що основою освітнього процесу є цілеспрямована і контрольована інтенсивна самостійна робота студента, адже він може навчатися за індивідуальним розкладом, як контактуючи з викладачем за допомогою різноманітних технічних засобів, так і без контакту, і, що особливо важливо на сучасному етапі, навчання здійснюється в зручному для студента місці. У такій формі освіти інтегровані елементи всіх видів навчання (очного, вечірнього, заочного) на основі використання новітніх інформаційно-комунікаційних технологій. За допомогою електронної освіти люди, які мають певні обмеження щодо очного навчання, зокрема, інваліди, в'язні, військові строкової служби чи з віковими обмеженнями, зможуть отримати бажану освіту.

В Україні недостатньо популяризуються переваги і недоліки електронної освіти та електронного навчання. Наразі вона перебуває на стадії становлення, проте може набути стрімкого розвитку в подальшому, беручи до уваги світовий досвід, а також поєднуючи прогресивні технології електронної освіти з кращими методиками класичних форм навчання. Крім того, нормативне регулювання правових відносин щодо впровадження електронної освіти має бути на належному рівні.

Поза сумнівом, правове регулювання правових відносин в сфері освіти невід'ємне від встановлення певних норм (правил) поведінки. Формально правило поведінки зобов'язує діяти за певних обставин належним чином. Однак на практиці жодне правило не може повністю передбачити всіх можливих обставин, за яких воно має застосовуватися [11].

Переходячи до розгляду питання щодо визначення "адміністративно-правове регулювання впровадження електронної освіти в Україні", варто зазначити, що в науці адміністративного права термін "адміністративно-правове регулювання" використовується в різних його сферах, проте предмет такого регулювання найбільше привертає уваги, залишаючи проблему чіткого формулювання поняття на другому місці. У юридичній науці наразі відсутнє єдине, усталене визначення

поняття “адміністративно-правове регулювання”, є значна кількість дефініцій, які істотно різняться, водночас позиція більшості вчених збігається щодо виокремлення та характеризування ознак адміністративно-правового регулювання, а саме того, що воно: має цілеспрямований характер, оскільки постає певним регулятором суспільних відносин, впорядковуючи їх за допомогою права на рівні суспільства; має організаційний та упорядкований характер, тобто здійснюється за допомогою певних засобів; спрямоване на досягнення певних цілей, а тому має регулятивний характер; має певний предмет і сферу правового впливу, які усвідомлюються людьми і суспільством і мають для них певне значення; забезпечується певними методами, які координують діяльність суб’єктів права або здійснюються за допомогою їхньої субординаційної підлеглості у процесі виконання або використання норм права; має певні стадії, які передбачають правову регламентацію суспільних відносин, виникнення суб’єктивних прав і юридичних обов’язків та їх реалізацію [12, с. 116–118].

І.М. Шопіна, досліджуючи багатоманітні наявні в науці визначення адміністративно-правового регулювання, слушно зауважує, що вони ґрунтуються на різних підходах до сутності правового регулювання як узагальненої категорії, а ці підходи, у свою чергу, обумовлені різними концепціями праворозуміння. Тому виділення найбільш загальних закономірностей кожного підходу дає змогу розглянути феномен правового регулювання в інструментальному, інституційному, нормативно-юридичному, діяльнісному, телеологічному, комунікативному, соціальному та інших аспектах, при цьому кожен із них може бути ефективно використаний для вирішення конкретних завдань, які постають перед певним дослідником [13, с. 19].

Адміністративно-правове регулювання впровадження електронної освіти в Україні детермінується наявністю соціальних цілей та певних завдань: при цьому перші визначаються особливістю розвитку економічних, політичних та інших відносин у державі, а другі – станом розвитку нормативно-правової бази, яка ці відносини регулює.

Спираючись на позицію В.В. Галунька, що адміністративно-правове регулювання є цілеспрямованим впливом норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [14, с. 242], вважаємо, що під адміністративно-правовим регулюванням впровадження електронної освіти в Україні необхідно розуміти адміністративно-правовий вплив, який здійснюється за допомогою комплексу адміністративно-правових засобів та інших правових явищ, які в сукупності складають механізм адміністративно-правового регулювання, орієнтований на цілеспрямовану діяльність із упровадження електронної освіти, забезпечення її оптимального функціонування та розвитку з метою створення умов для кожного, хто бажає отримати знання, уміння та навички або їх удосконалити.

Можливості електронної освіти й використання відкритих освітніх ресурсів та інших технологій можуть підвищити продуктивність навчання за рахунок пришвидшення темпів навчання, скорочення витрат, пов’язаних із навчальними матеріалами або наданням програм, і краще використовувати час викладача з найбільшою ефективністю. Проте розвиток технологій відбувається стрімко й за розроблення національних стратегій щодо впровадження електронної освіти украй складно враховувати вектор розвитку інформаційних технологій. Однак той факт,

що електронна освіта вимагає інвестицій, але не гарантує негайної віддачі, є ще однією причиною побоювань органів управління освітою, особливо в періоди економічної та фінансової кризи в Україні. Новітні технології можуть стати потужним інструментом для поступу освіти. Це може допомогти підтвердити й посилити відносини між педагогічними працівниками та здобувачами освіти, удосконалити наявні підходи до навчання та співпраці, вирішити проблеми рівності і доступності, а також адаптувати результат для задоволення потреб всіх здобувачів освіти.

З метою належного адміністративно-правового регулювання впровадження електронної освіти в Україні необхідною є розробка нормативно-правової бази організації здобуття електронної освіти, та внесення змін до чинних законів, прийняття відповідних положень, постанов, а також удосконалення діяльності органів із забезпечення впровадження електронної освіти.

Убачається за доцільне запропонувати такі домінанти впровадження електронної освіти в Україні: інтеграційні процеси в освіті (впровадження стандартів навчання, уніфікація методів, технологій і т.д.); демократизацію процесу отримання освіти (свобода вибору і рівний доступ кожного до якісної освіти незалежно від соціального статусу, місця проживання, фізичних можливостей); інформатизацію освіти в умовах формування інформаційного суспільства, що передбачає створення єдиного інформаційного освітнього простору (змістовної комп'ютерно-технологічної та інформаційно-комунікаційних основ інтеграції).

Удосконалення адміністративно-правового забезпечення впровадження електронної освіти в Україні має реалізовуватися шляхом здійснення правових, організаційних, методичних та технічних заходів, а саме: розроблення нормативно-правової бази організації здобуття електронної освіти, унесення змін до чинних законів, прийняття відповідних положень, постанов, рекомендації, у тому числі журналів успішності та обліку роботи викладачів, норм оплати праці; створення єдиних стандартів програмного забезпечення для закладів освіти з переліком сертифікованого програмного забезпечення та технічного обладнання, з експлуатаційними характеристиками, необхідними для організації електронної освіти з урахуванням наявної інфраструктури та володіння технологіями учасників освітнього процесу; розроблення механізмів формування, відбору і розповсюдження електронних освітніх ресурсів; розвитку нових видів електронних ресурсів, таких як: електронні лекції, епідручники, освітні ресурси; створення інтерактивних засобів навчання; створення системи професійної підготовки викладачів і методистів з метою застосування та розробки електронних освітніх ресурсів; розвиток нових освітніх методик, інтегрованих у інформаційні технології; підготовка здобувачів до використання системи електронної освіти; визначення організаційної структури, відповідальної за впровадження системи електронної освіти в заклади освіти [15].

Для реалізації зазначеної мети необхідно прийняти Концепцію впровадження електронної освіти в Україні та внести відповідні зміни до законів України "Про освіту", "Про професійну (професійно-технічну) освіту", "Про вищу освіту".

На підставі викладеного вище можна зробити висновок про те, що натепер в Україні електронна освіта перебуває на етапі впровадження і використання в освітньому процесі. Вона, безумовно, не замінить традиційної системи освіти, а лише доповнюватиме її та впливатиме на її подальший розвиток. Електронній освіті притаманна низка позитивних рис, що не властиві традиційній, а саме: вона формує принципово новий освітній простір; створює можливість займатися у

зручний нерегламентований для студента час у комфортних умовах; дає змогу здійснювати навчання одночасно із професійною діяльністю; у студентів є можливість звертатися до багатьох джерел інформації, таких як електронні бібліотеки, банки даних, бази знань; вільне спілкування через мережу Інтернет і за допомогою електронної пошти з викладачами; систематизоване подання навчальної інформації та мультидоступ до неї підвищує ефективність засвоєння матеріалу; кожний студент має можливість витратити стільки часу на кожну тему, скільки йому потрібно без обмежень; використання в освітньому процесі новітніх досягнень інформаційно-комунікаційних технологій дає змогу вдосконалювати свої навички; створює рівні можливості для отримання освіти незалежно від місця проживання, стану здоров'я, віку студента; дає можливість оминути психологічні бар'єри, пов'язані з комунікативними якостями людини, наприклад, сором'язливістю, страхом публічних виступів та ін.; розширює й оновлює роль викладача, який повинен координувати пізнавальний процес, постійно вдосконалювати свої знання, підвищувати творчу активність і кваліфікацію відповідно до нововведень та інновацій; позитивно впливає на студента, збільшуючи його творчий та інтелектуальний потенціал за рахунок самоорганізації, прагнення до знань, уміння володіти комп'ютерною технікою, самостійно приймати відповідальні рішення тощо.

Впровадження електронної освіти в Україні потребує вирішення таких питань як: управлінсько-організаційне забезпечення, матеріально-технічне, фінансове забезпечення, кадрове забезпечення потреб електронної освіти; методичне забезпечення з урахуванням специфіки навчання; просування електронної освіти на освітньому ринку. Проте успішне вирішення цих проблем сприятиме впровадженню електронної освіти в Україні, підвищенню якості і рівня доступності освіти для кожного, інтеграції національної системи освіти в інфраструктуру світового співтовариства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Гриневич Л.М.* Поняття "освіта", "розвиток освіти", "освітня політика" в сучасному науковому дискурсі. Неперервна професійна освіта: теорія і практика. 2015. № 1–2 (42–43). С. 14–19.

2. Енциклопедія освіти / Акад. пед. наук України; відп. ред. В.Г. Кремень. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 1040 с.

3. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 року № 2145-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19 (дата звернення: 03.03.2019).

4. Про національну доктрину розвитку освіти: Указ Президента України від 17.04.2002 № 347/2002. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/rada/main/tt4003y2002 (дата звернення: 27.02.2019).

5. *Якименко О.В.* Сучасні підходи до організації освіти в Україні. Актуальні проблеми розвитку електронної освіти в галузі економіки: тези доп. І Міжнар. наук.-практ. конф. (Севастополь, Харків, 14–16 трав. 2011 р.). Севастополь, Харків: ІНЖЕК, 2011. С. 62–64.

6. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.05.2013 № 386-р. URL: http://zakon.rada. gov.ua/laws/show/386-2013-р (дата звернення: 03.03.2019).

7. Проект концептуальних засад розвитку електронної освіти в Україні. URL: http://pon.org.ua/novyny/2063-konceptualni-zasadi-rozvitku-elektronnoyi-osviti.html (дата звернення: 28.02.2019).

8. *Бугайчук К.Л.* Дистанційне та електронне навчання: сутність, особливості, співвідношення. URL: http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/1477/ДИСТАНЦІЙНЕ%20ТА%20ЕЛЕКТРОННЕ%20НАВЧАННЯ_Бугайчук_2014.pdf?sequence=1&isAllowed=y (дата звернення: 03.03.2019).

9. *Шуневич Б.І.* Розвиток дистанційного навчання у вищій школі країн Європи та Північної Америки: дис. ... д-ра пед. наук: 13.00.01. Київ, 2008. 510 с.

10. *Федорчук М.В.* Сутність і стан запровадження електронної освіти в Україні. Право і безпека. 2015. № 4 (59). С. 61–66.

11. *Панова І.В.* Контрольна діяльність обласних державних адміністрацій у сфері фінансів та бюджету: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2004. 190 с.

12. *Галунько В.В., Пономаренко Г.О., Шкарупа В.К.* Теорія держави та права: конспект лекцій / за заг. ред. В. К. Шкарупи. Херсон, 2008. 280 с.

13. *Шопіна І.М.* Адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ України: монографія. Київ, 2011. 426 с.

14. *Галунько В.В., Олефір В.І., Пихтін М.П.* та ін. Адміністративне право України: навчальний посібник: у 2-х т. / за заг. ред. В.В. Галунька. Херсон: ПАТ "Херсонська міська друкарня", 2011. Т. 1: Загальне адміністративне право. 320 с.

15. *Kluban M.* Administrative and legal basis of implementation of modern system of informatization of education in Ukraine. EURУPSKA VEDA. Vedeckə casopis EUROPEAN SCIENCE Scientific journal. 2018. № 4. P. 72–80.

REFERENCES

1. *Hrynevych L.* (2015). Poniattia "osvita", "rozvytok osvity", "osvitnya polityka" v suchasnomu naukovomu dyskursi. "Notions "Education", "Development of Education", "Education Policy" in the Modern Scientific Discourse". Integrated Professional Education: Theory and Practice 1–2 (42–43), P. 14–19 [in Ukrainian].

2. Entsyklopediia osvity. "Encyclopedia of Education" (2008). Acad. of ped. sciences of Ukraine, V.H. Kremen (Ed.). K.: Yurinkom Inter. P. 1040 [in Ukrainian].

3. Law of Ukraine "On Education" dated September 5, 2017 No 2145-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19 (date of application: 03.03.2019) [in Ukrainian].

4. On the National Doctrine of Education Development: Decree of the President of Ukraine dated April 17, 2002 No 347/2002. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/rada/main/tt4003y2002 (date of application: 27.02.2019) [in Ukrainian].

5. *Yakimenko, O.V.* (2011). Suchasni pidkhody do orhanizatsii osvity v Ukraini. "Modern Approaches to the Organization of Education in Ukraine". Actual Problems of the Development of E-education in the Field of Economics: abstracts of I International scient. pract. conf. (Sevastopol, Kharkiv, May 14–16, 2011). Sevastopol, Kharkiv: INZHEK. P. 62–64 [in Ukrainian].

6. On Approval of the Strategy of the Information Society Development in Ukraine: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated May 15, 2013 No 386-p. URL: http: //zakon.rada. gov.ua/laws/show/386-2013-r (date of application: 03.03.2019) [in Ukrainian].

7. Draft of the Conceptual Framework for the Development of E-education in Ukraine. URL: http://pon.org.ua/novyny/2063-konceptualni-zasadi- rozvitku-elektronnoyi-osviti.html (date of application: 28.02.2019) [in Ukrainian].

8. *Buhaychuk, K.L.* Dystantsiine ta elektronne navchannia: sutnist, osoblyvosti, spivvidnoshennia. "Remote and E-learning: the Essence, Features, Relations". URL: http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/1477/Distribution%20TA%20ELEKTRONNE%20NAVCHANNI_BUGAYCHUK_2014.pdf?sequence=1&isAllowed=y (date of application: 03.03.2019) [in Ukrainian].

9. *Shunevych, B.I.* (2008) Rozvytok dystantsiynoho navchannia u vyshchii shkoli krain Yevropy ta Pivnichnoi Ameryky. "Development of Distance Learning in Higher School in Europe and North America": thesis ... Dr. of Ped. Sciences: 13.00.01. Kyiv. P. 510 [in Ukrainian].

10. *Fedorchuk, M.V.* (2015) Sutnist i stan zaprovadzhennia elektronnoi osvity v Ukraini. "Essence and State of Introduction of E-education in Ukraine". Right and Safety 4(59), 61–66 [in Ukrainian].

11. *Panova, I.V.* (2004) Kontrolna diialnist oblasnykh derzhavnykh administratsii u sferi finansiv ta byudzhetu. "Control Activity of Regional State Administrations in the Sphere of Finance and Budget": thesis... Cand of Law: 12.00.07. Kharkiv. P. 190 [in Ukrainian].

12. *Halunko, V.V.*, Ponomarenko, H.O., Shkarupa, V.K. (2008) Teoriia derzhavy ta prava. "Theory of State and Law": lectures / Edit. V.K. Shkarupa. Kherson. P. 280 [in Ukrainian].

13. *Shopina, I.* (2011) Administratyvno-pravove rehuliuvannia upravlinna orhanamy vnutrishnikh sprav Ukrainy. "Administrative and Legal Regulation of the Department of Internal Affairs of Ukraine": monograph. Kyiv. P. 426 [in Ukrainian].

14. *Halunko, V.V., Olefir, V.I., Pykhtin, M.P.* and others. Administratyvne pravo Ukrainy. "Administrative Law of Ukraine": textbook: in 2 vol. / Editor V.V. Halunko. Kherson. 2011. Vol. 1: General Administrative Law. P. 320 [in Ukrainian].

15. *Kluban, M.* (2018). Administrative and Legal Basis of Implementation of Modern System of Informa-tization of Education in Ukraine. *EURУPSKA VEDA*. Vedeckə casopis EUROPEAN SCIENCE Scientific journal. No 4. P. 72–80 [in English].

UDC 342.72/.73:351.74(477)

T.A. Pluhatar,
Candidate of Juridical Sciences, Senior Researcher,
Caretaker of Academic Secretary of the Secretariat of Academic Council,
State Research Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0003-2082-5790

ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE IMPLEMENTATION OF E-EDUCATION IN UKRAINE AT PRESENT STAGE

Research paper is devoted to the study of the administrative and legal regulation of the implementation of e-education in Ukraine at the present stage. The content of such concepts as “e-education”, “e-learning”, the essence and place of e-education in the modern educational structure of the Ukrainian government are determined in the paper, the organizational and legal support of implementation of e-education in Ukraine is analyzed.

On the basis of the analysis of the current national legislation, the generalization of the practice of implementation of e-education in Ukraine is carried out, its lacks and gaps are revealed; several suggestions and recommendations on the improvement of regulatory legal acts in the field of education with a view to the proper implementation of e-education in Ukraine are provided.

It is expedient to suggest the following domains of the implementation of e-education in Ukraine: integration processes in education (introduction of standards of education, unification of methods, technologies, etc.); democratization of the educational process (freedom of choice and equal access of the general population to quality education, regardless social status, place of residence, physical capacity); informatization of education in the languages for the formation of the information society, which involves the creation of a single information educational space (content-based computer-technology, information and communication basis for integration).

Implementation of e-education in Ukraine requires the solution of such problems as: organizational, material and technical, financial support, personnel provision of e-education needs; methodical provision including specific training; promotion of e-education in the educational market. However, a successful solution of these problems will facilitate the implementation of e-education in Ukraine, improve the quality and accessibility of education for everyone, integrate the national education system into the infrastructure of the world community.

Keywords: e-education, e-learning, provision of e-education, administrative and legal regulation, implementation of e-education.

Отримано 03.04.2019

УДК: 340.130.5

А.О. Расюк,
кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
провідний науковий співробітник ДНДІ МВС України,
м. Київ, Україна
ORCID ID 0000-0001-5802-1187

ВІДОМЧА НОРМОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ В УКРАЇНІ ТА ШЛЯХИ ЇЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ

У статті розглянуто актуальні проблеми модернізації відомчої нормотворчості в Україні, розкрито шляхи їх вирішення на нормативному рівні. Автором визначено детермінанти, які впливають на стан відомчої нормотворчості, та наголошено на необхідності прийняття нормативно-правового акта, який у систематизованому вигляді сконцентрує широке коло питань, що стосуються нормотворчої діяльності. Обґрунтовано необхідність встановлення обсягу нормотворчої компетенції та визначення чіткого переліку суб'єктів відомчої нормотворчості, а також запропоновано уніфікацію практики оприлюднення нормативно-правових актів.

Ключові слова: *відомча нормотворчість, центральні органи виконавчої влади, суб'єкт відомчої нормотворчості, положення, інструкція, регламент, наказ, статут, нормотворча компетенція.*

Актуальність дослідження шляхів модернізації відомчої нормотворчості в Україні детермінована необхідністю подальшого розвитку позитивного права в Україні, підвищенням ефективності державного управління, в якому вагома роль належить нормативно-правовому регулюванню, яке здійснюється центральними органами виконавчої влади.

Водночас без забезпечення досконалості змісту та форми відомчих нормативно-правових актів неможливо усунути чисельні колізії як між ними, так і між нормативно-правовими актами вищої юридичної сили.

Разом із цим вдосконалення правового регулювання відомчої нормотворчості необхідно для розвитку теоретичних і практичних уявлень, що стосуються юридичної техніки нормопроектування, способів систематизації відомчих нормативно-правових актів, формування законодавства про нормативно-правові акти.

Метою статті є висвітлення актуальних питань відомчої нормотворчості та визначення шляхів їх нормативного вирішення.

Вивчення стану наукової розробки проблеми дозволяє стверджувати, що, незважаючи на прискіпливу увагу вчених до теоретичних і прикладних питань, які стосуються відомчої нормотворчості в Україні, зокрема, визначених у працях Н.В. Александрової, О.І. Безпалової, Ю.О. Ващук, І.М. Вороніної, Є.А. Гетьмана, Л.П. Горбунової, О.Л. Дзюбенко, Т.О. Дідич, Н.В. Лазнюк, О.Р. Мандюка, А.О. Рибалкіна, Г.В. Рибікової, В.І. Риндюк, Я.В. Романова, А.Ю. Сидоренка, В.М. Шаповала та ін., питання модернізації відомчої нормотворчості будуть актуальні в юридичній науці, що зумовлено динамікою розвитку суспільних відносин і необхідністю законодавства відповідати потребам сучасності.

© Расюк А.О., 2019

Розпочинаючи висвітлення деяких актуальних питань модернізації відомчої нормотворчості в Україні, необхідно звернути увагу на сучасні наукові інтерпретації поняття "відомча нормотворчість". О.А. Шевчук відомчу нормотворчість розглядає як нормотворчість центральних органів виконавчої влади, невід'ємний елемент механізму адміністративного регулювання, котрий має підзаконний характер, у процесі чого відбувається формування загальнообов'язкових формально визначених приписів та правил, які є засобом організації та здійснення державного управління [1]. А.О. Рибалкін вважає, що відомча нормотворчість є специфічним елементом державного механізму правового регулювання. Також він зауважує, що відомча нормотворчість – це нормативно впорядкована, офіційна діяльність компетентних суб'єктів зі створення, зміни або скасування правових норм, метою якої є конкретизація актів вищої юридичної сили [2, с. 7].

Найбільш обґрунтованою є думка А.Ю. Сидоренка, який справедливо стверджує, що в умовах сьогодення поняття "відомча нормотворчість" не має єдиного універсального змісту, а має бінарний (дуалістичний) характер. Його наповнення в різних національних правових системах безпосередньо детермінується колом завдань і функцій центральних органів виконавчої влади. Якщо в Україні з формально-юридичного, нормативістського погляду відомча нормотворчість виявляється суто як нормотворча діяльність міністерств, то в інших країнах, де нормотворчі повноваження надано й іншим центральним органам виконавчої влади, відомча нормотворчість розглядається в цілому як нормотворча діяльність усіх центральних органів виконавчої влади [3, с. 5].

Торкаючись безпосередньо питання вдосконалення правового регулювання відомчого нормопроектування в Україні, доцільно сконцентрувати увагу саме на тих детермінантах, які впливають у цілому на стан відомчої нормотворчості в Україні, а не в окремо взятому міністерстві.

Насамперед, модернізація відомчої нормотворчості неможлива без консенсусу як на державному рівні, так і в науковому середовищі з приводу перспектив і подальших шляхів формування законодавства у цій сфері [4, с. 184–185].

Відсутність цього підтверджується тим очевидним фактом, що в Україні до цього часу немає логічно узгодженого законодавства про нормативно-правові акти та нормотворчу діяльність, хоча вперше на порядок денний це питання було винесене ще у січні 1995 р., коли до Верховної Ради України було внесено проект Закону України "Про нормативно-правові акти". Згодом намагання певних кіл у парламенті призвели до розділення предмета регулювання та існування двох проектів законів "Про нормативно-правові акти" і "Про закони і законодавчу діяльність", тому що в одному законодавчому акті об'єктивно неможливо об'єднати і згрупувати єдині нормопроектні правила для всіх видів нормативних актів [4, с. 185].

Експертами Центру політико-правових реформ відзначали, що одним із найбільш дискусійних залишається питання про шляхи формування системи законодавства з питань нормативно-правових актів. Водночас ними виокремлювалося чотири підходи до розв'язання цієї проблеми:

1) прийняти новий Закон "Про нормативно-правові акти", який має врегулювати питання всієї системи нормативних актів в Україні. Такий шлях вирішення цього питання є характерним для країн-колишніх республік СРСР, зокрема для Білорусі та Казахстану;

2) прийняти два основоположні закони "Про закони і законодавчу діяльність" і "Про підзаконні нормативні акти";

3) інший шлях полягає в необхідності прийняття лише одного закону "Про підзаконні нормативні акти". Відображенням цього підходу є законодавча практика однієї з колишніх радянських республік – Молдови, в якій прийнято лише Закон "Про нормативні акти Уряду та інших органів центрального та місцевого публічного управління" від 18 липня 2003 р. № 317–XV;

4) підхід, який полягає у відмові від спроб урегулювати питання нормотворення на законодавчому рівні, замінивши її правилами, які мають різну юридичну силу. Такі правила, які встановлюють вимоги до нормативних актів, містяться, зокрема, у:

– Конституції держави, яка визначає види нормативних актів, основні вимоги їх конституційності, суб'єктів їх прийняття;

– регламентах відповідних органів (парламенту, уряду, міністерства, місцевої ради), які визначають процедуру прийняття нормативних актів;

– рекомендаціях із підготовки окремих видів нормативних актів, які визначають вимоги до структури актів, їх мови, термінології, процедури проведення експертиз тощо.

Зважаючи на зазначене вище, може бути запропонований інший підхід, який базується на тому, що весь комплекс питань, пов'язаних із правовим опосередкуванням нормотворчості, слід сконцентрувати в єдиному та деталізованому нормативному акті. Враховуючи чисельні невдалі спроби прийняття в нашій державі Закону "Про нормативно-правові акти" та справедливу критику, яка стосувалася розроблених проектів цього акта, обсягу закону не вистачить для того, щоб упорядкувати всі відносини, що виникають у цій сфері. З огляду на це, а також на стан правового регулювання нормотворчості в Україні, стає очевидним, що в нашій державі створено об'єктивні передумови для появи нормативно-правового акта, в якому в систематизованому вигляді сконцентрується широке коло питань, що стосуються нормотворчості. Але прийняття подібного акта є питанням часу та подальшої перспективи [4, с. 187].

Що стосується поточних проблем відомчої нормотворчості, слід наголосити, що першим із ключових моментів, від розуміння якого залежить успішність її модернізації, є встановлення обсягу нормотворчої компетенції та визначення чіткого переліку суб'єктів відомчої нормотворчості. Вирішення зазначених питань є неможливим без усвідомлення того, яка модель державного управління існує та впроваджується у державі.

Необхідно нагадати, що в Україні з 2011 р. реалізується модель державного управління, за якою міністерства є центральними органом виконавчої влади, які забезпечують формування та реалізацію державної політики в одній чи кількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, а інші центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики. Це змушує чітко встановити ті центральні органи виконавчої влади, які наділені нормотворчими повноваженнями. Зважаючи на викладене, маємо констатувати, що між ч. 2 ст. 117 Конституції, яка допускає прийняття нормативно-правових актів не лише міністерствами, а й іншими центральними органами виконавчої влади [5], та статтями 15–16 Закону України "Про центральні органи виконавчої влади", які передбачають наявність нормотворчої компетенції виключно у міністерств як центральних органів виконавчої влади [6], наявна неузгодженість і суперечка.

Тому в Україні потрібно конкретизувати суб'єктів відомчої нормотворчості. За умови реалізації згаданої вище моделі державного управління необхідно внести

зміни до Конституції або на державному рівні запропонувати механізм державного управління центральними органами виконавчої влади, який узгоджується із чинними конституційними положеннями. Якщо ж на найвищому державному рівні буде остаточно прийнято принципове рішення про те, що відомча нормотворчість є прерогативою міністерств як центральних органів виконавчої влади, то у Рекомендаціях з питань підготовки, державної реєстрації та обліку відомчих нормативно-правових актів, затверджених постановою колегії Міністерства юстиції України від 27.03.1998 № 3, в дефініції поняття "відомчий нормативно-правовий акт" (п. 1.1) [7] слід вилучити вказівку на те, що до них належать акти інших центральних органів виконавчої влади; відділів, управлінь, інших служб обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій, центральних та місцевих органів господарського управління і контролю.

Водночас із п. 2 Указу Президента України "Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади" [8] необхідно вилучити вказівку, що Міністерство юстиції України здійснює державну реєстрацію щодо нормативно-правових актів інших центральних органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю.

Аналогічно має проводитися робота із Положенням про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.1992, № 731 [9]. Зокрема із п. 6 зазначеного Положення слід також вилучити фразу про те, що Міністерство юстиції України здійснює державну реєстрацію нормативно-правових актів інших центральних органів виконавчої влади. Крім того, із ч. 1 п. 15 Положення необхідно прибрати словосполучення "центральні органи виконавчої влади", а безпосередньо частина перша цього пункту повинна мати такий вигляд: "Міністерства направляють для виконання нормативно-правові акти лише після їх державної реєстрації та офіційного опублікування".

Говорячи про обсяг нормотворчої компетенції міністерства, слід звернути увагу на те, що в Україні немає чітких юридичних характеристик і критеріїв визначення обсягу нормотворчої компетенції міністерства. Вжите словосполучення "завдання міністерства у сфері забезпечення нормативно-правового регулювання" (ст. 7 Закону України "Про центральні органи виконавчої влади") [6] має абстрактний та розпливчастий характер. Оскільки після прийняття нормативно-правових актів часто виникає потреба в тлумаченні, офіційній інтерпретації, упорядкуванні та узагальненні, відстеженні ефективності дії, зупиненні дії на певний термін, сукупність правомочностей, які називаються нормотворчою компетенцією міністерства, мають бути значно розширені та включати не тільки створення, доповнення, зміну, викладення у новій редакції та скасування відомчих нормативно-правових актів, а й їхнє впорядкування та систематизацію, правила, прийоми та способи офіційної інтерпретації, нормативні механізми та методики відстеження ефективності їхньої дії, правила зупинення дії нормативно-правового акта. При цьому це доцільно закріпити нормативно, насамперед, на законодавчому рівні. Крім того, практична значущість нормативної деталізації поняття "нормотворча компетенція міністерства" зумовлена й тим фактом, що міністерствами можуть прийматися спільні нормативно-правові акти. Цей випадок також потребує нормативного опосередкування задля організації спільної нормотворчої роботи із розроблення, ухвалення, оприлюднення подібних нормативно-правових актів.

Також необхідно говорити про відповідний термінологічний ряд, який характеризує особливості відомчої нормотворчості та виявляється у наступних

дефініціях: відомча нормотворчість, наказ, інструкція, положення тощо. Вони мають бути включені до Закону України "Про центральні органи виконавчої влади" у вигляді окремої статті, де буде наведено зазначену термінологічну базу, зокрема, такі терміни: "Наказ – нормативно-правовий акт функціонально-галузевого характеру, який видається міністерством у межах його компетенції у відповідній галузі державного управління. Оскільки за допомогою наказів вводиться в дію більшість інших видів відомчих нормативно-правових актів, доцільно врахувати у Законі України "Про центральні органи виконавчої влади" зарубіжний досвід та зафіксувати положення про те, що затвердження одним наказом кількох положень, правил або інструкцій є неприпустимим".

Крім того, у ст. 16 зазначеного Закону має бути передбачено положення про те, що структурні підрозділи міністерств та їхні територіальні органи не мають права від імені міністерства видавати накази [6].

Також Закон України "Про центральні органи виконавчої влади" має містити такі дефініції як: положення – це нормативно-правовий акт, що встановлює структуру і конкретизує функції центрального органу виконавчої влади, або визначає порядок певного виду діяльності такого органу; інструкція – це нормативно-правовий акт, який встановлює порядок застосування актів законодавства, прийнятих органами вищого рівня, або власних актів, а також порядок здійснення будь-якої діяльності; правила – це звід правових норм, що регламентують діяльність певної галузі виробництва чи окремий вид діяльності; регламент – нормативно-правовий акт, що містить сукупність правил процедурного характеру, що визначають послідовність діяльності міністерства або іншого центрального органу виконавчої влади; статут – нормативно-правовий акт, який визначає порядок діяльності органу державної влади, відомчої наукової установи, організації, а також порядок діяльності посадових осіб у певних сферах діяльності [6].

Продовжуючи аналіз відомчих нормативно-правових актів, слід звернути увагу на те, що в п. 5 ст. 16 Закону України "Про центральні органи виконавчої влади" (накази міністерства, які є нормативно-правовими актами, після включення до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів опубліковуються державною мовою в офіційних друкованих виданнях) [6] має бути більш детально визначена процедура оприлюднення відомчих нормативно-правових актів. Для цього необхідно чітко встановити перелік офіційних друкованих видань, призначених саме для оприлюднення наказів міністерств. Такий крок сприятиме доступності цих актів до адресатів, а з іншого боку він уніфікує практику оприлюднення нормативно-правових актів та цілком корегуються з практикою оприлюднення законів, оскільки відповідно до ч. 1 ст. 139 Регламенту Верховної Ради України, підписані Президентом України закони публікуються в газеті "Голос України" та у Відомостях Верховної Ради України. Публікація законів у цих друкованих засобах масової інформації вважається офіційною.

Підводячи підсумок, важливо зазначити, що модернізація відомчої нормотворчості в Україні зумовлює конкретизацію обсягу нормотворчої компетенції та визначення чіткого переліку суб'єктів відомчої нормотворчості; включення термінологічного ряду відомчої нормотворчості (відповідних дефініцій: наказ, інструкція, положення тощо) до Закону України "Про центральні органи виконавчої влади"; уніфікацію процедури оприлюднення відомчих нормативно-правових актів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Шевчук О.А.* Організаційно-правові засади нормотворчості центральних органів виконавчої влади в Україні. URL: http://cyberleninka.ru/article/n/organizatsionno-pravovye-osnovy-normotvorchestvatsentralnyh-organov-ispolnitelnoy-vlasti-v-ukraine-1.pdf (дата звернення: 18.01.2019).

2. *Рибалкін А.О.* Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2005. 19 с.

3. *Сидоренко А.Ю.* Відомча нормотворчість в Україні (теоретико-правовий аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2018. 20 с.

4. *Сидоренко А.Ю.* Відомча нормотворчість в Україні (теоретико-правовий аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2018. 225 с.

5. Конституція України від 28.06.1996. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

6. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3166-17/print1499335537960036 (дата звернення: 19.01.2019).

7. Рекомендації з питань підготовки, державної реєстрації та обліку відомчих нормативно-правових актів, затверджені Постановою колегії Міністерства юстиції України від 27.03.1998 № 3. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0003323-98/print1494327687646734 (дата звернення: 19.01.2019).

8. Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: Указ Президента України від 03.10.1992 № 493/92. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/493/92 (дата звернення: 19.01.2019).

9. Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 № 731. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/731-92-п. (дата звернення: 19.01.2019).

REFERENCES

1. *Shevchuk, O.A.* Orghanizaciino-pravovi zasady normotvorchosti centralnykh orhaniv vykonavchoi vlady v Ukraini. "Organizational and Legal Principles of Rule-Making of Central Executive Authorities in Ukraine". URL: http://cyberleninka.ru/article/n/organizatsionno-pravovye-osnovy-normotvorchestvatsentralnyh-organov-ispolnitelnoy-vlasti-v-ukraine-1.pdf (date of application: 18.01.2019) [in Ukrainian].

2. *Rybalkin, A.O.* (2005) Normotvorchist orhaniv vnutrishnikh sprav (aspekty zaghaljnoji teoriji). "Legitimacy of the Law Enforcement Bodies (aspects of general theory)": Extended abstract of Candidate's of Law thesis. Kharkiv. 19 p. [in Ukrainian].

3. *Sydorenko, A.Yu.* (2018) Vidomcha normotvorchist v Ukraini (teoretyko-pravovyj aspekt). "Departmental Rule-Making in Ukraine (theoretical and legal aspect)": Extended abstract of Candidate's of Law thesis. Kharkiv. 20 p. [in Ukrainian].

4. *Sydorenko, A.Yu.* (2018) Vidomcha normotvorchist v Ukraini (teoretyko-pravovyj aspekt): "Departmental Rule-Making in Ukraine (theoretical and legal aspect)": Candidate's of Law thesis. Kharkiv. 225 p. [in Ukrainian].

5. Constitution of Ukraine dated 28.06.1996. Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine. 1996. No 30. Art. 14 [in Ukrainian].

6. Law of Ukraine dated 17.03.2011 No 3166-VI. "About Central Bodies of Executive Power". URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3166-17/print1499335537960036 (date of application: 19.01.2019) [in Ukrainian].

7. Recommendations on preparation, state registration and accounting of departmental legal acts, approved by the Decree of the Board of the Ministry of Justice of Ukraine dated 27.03.1998 No 3. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0003323-98/print1494327687646734 (date of application: 19.01.2019) [in Ukrainian].

8. Ukaz Prezydenta Ukrainy "Pro derzhavnu reiestraciiu normatyvno-pravovykh aktiv ministerstv ta inshykh orhaniv vykonavchoi vlady" vid 03.10.1992 # 493/92.URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/493/92 (date of application: 19.01.2019) [in Ukrainian].

9. Polozhennia pro derzhavnu reiestraciu normatyvno-pravovykh aktiv ministerstv, inshykh orghaniv vykonavchoji vlady, zatverdzhene Postanovoiu Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 28.12.1992 # 731 URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/731-92-p. (date of application: 19.01.2019) [in Ukrainian].

UDC 340.130.5

A.O. Rasiuk,

Leading Researcher, State Research Institute MIA Ukraine,
Candidate of Juridical Sciences, Senior Researcher,Kyiv,Ukraine,

ORCID ID 0000-0001-5802-1187

SOME ACTUAL ISSUES OF MODERNIZATION OF DEPARTMENTAL RULEMAKING IN UKRAINE

Paper analyzes the actual issues of the departmental rule-making modernization, provides ways of their solution at the normative level. It is emphasized that an improvement of legal regulation of departmental rulemaking is necessary for the development of theoretical and practical ideas concerning the legal technique of normative design, ways of systematization of departmental legal acts, and the formation of legislation on normative and legal acts.

The purpose of the paper is the consideration of the topical issues of departmental rulemaking and determination of the ways of their normative resolution.

It is noted that the modernization of departmental rule-making is impossible without consensus both at the state level and in the scientific environment regarding the prospects and further ways of the forming legislation in this area.

The attention is focused on those determinants, which influence in general on the state of departmental rule-making in Ukraine, and not in a separate ministry.

Attention is drawn to the fact that in Ukraine there is still no logically consistent legislation on normative-legal acts and rule-making activity, although for the first time on the agenda this issue was made in January 1995, when the Draft Law of Ukraine was introduced to the Verkhovna Rada of Ukraine "On Normative and Legal Acts". In our country there are objective preconditions for the appearance of a legal act, in which in the systematic form a wide range of the issues related to rule-making will be concentrated. But the adoption of such act is a matter of time.

Paper notes that one of the most controversial questions remains one about the ways of forming a system of legislation on normative legal acts. There are four such approaches to solving this problem: the adoption of a new Law of Ukraine "On Regulatory Acts", which should regulate the issues of the whole system of normative acts in Ukraine; adoption of two fundamental laws "On Laws and Legislative Activity" and "On Subordinate Legislation"; another way is to adopt only one law "On Subordinate Legislation"; the last approach, which consists in the refusal of attempts to resolve the issues of legislative regulation at the legislative level, replacing it with the regulations that have different legal force.

It is stated that the success of modernization of departmental rulemaking depends on the establishment of the volume of normative competence and the definition of a clear list of subjects of departmental rulemaking.

It is noted that there is an inconsistency and disagreement between Part 2 of Art. 117 of the Constitution, which permits the adoption of normative legal acts not only by ministries but also by other central executive authorities, and by Articles 15–16 of the Law of Ukraine "On Central Executive Bodies", stipulating the existence of normative competence exclusively in the ministries as central bodies of executive power.

Therefore, in Ukraine there is a necessary specification of subjects of departmental rulemaking. If the above mentioned model of public administration is implemented,

it is necessary to introduce amendments to the Constitution, or to reintroduce at the state level the mechanism of state administration by the central executive authorities, which is in accordance with the current constitutional provisions.

An important element of the modernization of departmental rulemaking in Ukraine is a more detailed procedure for the disclosure of departmental legal acts. To do this, it is necessary to clearly establish the list of official publications intended specifically for the publication of orders from ministries. Such a step will facilitate the accessibility of these acts to the addressees and unify the practice of promulgation of regulatory acts.

Keywords: departmental rulemaking, central bodies of executive power, subject of departmental rulemaking, regulations, instructions, regulations, orders, statutes, norm-setting competencies.

Отримано 28.02.2019

УДК 342.9 (477)

А.П. Рибінська,
здобувач ДНДІ МВС України, старший
науковий співробітник ДНДІ МВС України,
м. Київ, Україна
ORCID ID 0000-0002-9521-7688

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ДОЗВІЛЬНОЇ СИСТЕМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

У статті проведено комплексне дослідження стану правового забезпечення дозвільної системи органів Національної поліції України, що дозволило класифікувати дозвільні послуги органів Національної поліції залежно від сфери реалізації. Проаналізовано нормативно-правову базу дозвільної системи органів Національної поліції України та, опираючись на наукові підходи, тлумачення термінів "дозвільна система", "дозвільне провадження", "дозвільна послуга", запропоновано авторські визначення термінів "дозвільне провадження органів Національної поліції", "дозвільна послуга органів Національної поліції".

Ключові слова: *дозвільна система, дозвільне провадження, дозвільна послуга, органи Національної поліції, правове регулювання, Положення про дозвільну систему.*

Дозвільна система як один із видів діяльності органів Національної поліції є невід'ємною складовою адміністративно-правового статусу органів Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС). Так, органи Національної поліції України, реалізуючи дозвільну систему, здійснюють низку функцій безпосередньо пов'язаних із виконанням повноважень щодо видачі дозвільних документів у різних сферах як у сфері громадської безпеки, зокрема надання дозволів на зберігання, носіння (реєстрацію) вогнепальної та холодної зброї, так і у сфері міграції та інших.

Правові засади дозвільної системи органів Національної поліції України складаються та обмежуються виключно в підзаконних актах Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) та наказів МВС, серед яких ключовим виступає Положення про дозвільну систему, у якому регламентовано переліки об'єктів, на які поширюється дозвільна система.

Відтак, метою нашої статті є проведення теоретико-правового аналізу дозвільної системи органів Національної поліції України.

Дозвільна система як предмет діяльності органів публічної адміністрації досліджувалася вітчизняними вченими-адміністративістами, такими як Т.О. Коломоєць, О.В. Кузьменко, В.І. Ткаченко, В.В. Мартиновський, В.А. Гуменюк та іншими. Водночас правове забезпечення, специфіка та особливості здійснення дозвільної системи саме органами Національної поліції України розглядалися меншою мірою та висвітлювалися у працях Д.С. Денисюка, О.О. Сосновик, Д. Йосифовича та інших, при тому об'єктом комплексного наукового дослідження не виступали.

На сьогодні вагомою складовою адміністративного законодавства виступає блок нормативно-правових актів, що регламентує окремі порядки та процедури надання адміністративних послуг дозвільного характеру.

© Рибінська А.П., 2019

Адміністративні послуги дозвільного типу надаються досить широким колом органів публічної адміністрації, серед яких органам Національної поліції відводиться одна із найважливіших ролей, зважаючи на специфічність об'єктів дозвільної системи поліції, що передбачають особливі порядки їх здійснення.

Однак перед тим, як безпосередньо перейти до аналізу положень нормативних актів, які регламентують дозвільну систему органів Національної поліції, спершу розглянемо теоретичні підходи щодо тлумачення терміна "дозвільна система" та його похідних, таких як "дозвільне провадження", "дозвільна послуга" тощо.

Так, знаний науковець-адміністративіст Т.О. Коломоєць інтерпретує дозвільну систему у вузькому та широкому значеннях. У вузькому значенні під дозвільною системою слід розглядати особливий порядок здійснення дій, закріплених у Положенні про дозвільну систему переліком об'єктів, проведення операцій, які вимагають спеціальних дозволів компетентних органів. У широкому ж значенні дозвільна система формується із сукупності правил, що передбачають отримання дозволів на здійснення певної діяльності, а також правил, які регулюють контроль за цією діяльністю (виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання спеціально визначених предметів, матеріалів і речовин, а також відкриття та функціонування окремих підприємств, майстерень і лабораторій з метою охорони інтересів держави та безпеки громадян) [1, с. 64–65].

Інший вчений Ю.Р. Лозинський дозвільну систему розуміє як сферу правових відносин, у якій компетентні органи публічної влади здійснюють діяльність за ініціативою фізичної або юридичної особи, предметом якої є суворо визначене законодавством коло об'єктів, що потребують особливого нагляду та контролю з боку держави, результатом якої є видача індивідуального акта дозвільного характеру [2, с. 242].

В.О. Харитонов дозвільну систему визначає як сукупність правовідносин, що виникають із метою забезпечення суспільної безпеки між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, уповноваженими видавати дозволи, які іменуються як дозволитель, та фізичними, юридичними особами (заявниками) щодо можливості здійснення дій, спрямованих на придбання в особливому порядку певних прав або повноважень заявником, з приводу користування речовинами, матеріалами, предметами, або зайняття видами діяльності, які можуть бути небезпечними для життя і здоров'я людини, загрожувати державним інтересам, з наступним здійсненням контролю та нагляду за дотриманням встановлених правил [3, с. 43–44].

Водночас В.В. Мартиновський дозвільну систему трактує через призму форми реалізації виконавчої влади, що опосередковано здійснюється шляхом правового попереднього і поточного контролю за дотриманням дозвільних вимог та умов, а також обліку дозвільних об'єктів шляхом винесення рішення органом, що має право надавати дозвіл адміністративно-правових актів у межах нормативно-врегульованої процедури [4, с. 117].

Проте В.І. Ткаченко, досліджуючи дозвільну систему, дійшов висновку щодо доцільності трактування відповідного терміна у контексті широкого та вузького значень, згідно з широким значенням дозвільна система являє собою врегульований нормами адміністративного права порядок отримання фізичними або юридичними особами в органах виконавчої влади чи в спеціально уповноважених виконавчих органах місцевих рад дозволів на провадження зазначеного виду господарської діяльності, а також інших видів діяльності, що, відповідно до чинного законодавства, передбачають обов'язкове отримання дозволів. У вузькому ж значенні автор

дозвільну систему розуміє як регламентовану адміністративно-правовими нормами адміністративно-процедурну діяльність органів Національної поліції та інших спеціально уповноважених органів відносно видачі фізичним та юридичним особам дозволів на здійснення діяльності у сфері обігу спеціально визначених предметів, матеріалів і речовин, відкриття, функціонування, призупинення та припинення діяльності окремих підприємств, майстерень і лабораторій, здійснення нагляду за діяльністю, а також застосування заходів адміністративного примусу [5, с. 29, 37].

В.А. Гуменюк вважає, що дозвільна система – це організаційно-правова діяльність щодо забезпечення встановленого порядку управління, громадського порядку та громадської безпеки, що реалізується шляхом контролю та нагляду за додержанням загальнообов'язкових правил відкриття та функціонування суворо визначених об'єктів господарювання, виготовлення, придбання, реалізації, обліку, зберігання, перевезення, використання та знищення предметів і речовин, незаконне використання яких може завдати значної шкоди громадським та державним інтересам, а також безпосередньо життю та здоров'ю громадян [6, с. 29].

Як бачимо, вітчизняна правова наука не виробила сталого підходу визначення дозвільної системи, зокрема відповідну категорію розглядають у площині сфери адміністративно-правових відносин, сукупності нормативно встановлених правил, порядків та форм реалізації виконавчої влади. Отже, виходячи із зазначених вище наукових позицій відносно інтерпретації терміна "дозвільна система" в адміністративно-правовій теорії, ми поділяємо підхід таких учених, як Т.О. Коломоєць та В.І. Ткаченко, щодо визначення дозвільної системи у межах вузького та широкого значень.

Відтак, на нашу думку, термін "дозвільна система" у широкому значенні доцільно розглядати як регламентований адміністративно-правовими нормами порядок подачі звернень до органів публічної адміністрації щодо отримання дозвільних документів на здійснення певного виду діяльності, в тому числі господарської, та здійснення контролю уповноваженими органами за відповідною діяльністю. У вузькому значенні дозвільну систему слід розглядати через призму діяльності органів Національної поліції та інших уповноважених органів щодо отримання спеціальних дозволів відносно визначених у Положенні про дозвільну систему об'єктів (виготовлення, придбання, зберігання, використання, перевезення, обліку предметів, матеріалів і речовин та відкриття, функціонування, призупинення та припинення діяльності окремих підприємств, майстерень і лабораторій).

Зазначимо, що крім терміна "дозвільна система" у адміністративно-правовій теорії зустрічаються інші терміни, такі як "дозвільне провадження" та "дозвільна послуга", які часто, враховуючи авторські підходи трактування, передбачають тотожне змістовне значення.

Так, Ю.А. Хатнюк та Ю.С. Кіцул під дозвільним провадженням розглядають урегульовану нормами права сукупність суспільних відносин суб'єктів адміністративної влади з фізичними чи юридичними особами, що виникають у зв'язку з видачею дозволів на зайняття певними видами діяльності та подальшим наглядом за дотриманням правил і умов здійснення дозволеної діяльності. При цьому автори виділяють такі особливості дозвільного провадження:

– загальнодержавний, підзаконний та виконавчо-розпорядчий характер діяльності;

– здійснюється особливою групою державних органів, на які покладено обов'язок із практичної реалізації функцій держави;

– здебільшого має попереджувальний (профілактичний характер) [7, с. 23].

О.В. Кузьменко виділяє дещо інші особливості (ознаки) дозвільного провадження, зокрема:

– публічний характер (дозвільна діяльність полягає у реалізації певного напряму державної політики та державної функції щодо забезпечення внутрішньої безпеки);

– притаманний управлінський характер та зміст (дозвільна діяльність здійснюється у сфері державного регулювання забезпечення внутрішньої безпеки);

– здійснюється органами публічної влади шляхом реалізації владних повноважень;

– відповідні повноваження органів публічної влади полягають у організаційно-розпорядчій діяльності (прийняття обов'язкових рішень у формі дозвільних документів) [8, с. 102].

Наприклад, В.І. Сіверін, дозвільну послугу інтерпретує як організаційно-розпорядчу, підзаконну, публічно-владну діяльність, що здійснюється посадовою особою органів публічної влади у формі процедур стосовно видачі дозвільних документів, спрямованої на реалізацію прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб [9].

У свою чергу О.О. Сосновик під дозвільними адміністративними послугами органів Національної поліції визначає публічно-владну діяльність окремих служб, підрозділів чи органів (їх окремих посадових осіб) щодо видання офіційного документа суворої звітності (дозволу, ліцензії, сертифіката, свідоцтва тощо) з дотриманням відповідних умов і порядку його видання, якии надає право фізичніи чи юридичній особі здійснювати передбачений у цьому документі вид діяльності, контроль та нагляд за яким здійснюється тим же органом (посадовою особою), який його видав [10, с. 392].

У дисертаційному дослідженні "Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності ДАІ МВС України" Д.С. Денисюк дозвільну діяльність ДАІ МВС України розглядає як організаційно-розпорядчу, підзаконну, владну, державно-управлінську діяльність, яка здійснюється уповноваженими державними органами (посадовими особами) у формі процедур щодо видачі дозвільних документів, спрямовану на реалізацію державної політики щодо забезпечення громадської безпеки, при цьому відзначаючи, що предмет дозвільної діяльності дорожньої автоінспекції МВС, на той час, складали адміністративні процедури видачі дозвільних документів щодо:

– керування транспортними засобами; руху транспортних засобів із надгабаритними, великоваговими, небезпечними вантажами, параметри яких установлені законодавством;

– проведення ремонту та реконструкції автомобільних доріг;

– погодження проектів конструкцій транспортних засобів у частині дотримання вимог щодо забезпечення безпеки дорожнього руху;

– обладнання засобами організації дорожнього руху місць виконання дорожніх робіт, проектів та схем організації дорожнього руху тощо;

– використання спеціальних звукових та світлових пристроїв;

– проведення перевірки технічного стану колісних транспортних засобів під час державного технічного огляду [11].

В положеннях вітчизняного законодавства термін "дозвільна система" переважно ототожнюється зі сферою господарської діяльності, що підкріплено на законодавчому рівні, зокрема у положеннях Закону "Про дозвільну систему у

сфері господарської діяльності" відповідний термін трактується як сукупність урегульованих законодавством відносин, які виникають між дозвільними органами, адміністраторами та суб'єктами господарювання у зв'язку з видачею документів дозвільного характеру, переоформленням, анулюванням документів дозвільного характеру [12]. До об'єктів дозвільної системи, щодо яких надаються дозвільні документи, законодавець відносить: природні ресурси; земельні ділянки; ґрунтовий покрив земельних ділянок; споруди; будівлі; приміщення, устаткування, обладнання та механізми, що вводяться в експлуатацію або проектуються; окремі операції; господарську діяльність певного виду; роботи та послуги; документи, які використовуються суб'єктом господарювання у процесі проходження погоджувальної (дозвільної) процедури (проектна документація на будівництво об'єктів, землевпорядна документація, містобудівна документація, гірничий відвід).

Проте відповідний закон здебільшого є загальним, таким, що визначає загальні засади та принципи здійснення господарської діяльності, передусім у сферах будівельної справи та землевпорядкування. Процедури ж здійснення господарської діяльності у відповідних сферах, враховуючи широкий спектр об'єктів дозвільної діяльності та специфіку здійснення дозвільної діяльності, врегульовано у низці законодавчих актів та підзаконних актів.

Наразі в Україні діє Положення про дозвільну систему, в якому визначено порядки та переліки об'єктів, на які поширюється дозвільна система саме органів Національної поліції України. Згідно з п. 1, 2 під дозвільною системою слід розуміти особливий порядок виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання спеціально визначених предметів, матеріалів і речовин, а також відкриття та функціонування окремих підприємств, майстерень і лабораторій з метою охорони інтересів держави та безпеки громадян.

До безпосередніх об'єктів дозвільної системи належать:

– вогнепальна зброя (нарізна воєнних зразків, несучасна стрілецька, спортивна, навчальна, охолощена, мисливська нарізна і гладкоствольна), бойові припаси до неї;

– холодна зброя (арбалети, мисливські ножі тощо);

– 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;

– сильнодіючі отруйні речовини I–II класу безпечності, збудники інфекційних захворювань I–II групи патогенності і токсини, 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;

– організації, що займаються збутом сильнодіючих отруйних речовин, і лабораторії, що проводять аналізи цих засобів і речовин, працюють із збудниками інфекційних захворювань I–II групи патогенності і токсинами [13].

На відомчому ж рівні переліки дозвільних послуг органів Національної поліції регламентовано у Порядку надання підрозділами Міністерства внутрішніх

справ, Національної поліції та Державної міграційної служби платних послуг [14]. Опираючись на загальний перелік послуг, визначених у постанові КМУ "Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання", доцільно виокремити та систематизувати саме послуги, які стосуються застосування положень дозвільної системи органів Національної поліції. Відтак, на нашу думку, у площині дозвільної системи органи поліції надають послуги у сферах забезпечення та дотримання громадської безпеки, реалізації безпеки транспортних перевезень, міграції, сертифікації процесів та технологій обладнання, виробництва, виготовлення зброї та вибухових матеріалів.

Отже, до дозвільних послуг у сфері забезпечення та дотримання громадської безпеки належать:

– видача дозволів на придбання і перевезення вогнепальної зброї, боєприпасів, інших предметів, на які поширюється дозвільна система;

– видача дозволу на зберігання і носіння (реєстрація, перереєстрація): нагородної зброї, мисливської, холодної, пневматичної зброї, інших предметів, на які поширюється дозвільна система;

– видача дозволу (оформлення документів) на відкриття та функціонування об'єктів дозвільної системи, що працюють із вибуховими матеріалами, піротехнічних майстерень та інших об'єктів;

– видача дублікатів зазначених вище документів дозвільного характеру.

Дозвільні послуги сертифікації процесів та технологій обладнання, виробництва, виготовлення зброї та вибухових матеріалів складають:

– сертифікація зброї, конструктивно схожих із нею виробів, набоїв, виробів піротехнічних побутового призначення та феєрверків з видачею сертифікатів (за схемами згідно з ДСТУ 3413 (схема № 1 (одиничний виріб), схема № 2 (партія продукції) (модифікація), схема № 3 (серійне виробництво продукції на підставі аналізу документації) (модифікація), схема № 4 (серійне виробництво продукції з обстеженням виробництва));

– скасування сертифікатів;

– видача копії сертифікатів / додатка до сертифікатів.

Дозвільними послугами у сфері реалізації безпеки транспортних перевезень є:

– оформлення та видача дозволу на перевезення надгабаритних, великовагових вантажів, документів щодо погодження маршрутів дорожнього перевезення небезпечних вантажів;

– оформлення та видача дозволу на встановлення і використання на транспортних засобах спеціальних звукових та/або світлових сигнальних пристроїв синього чи жовтого кольору;

– оформлення дозволу на реалізацію складових транспортного засобу, що мають ідентифікаційні номери (двигун, кузов, рама).

Дозвільні послуги у сфері міграції:

– оформлення та видача дозволу на імміграцію в Україну іноземцям або особам без громадянства;

– оформлення та видача дозволу для виїзду громадянина України за кордон на постійне проживання;

– оформлення іноземцям та особам без громадянства продовження строку перебування на території України [14].

Таким чином, проаналізувавши чинне законодавство, що регулює дозвільну систему органів Національної поліції, зокрема Положення про дозвільну систему та Порядок надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби платних послуг, а також враховуючи зміст та значення терміна "дозвільна система" в адміністративно-правовій теорії, пропонуємо класифікувати дозвільні послуги органів Національної поліції залежно від сфери реалізації на:

– дозвільні послуги у сфері дотримання громадської безпеки;

– дозвільні послуги у сфері реалізації безпеки транспортних перевезень;

– дозвільні послуги у сфері міграції;

– дозвільні послуги щодо сертифікації процесів та технологій обладнання, виробництва, виготовлення зброї та вибухових матеріалів.

Крім того, враховуючи положення законодавства, що регулює дозвільну систему органів Національної поліції та порядки її реалізації, а також окреслені вище наукові підходи тлумачення термінів "дозвільне провадження" та "дозвільна послуга", їх характерних ознак, пропонуємо надати власне визначення термінів "дозвільне провадження органів Національної поліції" та "дозвільна послуга органів Національної поліції".

Так, дозвільне провадження органів Національної поліції – це визначені у Положенні про дозвільну систему та інших відомчих актах МВС спеціальні порядки видачі дозволів органами Національної поліції та їх структурними підрозділами у сферах дотримання громадської безпеки, реалізації безпеки транспортних перевезень, міграції та сертифікації процесів та технологій обладнання, виробництва, виготовлення зброї та вибухових матеріалів.

Дозвільна послуга органів Національної поліції – це відомча діяльність органів та структурних підрозділів Національної поліції щодо надання адміністративних послуг дозвільного типу (документів у формі дозволів, сертифікатів, свідоцтв) відповідно до встановлених вимог та умов, регламентованих відомчими актами МВС, перелік платних послуг та порядок надання яких підрозділами МВС, Національної поліції та Державної міграційної служби затверджено КМУ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Словник базової термінології з адміністративного права: навч. посіб. за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Київ. Істина, 2010. 240 с.

2. *Лозинський Ю.Р.* Дозвільна система як адміністративно-правовий інститут. Порівняльно-аналітичне право. 2017. № 6. С. 240–242. URL: http://pap.in.ua/6_2017/72.pdf (дата звернення: 22.02.2019).

3. *Харитонов О.В.* Дозвільна система в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2004. 197 с.

4. *Мартиновський В.В.* Дозвільна система – одна з форм реалізації виконавчої влади. Науковий вісник Херсонського держ. ун-ту. Серія: Юридичні науки. 2015. Вип. 3. Т. 2. С. 113–117. URL: http://www.lj.kherson.ua/2015/pravo03/part_2/31.pdf (дата звернення: 22.02.2019).

5. *Ткаченко В.І., Карабут Л.В.* Правові засоби здійснення дозвільної системи органами внутрішніх справ України: практ. посіб. У 2 т. Луганськ, 2007. Т. 1. 382 с.

6. *Гуменюк В.А.* Адміністративно-правове регулювання здійснення ОВС дозвільної системи: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 1999. 210 с.

7. *Хатнюк Ю.А., Кіцул Ю.С.* Поняття та особливості дозвільного провадження. Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту. Серія: Право. Вип. 48. Т. 2. С. 20–23. URL: http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.48/part_2/6.pdf (дата звернення: 22.02.2019).

8. *Кузьменко О.В.* Курс адміністративно процесу: навч. посіб. Київ. Юрінком Інтер, 2013. 208 с.

9. *Сіверін В.І.* Адміністративно-правові засади надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків. 2010. 19 с.

10. *Сосновик О.О.* Дозвільні адміністративні послуги в органах внутрішніх справ. Форум права. 2008. № 1. С. 389–394. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2008_1_60 (дата звернення: 22.02.2019).

11. *Денисюк Д.С.* Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності ДАІ МВС України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків. 2010. 20 с.

12. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 06.09.2005 № 2806-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 48. Ст. 483.

13. Положення про дозвільну систему: постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 № 576. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-92-%D0%BF (дата звернення: 22.02.2019).

14. 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 04.06.2007 № 795. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/795-2007-%D0%BF (дата звернення: 22.02.2019).

REFERENCES

1. Slovnyk bazovoi terminolohii z administratyvnoho prava. "Dictionary of basic terminology in administrative law": teaching. manual for community edit T.O. Kolomoets Kyiv. Istyna, 2010. 240 p. [in Ukrainian].

2. *Lozynskyi Yu.R.* (2017). Dozvilna systema yak administratyvno-pravovyi instytut. Porivnialno-analitychne pravo. "Permitting system as an administrative-legal institute. Comparative and analytical right". No. 6. P. 240–242. URL: http://pap.in.ua/6_2017/72.pdf (date of application: 22.02.2019) [in Ukrainian].

3. *Kharytonov O.V.* (2004). Dozvilna systema v Ukraini. "Permitting system in Ukraine": diss. Cand. lawyer Sciences: 12.00.07. National Law Academy of Ukraine them. Yaroslav Mudryi. Kharkiv. 197 p. [in Ukrainian].

4. *Martynovskyi V.V.* (2015). Dozvilna systema – odna z form realizatsii vykonavchoi vlady. "The permissive system is one of the forms of implementation of the executive power". Scientific Herald of Kherson State. Un-u Series: Law Sciences. Issue 3. T. 2. P. 113-117. URL: http://www.lj.kherson.ua/2015/pravo03/part_2/31.pdf (date of application: 22.02.2019) [in Ukrainian].

5. *Tkachenko V.I., Karabut L.V.* (2007). Pravovi zasoby zdiisnennia dozvilnoi systemy orhanamy vnutrishnikh sprav Ukrainy. "Legal means of implementation of the permitting system by the organs of internal affairs of Ukraine": practice. manual 2 t. Luhansk. T. 1. 382 p. [in Ukrainian].

6. *Humeniuk V.A.* (1999). Administratyvno-pravove rehuliuvannia zdiisnennia OVS dozvilnoi systemy. "Administrative and legal regulation of the implementation of the ATS of the permit system": diss. ... Candidate lawyer Sciences: 12.00.07. Kharkiv. 210 p. [in Ukrainian].

7. *Khatnyuk Yu.A., Kitsul Yu.S.* Poniattia ta osoblyvosti dozvilnoho provadzhennia. "Concepts and features of permitting proceedings". Scientific Herald of Uzhgorod National University. un-th Series: Pravo. Whip 48. T. 2. P.20-23 URL: http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.48/part_2/6.pdf (date of application: 22.02.2019) [in Ukrainian].

8. *Kuzmenko O.V.* (2013). Kurs administratyvno protsesu. "Course of the administrative process": teaching. manual Kyiv. Yurinkom Inter. 208 p. [in Ukrainian].

9. *Siverin V.I.* (2010). Administratyvno-pravovi zasady nadannia dozvilnykh posluh subiektamy publichnoi administratsii. "Administrative and legal principles of granting of permitting services by subjects of public administration: author's abstract. dis for the sciences. Degree Candidate lawyer Sciences: 12.00.07. Kharkiv. 19 p. [in Ukrainian].

10. *Sosnovyk O.O.* (2008). Dozvilni administratyvni posluhy v orhanakh vnutrishnikh sprav. "Voluntary administrative services in the internal affairs bodies". The forum is right. No. 1. P. 389-394. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2008_1_60 (date of application: 22.02.2019) [in Ukrainian].

11. *Denysiuk D.S.* (2010). Administratyvno-pravovi zasady dozvilnoi diialnosti DAI MVS Ukrainy. "Administrative and legal bases of permissive activity of the State Automobile Inspectorate of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine": author's abstract. Cand. lawyer Sciences: 12.00.07. Kharkiv. 20 p. [in Ukrainian].

12. Pro dozvilnu systemu u sferi hospodarskoi diialnosti. "About the permissive system in the field of economic activity": Law of Ukraine dated September 6, 2005 No. 2806-IV. Information from the Verkhovna Rada of Ukraine. 2005. No. 48. Art. 483 [in Ukrainian].

13. Polozhennia pro dozvilnu system. "The Regulation on the Permit System": Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated October 12, 1992 No. 576. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-92-%D0%BF (date of application: 22.02.2019) [in Ukrainian].

14. Pro zatverdzhennia pereliku platnykh posluh, yaki nadaiutsia pidrozdilamy Ministerstva vnutrishnikh sprav, Natsionalnoi politsii ta Derzhavnoi mihratsiynoi sluzhby, i rozmiru platy za yikh nadannia. “On approval of the list of paid services provided by the departments of the Ministry of Internal Affairs, the National Police and the State Migration Service, and the amount of fees for their provision”: the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated June 4, 2007 No. 795. URL: https: //zakon. rada. gov.ua/laws/show/795-2007-%D0%BF (date of application: 22.02.2019) [in Ukrainian].

UDC 342.9 (477)

A.P. Rybinska,
Postgraduate, Senior Researcher, State Research
Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0002-9521-7688

THEORETICAL AND LEGAL CHARACTERISTICS OF THE PERMITTING SYSTEM OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

In the article the state of legal support of the permitting system of the National Police of Ukraine is comprehensively researched, having classified permitting services of the National Police bodies depending on the sphere of realization of the service in the sphere of public safety observance, services in the sphere of realization of safety of transport transportations, services in the sphere of migration, and also services in the sphere of certification of processes and technologies of equipment, manufacture, manufacturing of weapons and explosive materials.

The legal and regulatory framework of the permitting system of the National Police of Ukraine has been analyzed and based on scientific approaches to the interpretation of the terms “permitting system”, “permitting production”, “permitting service”, author’s definitions of the terms “permitting production of the National Police”, “permitting service of the National Police”.

The permitting system has been interpreted in its broad sense as the procedure for filing applications to public administration authorities for obtaining permits to carry out certain types of activities, including economic activities, and for exercising control by the authorized bodies on the relevant activities, regulated by administrative and legal norms. In the narrow sense, the permit system should be understood as the activities of the bodies of the National Police and other authorized bodies for obtaining special permits with respect to the permits specified in the Regulation on the permitting system of objects (production, acquisition, storage, use, transportation, accounting of objects, materials and substances and the opening, functioning, suspension and termination of activities of individual enterprises, workshops and laboratories).

Keywords: permitting system, permitting production, permitting service, bodies of the National Police, legal regulation, Regulation on permitting system.

Отримано 22.03.2019

УДК 347.7:338.24(477)

В.О. Рядінська,
доктор юридичних наук, професор, завідувач
лабораторії ДНДІ МВС України,
м. Київ, Україна
ORCID ID 0000-0002-2210-5933

РЕПАТРІАЦІЯ КАПІТАЛІВ ЯК ЗАСІБ НЕЙТРАЛІЗАЦІЇ ОКРЕМИХ ЗАГРОЗ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНІЙ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ

У статті досліджено питання репатріації капіталів як засіб нейтралізації окремих загроз фінансово-економічній безпеці України. Зазначено, що проблема відтоку капіталів є однією із основних в українській економіці. Проаналізовані внутрішні та зовнішні передумови репатріації капіталів. Обґрунтовано, що проведення амністій капіталів в Україні на сучасному етапі в умовах кризи в економіці та низької довіри до уряду не сприятиме репатріації капіталів до країни, а послабить податкову дисципліну.

Ключові слова: *репатріація капіталів, внутрішні та зовнішні загрози, економічна криза, податкова дисципліна, фінансово-економічна безпека.*

На стан фінансово-економічної безпеки держави суттєво впливають різноманітні загрози, серед яких особливе місце належить відтоку капіталів. Проблема відтоку капіталів є однією з найвагоміших в українській економіці, оскільки зафіксовані обсяги відтоку капіталів свідчать про її неефективність та нефункціональність. Так, за експертними оцінками, Україна входить до двадцятки країн, резиденти якої накопичили найбільші офшорні капітали, оцінна сума яких становить 167 млрд доларів США [1].

Питання щодо повернення в Україну незаконно вивезеного за її межі капіталу, який знаходиться в зарубіжних країнах неодноразово підіймалося законодавцем, науковцями, публіцистами. За визначенням А.Д. Духарєва, реальність репатріації капіталів у національну економіку визначається зовнішніми та внутрішніми політико-економічними умовами. Зовнішньою умовою, на думку автора, є тенденція до зміни відношення міжнародної спільноти (і, відповідно, західних банківських структур) до капіталу з колишніх радянських республік, що зумовлено розгорнутою боротьбою з "відмиванням" злочинних доходів; під пильну увагу зарубіжних правоохоронних органів підпадають практично усі великі капітали з таких країн та капітали з офшорних зон і навіть, якщо капітал отриманий законним шляхом, арешт та заморожування рахунків на період проведення розслідування завдають суттєвої шкоди володільцям цих капіталів. Науковець зазначає, що посилення на міжнародному рівні боротьби з "відмиванням" коштів, отриманих злочинним шляхом, "підштовхує" вивезений капітал до його повернення в країну [2, с. 8]. До внутрішніх умов А.Д. Духарєв відносить, насамперед політичну стабільність, що підвищує привабливість національної економіки для потенційних інвесторів, оскільки рівень прибутковості від вкладення інвестицій в неї набагато вищий, ніж у західних країнах; крім цього, автор наголошує, що знання специфіки на-

© Рядінська В.О., 2019

ціонального бізнесу, зв'язки у сфері підприємництва, більшість вільних "ніш", орієнтування в особливостях національного законодавства – все це створює передумови репатріації капіталів у країну [2, с. 10].

Проте, незважаючи на наявність внутрішніх і зовнішніх передумов, вивезені капітали не поспішають повернутися у країну. Причиною цього, за визначенням аналітиків, є те, що найчастіше такі капітали були або отримані нелегальним шляхом, або нелегально вивезені з країни, тому їх репатріація потягне для їх володільця несприятливі наслідки [2, с. 10]. Отже, реальна репатріація капіталів можлива лише за умови "прощення" дій, що призвели до виникнення цих капіталів, тобто – за умов амністії капіталів, спрямованої на їх репатріацію.

Питанням амністії капіталів присвячували свою увагу Д. Гетьманцев [3], М. Кричевський [4], О. Лукашов [5], І. Безпалько [6], М. Кучерявенко, Є. Смичок [7], П. Селезень [8], М. Кармаліта, І. Трубін [9], Н. Поплевічева [10], І. Приходько [10] та інші.

На сучасному етапі склалося дві принципово відмінні позиції з цього питання.

Одні науковці наполягають на тому, що проведення амністії капіталів є неприпустимим, неетичним та аморальним кроком, що розцінюватиметься суспільством як прагнення високопосадовців легалізувати власні незаконні доходи та амністувати осіб, які здобули капітали внаслідок власної злочинної діяльності [11, с. 90; 5; 7, с. 46].

Інші наполягають на тому, що амністія капіталів є необхідним для українського суспільства кроком, здійснення якого приведе до репатріації капіталів у країну, поповнення державного бюджету, формування сприятливого інвестиційного клімату тощо [3; 4]. Серед аргументів, якими представники цього напряму підкріплюють власну позицію, основним є позитивний зарубіжний досвід.

Вважаємо за доцільне проаналізувати зарубіжний досвід проведення подібних амністій, виокремити обставини, що зумовили їх ефективність, визначити наявність чи відсутність таких обставин в Україні, зробити висновок про доцільність проведення амністії капіталів і прогнози щодо репатріації капіталів у країну за умов її проведення.

Перед тим, як ми перейдемо до розгляду зарубіжного досвіду проведення амністії капіталів, спрямованої на їх репатріацію, визначимося з термінами, що будемо використовувати у роботі, оскільки як в юридичній доктрині, так і в законодавстві немає одностайності в їх застосуванні. Так, можуть тлумачитися як тотожні, і як окремі поняття "економічна амністія", "амністія капіталів", "податкова амністія", "нульова декларація", "податковий компроміс" тощо. Не вдаючись до детального аналізу наукових позицій щодо співвідношення зазначених понять, зауважимо, що у цьому питанні ми підтримуємо І.О. Приходько, яка під амністією капіталів розуміє вид економічних амністій, спрямований на повну або часткову легалізацію фінансових ресурсів тіньового бізнесу і господарських процесів, що раніше вважалися незаконними, а також помилування осіб, які вчиняли ці дії, створення економічних умов для висвітлення нелегального капіталу або повернення капіталу, що був вивезений за межі країни та перебуває в іноземних банках і компаніях [12, с. 110].

Амністії капіталів, на відміну від податкових амністій, не мали значного поширення в зарубіжних країнах.

Вперше амністія капіталів була запроваджена в США у 30-х роках XX ст., коли урядом було запроваджено амністію капіталів, отриманих від торгівлі алкоголем у період дії "сухого закону" [13]. Потім цей досвід було застосовано Швей-

царією, яка після Другої світової війни ввела амністію банківських вкладів Третього рейху [11, с. 87]. Не можна не відзначити неоднозначний підхід з боку міжнародної спільноти до цієї амністії – деякі країни не визнали її і до сьогодні ведуть з Швейцарією переговори щодо повернення незаконно отриманих нацистами капіталів (зокрема, Ізраїль). Відтоді економічна амністія (як у вигляді амністії капіталів, так і у вигляді податкової амністії) запроваджувалася в Аргентині, Бельгії, Ірландії, Італії, Індії, Німеччині, Пакистані, Філіппінах, Франції та інших країнах.

Серед усіх країн, які проводили економічні амністії, амністії капіталів, спрямовані на репатріацію таких капіталів, проводилися лише в Бельгії та в Італії, при цьому не можна однозначно говорити про виключну позитивність зарубіжного досвіду щодо запровадження цих амністій.

Наприклад, результати проведеної у 2004 р. амністії капіталів у Бельгії визнаються незадовільними. Згідно із запровадженою цією країною амністією, фізичні особи – резиденти Бельгії, які мали капітали в банківських установах інших країн, могли без будь-яких санкцій повернути їх до Бельгії, сплативши податок у розмірі 6 % від репатрійованого капіталу, що інвестувався в акції бельгійських компаній не менше, ніж на три роки, або 9 % від сум коштів, що просто репатріювалися. Враховуючи те, що з початку 2005 р. набувала чинності Європейська директива про інвестиції, відповідно до якої всі банки Євросоюзу (у тому числі Люксембургу, у банківських установах якого зберігалися основні капітали фізичних осіб-резидентів Бельгії) мали надавати дані про вклади нерезидентів до органів фінансового контролю країн, громадянами яких є нерезиденти, а від Швейцарії та Ліхтенштейну, які не входять до Євросоюзу, Єврокомісія домоглася запровадження значних ставок податків на вклади в банківських установах цих країн для нерезидентів із країн Євросоюзу, що зробило невигідним зберігання в них капіталів, уряд Бельгії розраховував, що в країну повернуться 10–15 млрд євро, з яких буде сплачено близько 850 млн євро. Проте сподівання не виправдалися – до Державного бюджету Бельгії було повернено близько 1 млрд євро, з яких було сплачено трохи більше 50 млн євро – 6 % від очікуваних надходжень. Причина такого гучного фіаско полягала в тому, що напередодні набуття чинності Європейської директиви про інвестиції уряд Бельгії уклав додаткову угоду з Люксембургом про ненадання банками цієї країни інформації про вкладників-нерезидентів з Бельгії [11, с. 89]. Отже, для ефективного запровадження амністії капіталів, яка здійснюється з метою репатріації вивезених доходів та їх оподаткування, країнам необхідно обстоювати власні інтереси на міжнародному рівні і укладати такі міжнародні угоди, які забезпечували б, насамперед, інтереси країни, що запроваджують таку амністію.

Негативний досвід проведення амністії капіталів, спрямованої на репатріацію капіталів має Казахстан, який у 2001 р. вдавався до її запровадження відповідно до Закону "Про амністію громадян Республіки Казахстан" [14]. Легалізація коштів відбувалася шляхом їх зарахування на спеціальні рахунки без права розпоряджатися ними до наступного дня після закінчення періоду легалізації. Банк, на рахунок якого були внесені зазначені кошти, видавав суб'єктам легалізації офіційний документ, де вказувалися розмір внесеної суми і дата внесення, який слугував підставою для звільнення цих суб'єктів від кримінальної та адміністративної відповідальності за незаконне заняття підприємництвом, банківською діяльністю, ухилення від сплати податків [14]. Кошти, що декларувалися, податком не обкладалися, а декларації про доходи та майно з 1995 до 2001 рр. було знищено.

Проте за результатами проведеного заходу було повернуло з-за кордону та легалізовано лише близько 48 млн доларів, якщо порівнти з кількістю вивезеного з країни капіталу (за підрахунками експертів, з Казахстану з 1995 до 2001 рр. було вивезено близько 20 млрд доларів), це складало мізерну суму [15].

Амністія капіталів, спрямована на їх репатріацію, проводилася і в Італії в 1982 р. На той час в Італії склалася ситуація, коли в її північних районах швейцарські банки розгорнули мережу власних філіалів і відділень, що надавали можливість анонімно керувати рухом коштів на їх рахунках і переводити на них будь-які суми, чим скористалися італійці, які отримували незаконні доходи, внаслідок чого з Італії "пішли" мільярди лір. Для повернення капіталів та поповнення державного бюджету італійський уряд вдався до "амністії капіталів" – фізичні особи могли повернути доходи, що знаходилися в швейцарських банках та банках інших країн, без визначення джерел отримання таких доходів, за умови сплати податку на такі доходи у вигляді 2,5 %, і розміщення їх у банках Італії. Успіх проведеної амністії був приголомшливий – надходження від оподаткування "амністованих" доходів склали 45,4 млрд лір [16, с. 88]. Отже, під амністію підпадали не всі доходи платників податків, а лише ті, що знаходилися за кордоном і були репатрійовані під юрисдикцію Італії.

До подібного заходу уряд Італії вдався і в 2001–2002 рр., коли згідно з "Decreto Legge" було запроваджено амністію капіталів та податкову амністію, якими легалізувалися незаконні доходи та вибачалися несплачені з них податки. Застосовувалися два способи амністії капіталу – репатріація або легалізація. Репатріація мала здійснюватися щодо капіталу або фінансових інструментів, що знаходилися за кордоном, з обов'язковим поверненням коштів під юрисдикцію Італії, а легалізація застосовувалася щодо майна, яке знаходилося у межах країни. Вибір способу здійснювався платником податків, який висловлював волю у відповідній декларації, у якій визначалося, яким чином здійснюється амністія – без переміщення коштів під італійську юрисдикцію чи з переміщенням. Від вартості задекларованого майна особа повинна була сплатити 2,5 % податку або придбати державні цінні папери на суму, що відповідала 12 % вартості майна, що легалізовувалося чи репатріювалося. При цьому де-юре закріплювалося, що не підлягали амністії капітали або майно, набуті внаслідок корупції, терористичних акцій та інших кримінальних злочинів, проте де-факто перевірити дотримання цієї вимоги практично було неможливо, оскільки уряд Італії забезпечив конфіденційність інформації про джерела отримання доходів, які легалізувалися [17, с. 6]. Виконавчий орган, до якого подавалася зазначена декларація, був зобов'язаний видати сертифікат конфіденційного внеску з метою легалізації, який мав бути гарантом конфіденційності. Він містив такі пункти: звільнення особи від сплати податкових заборгованостей і аудиту з легалізації; ліквідування облікових записів податкових заборгованостей, пені, штрафів щодо капіталу або майна, що надається для легалізації; зберігання повної конфіденційності всіх транзакцій з репатріації капіталу для податкових органів соцзабезпечення і фінансових структур, не залучених до амністії; оподатковування податком доходу від капіталу або майна, що надається до легалізації, отриманого за період з 1 серпня 2001 р. до репатріації через фінансовий інститут, що здійснював репатріацію; забезпечення конфіденційності; незаповнення податкової декларації до закінчення легалізації і репатріації капіталу або майна тощо. Зазначений сертифікат надавав право заявникові на оскарження можливих претензій та розслідувань щодо майна, заявленого до легалізації за фактами, що мали місце до легалізації [16, с. 89]. Одночасно з амністією капіталів було посилено

заходи відповідальності за порушення податкового законодавства. Наприклад, якщо до амністії штраф за приховування доходів становив 250–300 євро, то після амністії – від 5 до 25 % від суми прихованих доходів, до того ж було запроваджено конфіскацію майна на таку ж суму. За результатами проведеної амністії до країни було повернуто значні суми готівкових коштів, а до державного бюджету Італії надійшло: 2001 р. – 68,1 млрд євро, 2002 р. – 91,7 млрд євро.

При цьому європейське суспільство особливо було вражене тим, що більшість таких коштів було переведено зі швейцарських банків, надійність яких відома всьому світові. Так, згідно зі звітом швейцарського банку USB, вкладники – резиденти Італії, за 1 квартал 2002 р. перерахували половину коштів, виведених із цього банку, до його дочірньої структури – банку USB Italia, тобто фактично повернули до Італії. За підрахунками експертів, уряд Італії амністував 30 млрд євро із близько 500 млрд, які було вивезено за кордон після Другої світової війни [17, с. 90].

Позитивні наслідки проведеної в Італії амністії капіталу, спрямованої на репатріацію капіталів у країну, зумовлювалися не лише вивіреними діями італійського законодавця. За висновками аналітиків, на результати амністії суттєво вплинув відповідний настрій суспільства, віра італійців у власний уряд, зокрема те, що заради нових інвестицій він "заплющить очі" на джерела походження доходів. Не останню роль відіграла рекламна компанія "Податковий щит", яка була проведена із застосуванням усіх останніх піар-технологій, а також послідовність дій уряду та дотримання ним наданих гарантій щодо суб'єктів амністії.

Підсумовуючи зазначене, констатуємо, що єдиною країною, в якій амністія капіталів, спрямована на репатріацію капіталів, мала позитивні наслідки, є Італія. До умов, які забезпечили ефективність проведення такої амністії у цій країні, можна віднести: 1) урахування стану економіки країни, рівень довіри населення до уряду; 2) проведенню амністії капіталів, спрямованої на репатріацію капіталів, передувала зовнішня та внутрішня політика уряду і рекламна компанія щодо формування віри у населення в те, що особи, які приховали власні доходи за кордоном, не будуть притягнуті до відповідальності, якщо скористаються умовами податкової амністії, і уряд забезпечить конфіденційність отриманої інформації про легалізовані доходи.

Враховуючи визначені умови, наявність яких зумовила позитивні результати проведення амністії капіталів, спрямованої на їх репатріацію в Італії, можна прогнозувати, що проведення такої амністії в Україні не досягне очікуваного результату. Насамперед, це обумовлено рівнем довіри населення до українського уряду – згідно з соціологічними опитуваннями, рівень довіри до влади в Україні складає 9,8 % [18]. Згідно з аналітичними даними, сьогодні в Україні рівень довіри до влади перебуває на межі критичних даних, у найнижчій точці, що може призвести до того, що влада може опинитися у стані цілковитої ізоляції, відчуженості від більшості громадян при зростанні протестних настроїв та прихильності до недемократичних, авторитарних інституцій і способів вирішення політичних конфліктів [19]. Тому, на нашу думку, проведення амністій капіталів в Україні на сучасному етапі в умовах кризи в економіці та низької довіри до уряду, не сприятиме репатріації капіталів до країни, а послабить податкову дисципліну.

Вважаємо, що проведення амністії капіталів в Україні є невірним кроком. По-перше, розвиток України після розпаду СРСР не надто відрізняється від розвитку інших країн пострадянського простору, в яких більшість капіталів (особливо великих) отримано внаслідок незаконних дій, тому легалізувати їх –

означає звільнити осіб від відповідальності. За визначенням Р. В. Каленяка [11, с. 90], велика кількість багатих людей в Україні – це особи, які є чи були державними службовцями, що отримали гроші внаслідок корупційних схем; підприємцями, які отримали свої капітали, не сплачуючи податки; відвертими злочинцями, які розпочинали з торгівлі наркотиками, зброєю, порнографією тощо. Тому амністія капіталів, отриманих у такий спосіб, є невірним кроком з огляду на тих фізичних осіб, які не здійснювали злочинів для того, щоб отримати більше доходів. Як правильно вказує О. І. Лукашов [5], легалізація країною незаконних ("брудних") грошей ставить їх в один ряд зі злочинцями, перетворюючи на одного з них. Це основний, етичний аспект, через який Україна не повинна "переступати", застосувавши амністію капіталів, оскільки такі дії розцінюватимуться як аморальні та негідні.

Для репатріації капіталів як засобу нейтралізації окремих загроз фінансово-економічній безпеці України слід підійти з інших позицій, не застосовуючи аморальних і безперспективних заходів, розгляду яких ми приділимо увагу у наступних дослідженнях.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Смоквіна Г.А.* Фінансова безпека як стратегічна складова економічної безпеки України. Економіка: реалії часу. 2014. № 3. С. 30–36.

2. *Духарев А.Д.* Возвращение блудного рубля. Возможности эффективной репатриации капиталов на основе финансовой амнистии. Финансы и предпринимательство. 2017. № 55. С. 8–12.

3. *Гетьманцев Д.* Вдала податкова амністія Україні дуже потрібна. URL: http://www.nrcu.gov.ua/news.html?newsID=72921 (дата звернення: 26.11.2018).

4. *Кричевский Н.А.* Амнистия капиталов: зарубежный опыт и российские перспективы. Финансы. 2006. № 9. С. 54–57.

5. *Лукашов А.И.* Налогообложение доходов, полученных незаконным путем: опыт Беларуси, России и Украины. VIEPOJI POLITIKA IR ADMINISTRAVIMAS. 2006. № 15. С. 95–107.

6. *Безпалько І.Р.* Податкова амністія доходів населення. Наукові записки. 2011. № 3. С. 30–39.

7. *Кучерявенко Н.П., Смичок Є.М.* Податковий компроміс: платити неможливо залишити. Фінансове право. 2014. № 3. С. 44–47.

8. *Селезень П.О.* Податкова амністія у світлі вимог конституційного правопорядку: світовий досвід і Україна. Науковий вісник Херсонського держ. ун-ту. 2013. № 2. С. 59–63.

9. *Трубін І.О., Кармаліта М.В.* Застосування податкового компромісу та податкової амністії. Фінансове право. 2014. С. 39–42.

10. *Поплевічева Н.Г.* Роль держави в запровадженні фінансової амністії. Теорія та практика державного управління. 2010. Вип. 3. С. 300–307.

11. *Каленяк Р.В.* Амністія капіталу як економіко-правовий засіб прискорення суспільно-економічного розвитку. Сучасні питання економіки і права. 2012. № 2. С. 86–92.

12. *Приходько І.В.* Сутність податкової амністії та її співвідношення з поняттями "економічна амністія", "фінансова амністія" та "амністія" капіталів. Національний вісник Ужгородського нац. ун-ту. 2017. № 43. С. 75–80.

13. Гэтсби и другие бутлегеры. URL: http://www.svoboda.org/content/article/25191176.html (дата звернення: 21.11.2018).

14. Об амнистии граждан Республики Казахстан в связи с легализацией ими денег: Закон Республики Казахстан от 2 апреля 2001 г. № 173-II. URL: http://www.google.com.ua/url?url=http://www.eurasiangroup.org/Zakon_ob_amnistii_2.doc&rct=j&q=&esrc=s&sa=U&ei=2FcZVaPZD4GtUJeqgsgB&ved=0CBMQFjAA&usg=AFQjCNH8Unkw7qP7bc-Z45XshEOyusEjGw (дата звернення: 24.11.2018).

15. Налоговая амнистия в Казахстане. URL: http://lenta.ru/news/2014/06/30/legalization/ (дата звернення: 24.11.2018).

16. *Соловьев И.Н.* О некоторых элементах государственной политики Итальянской Республики в сфере налогообложения. Финансовое право. 2012. № 10. С. 87–93.

17. *Басманов Е.* Италия борется с налоговыми уклонениями. РБК daily. 2011. № 5. С. 6–7.

18. Україна: Економічний огляд, 2017. URL: http://www.worldbank.org/uk/country/ukraine/publication/economic-update-spring-2017 (дата звернення: 26.11.2018).

19. Дослідження рівня довіри громадян України до демократичних інститутів і органів влади. Аналітичний огляд. URL: http://old.niss.gov.ua/Monitor/Monitor22/01.htm (дата звернення: 26.11.2018).

REFERENCES

1. *Smokvina, H.A.* (2014). Finansova bezpeka yak stratehichna skladova ekonomichnoi bezpeky Ukrainy. "Financial Security as a Strategic Component of Ukraine's Economic Security". Economics: Realities of Time 3. P. 30–36 [in Ukrainian].

2. *Dukharev A.D.* (2017). Vozvrashchenie bludnogo rublya. Vozmozhnosti effektivnoy repatriatsii kapitalov na osnove finansovoy amnistii. "Return of the Prodigal Ruble. Opportunities for Efficient Repatriation of Capital Based on Financial Amnesty". Finance and Entrepreneurship 55. P. 8–12 [in Russian].

3. *Hetmantsev D.* Vdala podatkova amnistiia Ukraini duzhe potribna. "The Successful Tax Amnesty of Ukraine is Much Needed". URL: http://www.nrcu.gov.ua/news.html?newsID=72921 (date of application: 26.11.2018) [in Ukrainian].

4. *Krichevsky, N.A.* (2006) Amnistia kapitalov: zarubezhnyy opyt i rossiyskiye perspektivy. "Capital Amnesty: Foreign Experience and Russian Prospects". Finances 9. P. 54–57 [in Russian].

5. *Lukashov, A.I.* (2006) Nalogooblozheniye dokhodov, poluchennykh nezakonnym putem: opyt Belarusi, Rossii i Ukrainy. "Taxation of Illegally Gained Income: Experience of Belarus, Russia and Ukraine". VIEPOJI POLITIKA IR ADMINISTRAVIMAS 15. P. 95–107 [in Russian].

6. *Bezpalko, I.R.* (2011) Podatkova amnistiia dokhodiv naselennia. "Tax Amnesty of Income of the Population". Academic Writings 3. P. 30–39 [in Ukrainian].

7. *Kucheryavenko, N.P., Smychok, Y.M.* (2014). Podatkovyi kompromis: platyty nemozhlyvo zalyshyty. "Tax Compromise: It Is Impossible to Leave a Pay". Financial Law 3. P. 44–47 [in Ukrainian].

8. *Selezen, P.O.* (2013). Podatkova amnistiia u svitli vymoh konstytutsiinoho pravoporiadku: svitovyy dosvid i Ukraina. "Tax Amnesty in the Light of the Requirements of Constitutional Law and Order: World Experience and Ukraine". Scientific Herald of Kherson State University 2. P. 59–63 [in Ukrainian].

9. *Trubin, I.O., Karmalita, M.V.* (2014). Zastosuvannyi podatkovoho kompromisu ta podatkovoi amnistii. "Application of Tax Compromise and Tax Amnesty". Financial Law. P. 39–42 [in Ukrainian].

10. *Poplevicheva, N.H.* (2010). Rol derzhavy v zaprovadzhenni finansovoi amnistii. Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia. "The Role of the State in the Introduction of Financial Amnesty". Theory and Practice of Public Administration 3. P. 300–307 [in Ukrainian].

11. *Kalenyak, R.V.* (2012). Amnistiia kapitalu yak ekonomiko-pravovyy zasib pryskorennia suspilno-ekonomichnoho rozvytku. "Amnesty of Capital as an Economic and Legal Means of Accelerating Socio-Economic Development". Modern Issues of Economy and Law 2. P. 86–92 [in Ukrainian].

12. Prykhodko I.V. (2017). Sutnist podatkovoi amnistii ta yiyi spivvidnoshennia z poniattiamy "ekonomichna amnistiia", "finansova amnistiia" ta "amnistiia" kapitaliv. "The Essence of the Tax Amnesty and Its Relation to the Concepts of "Economic Amnesty", "Financial Amnesty" and "Amnesty" of Capital". National Herald of Uzhhorod University 43. P. 75–80 [in Ukrainian].

13. Getsbi i drugiye butlegery. Gatsby and Other Bootleggers. URL: http://www.svoboda.org/content/article/25191176.html (date of application: 21.11.2018) [in Russian].

14. Law of the Republic of Kazakhstan of April 2, 2001 No 173-II "On the Amnesty of Citizens of the Republic of Kazakhstan in Connection with the Legalization of Money by Them". URL: http://www.google.com.ua/url?url=http://www.eurasiangroup.org/Zakon_ob_amnistii_2.doc&rct=j&q=&esrc=s&sa=U&ei=2FcZVaPZD4GtUJeqgsgB&ved=0CBMQFjAA&usg=AFQjCNH8Unkw7qP7bc-Z45XshEOyusEjGw (date of application: 24.11.2018) [in Russian].

15. Nalogovaya amnistiya v Kazakhstane. "Tax Amnesty in Kazakhstan". URL: http://lenta.ru/news/2014/06/30/legalization/ (date of application: 24.11.2018) [in Russian].

16. *Solov'yev, I.N.* (2012). O nekotorykh elementakh gosudarstvennoy politiki Ital'yanskoy Respubliki v sfere nalogooblozheniya. "On Some Elements of the State Policy of the Italian Republic in the Field of Taxation". Financial Law 10. P. 87–93 [in Russian].

17. *Basmanov Ye.* (2011). Italia boretsia s nalogovymi ukloneniyami. "Italy Struggles with Tax Evasion". РБК Daily 5. P. 6–7 [in Russian].

18. Ukraine: Economic Review, 2017. URL: http://www.worldbank.org/uk/country/ukraine/publication/economic-update-spring-2017 (date of application: 26.11.2018) [in Ukrainian].

19. Investigation of the level of trust of Ukrainian citizens to democratic institutions and authorities. Analytical review. URL: http://old.niss.gov.ua/Monitor/Monitor22/01.htm (date of application: 26.11.2018) [in Ukrainian].

UDC 347.7:338.24(477)

V.O. Riadinska,
Doctor of Juridical Sciences, Professor, Chief of the Research Lab,
State Research Institute MIA Ukraine,
Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0002-2210-5933

CAPITAL REPAIRATION AS A MEANS OF NEUTRALIZATION OF CERTAIN THREATS TO FINANCIAL AND ECONOMIC SECURITY OF UKRAINE

Paper deals with the issue of repatriation of capital as a means of neutralizing certain threats to Ukraine's financial and economic security. It is noted that the problem of outflow of capital is one of the main in the Ukrainian economy. The internal and external conditions of repatriation of capital are analyzed.

Two fundamentally different positions on the introduction of an amnesty of capital were investigated: the first one is based on the conviction of the society of the desire of high officials to legalize their own illegal proceeds and to amnest those who have gained capital from their own criminal activity; secondly, the amnesty of capital is a necessary step for the Ukrainian society, the implementation of which will lead to the repatriation of capital to the country, replenishment of the state budget, the formation of a favorable investment climate, etc.

It has been pointed out that for the effective introduction of capital amnesty, which is carried out for the purpose of repatriation of exported proceeds and their taxation, countries need to defend their own interests at the international level and conclude such international agreements that would ensure, first of all, the interests of the country introducing such an amnesty.

Attention is drawn to the fact that amnesty of capital, unlike tax amnesties, did not have a significant distribution in foreign countries. It has been determined that amnesty of capital aimed at the repatriation of such capital among all countries that carried out economic amnesty was conducted only in Belgium and in Italy, while it is impossible to state unequivocally about the exceptional positive experience of foreign experience in implementing these amnesties.

The positive experience of Italy, where the amnesty of capital, aimed at their repatriation, was conducted since 1982, is researched. A feature of the Italian amnesty of capital was that under the amnesty did not all income taxpayers, but only those who were abroad and were repatriated under the jurisdiction of Italy. It was stated that Italy became the only country in which the amnesty of capital, aimed at the repatriation of capital, had positive effects.

It is substantiated that carrying out of amnesty capital in Ukraine at the present stage in the conditions of a crisis in the economy and low trust in the governement will not promote repatriation of capital to the country, and weaken tax discipline. It is concluded that repatriation of capital as means of neutralizing certain threats to Ukraine's financial and economic security should be approached from other positions without the use of immoral and unpromising measures.

Keywords: repatriation of capital, internal and external threats, economic crisis, tax discipline, financial and economic security.

Отримано 03.04.2019

УДК 001.89:347.73(477)

Д.В. Смерницький,
кандидат юридичних наук,
заступник директора ДНДІ МВС України,
м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0001-6066-0324
М.В. Тригубенко,
кандидат юридичних наук,
заступник начальника відділу ДНДІ МВС України,
м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0001-7646-3595

ОСОБЛИВОСТІ БЮДЖЕТНОГО ФІНАНСУВАННЯ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ І РОЗРОБОК НА КОНКУРСНІЙ ОСНОВІ: ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто правове регулювання бюджетного фінансування наукових досліджень і розробок установ на конкурсній основі відповідно до чинного законодавства України. Досліджено особливості конкурсного фінансування проектів, що забезпечується у формі програмно-цільового фінансування та надання грантів; вивчено праці науковців щодо цієї тематики. Обґрунтовано висновок щодо необхідності удосконалення діючої системи розподілу бюджетного фінансування та збільшення частки програмно-цільового фінансування.

Ключові слова: *конкурсне бюджетне фінансування, програмно-цільове фінансування, державні цільові програми, гранти.*

Відповідно до чинного законодавства України, зокрема, зважаючи на положення Бюджетного кодексу України [1] та Закону України "Про наукову і науково-технічну діяльність" (далі − Закону про науку) [2], фінансове забезпечення наукової і науково-технічної діяльності в Україні здійснюється за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, коштів установ, організацій та підприємств, вітчизняних та іноземних замовників робіт, грантів, інших джерел, не заборонених законом.

Одним із основних інструментів реалізації державної політики у сфері наукової і науково-технічної діяльності є бюджетне фінансування, яке здійснюється за рахунок коштів державного бюджету. Обсяг коштів державного бюджету, що спрямовуються на наукову і науково-технічну діяльність, щорічно визначається у Законі України про Державний бюджет України як частка валового внутрішнього продукту.

Кошти державного бюджету виділяються на підтримку основної діяльності державних наукових установ, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету, на проведення наукових досліджень та науково-технічних (експериментальних) розробок, а також на фінансування окремих наукових і науково-технічних програм, проектів (програмно-цільове фінансування) та надання грантів [2].

Фінансування окремих наукових і науково-технічних програм, проектів та надання грантів передбачає проведення конкурсного відбору.

© Смерницький Д.В., Тригубенко М.В., 2019

Постановою Кабінету Міністрів України від 12 вересня 2018 р. № 739 затверджено порядок проведення конкурсного відбору наукових, науково-технічних робіт, що плануються до виконання за рахунок коштів державного бюджету (далі – Порядок) [3]. Проведення конкурсу відповідно до положень цього Порядку є обов'язковим у випадках: формування державного замовлення на найважливіші науково-технічні (експериментальні) розробки на науково-технічну продукцію за пріоритетними напрямами розвитку науки і техніки; визначення наукових і науково-технічних робіт, спрямованих на реалізацію законодавчо визначених пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки; на виконання завдань та заходів державних цільових наукових і науково-технічних програм; визначення установ, підприємств або організацій, які виконуватимуть наукові, науково-технічні роботи за рахунок коштів державного бюджету без проведення процедури закупівлі відповідно до ч. 3 ст. 2 Закону України "Про публічні закупівлі" [4].

Водночас зазначений Порядок не поширюється на формування державного оборонного замовлення в частині, що стосується задоволення наукових потреб із забезпечення національної безпеки і оборони; переліку наукових, науково-технічних робіт, що фінансуються Національним фондом досліджень України; переліку наукових, науково-технічних робіт, що плануються до виконання за рахунок коштів державного бюджету, інформація щодо яких становить державну таємницю (п. 5 Порядку) [3].

Розглянемо особливості бюджетного фінансування наукових досліджень та розробок, що надається на конкурсній основі у формі програмно-цільового фінансування.

Зокрема, програмно-цільове фінансування здійснюється на конкурсній основі для реалізації науково-технічних програм і окремих розробок, спрямованих на реалізацію пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки у межах певних бюджетних програм. Відповідно до п. 4 ст. 2 Бюджетного кодексу України, бюджетна програма – сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій [1].

У ч. 2 п. 16 ст. 7 Закону про науку держава сприяє діяльності виробничо-орієнтованих наукових установ шляхом їх державної підтримки та цільового субсидіювання, для державної підтримки яких запроваджуються бюджетні програми сприяння їх розвитку, кошти на які щорічно передбачаються у Державному бюджеті України [2]. Фінансування окремих наукових і науково-технічних програм здійснюється на конкурсній основі для: 1) науково-технічних програм і окремих розробок, спрямованих на реалізацію пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки; 2) забезпечення проведення прикладних наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок, які виконуються за державним замовленням та в межах державних цільових наукових та науково-технічних програм; 3) реалізації проектів у межах міжнародного науково-технічного співробітництва; 4) розроблення наукових засад державної політики у відповідних сферах, проведення наукової експертизи проектів нормативно-правових актів, державних програм; 5) розвитку матеріально-технічної бази для провадження наукової і науково-технічної діяльності. З огляду на зміст зазначеної норми, констатуємо, що програмно-цільове фінансування наукових установ здійснюється за допомогою державних цільових наукових і науково-технічних програм.

Згідно з п. 6 ст. 48 Закону про науку, кошти бюджетних програм сприяння розвитку виробничо-орієнтованих наукових установ спрямовуються на:

1) фінансування виробничо-орієнтованих наукових установ для забезпечення проведення наукових досліджень, здійснення науково-технічних (експериментальних) розробок; 2) розвиток інфраструктури та оновлення матеріально-технічної бази наукової і науково-технічної діяльності; 3) повне або часткове безвідсоткове кредитування інноваційних та інвестиційних проектів виробничо-орієнтованих наукових установ; 4) повну або часткову компенсацію відсотків, сплачених виробничо-орієнтованими науковими установами комерційним банкам та іншим фінансово-кредитним установам за кредитування інноваційних та інвестиційних проектів виробничо-орієнтованих (галузевих) наукових установ, а порядок використання коштів бюджетних програм сприяння розвитку виробничо-орієнтованих наукових установ для реалізації їх інноваційних та інвестиційних проектів затверджується Кабінетом Міністрів України [2]. У ч. 2 п. 2 та ч. 8 ст. 48 Закону про науку зазначається, що кошти державного бюджету виділяються на фінансування окремих наукових і науково-технічних програм, проектів [1].

Отже, програмно-цільове фінансування наукових установ здійснюється за допомогою: державних цільових наукових і науково-технічних програм; бюджетних програм сприяння розвитку виробничо-орієнтованих наукових установ; інших цільових наукових і науково-технічних програм.

Державні цільові наукові та науково-технічні програми є основним засобом концентрації науково-технічного потенціалу держави для розв'язання найважливіших природничих, технічних і гуманітарних проблем та реалізації пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки, які формуються і виконуються відповідно до Закону України "Про державні цільові програми" від 18.03.2004 № 1621-IV. Державна цільова програма – це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, спрямованих на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням [5]. Державні цільові програми бувають різні – загальнодержавні програми економічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля, які охоплюють всю територію держави або значну кількість її регіонів, мають довгостроковий період та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням, та інші програми, метою яких є розв'язання окремих проблем розвитку економіки і суспільства, а також проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки.

В Україні розроблено низку державних цільових наукових та науково-технічних програм, на реалізацію яких виділялися державні кошти: Загальнодержавна комплексна програма розвитку високих наукоємних технологій [6], Державна цільова екологічна програма проведення моніторингу навколишнього природного середовища [7], Загальнодержавна цільова програма "Питна вода України" на 2011–2020 роки [8], Державна цільова науково-технічна програма проведення досліджень в Антарктиці на 2011–2020 роки [9] та інші. Загальнодержавні цільові програми наукової та науково-технічної діяльності фінансуються з коштів державного бюджету, в якому передбачаються окремою позицією. Відповідно до п. 3 ст. 39 Закону про науку, загальнодержавні програми науково-технічного розвитку України затверджує Верховна Рада України, а згідно з пп. 4, 5 цього ж нормативного акта, Кабінет Міністрів України забезпечує розроблення і виконання державних цільових наукових і науково-технічних програм та затверджує відповідно до своєї компетенції державні цільові наукові і науково-технічні програми [2].

Цільові програми наукових досліджень та цільові наукові (науково-технічні) проекти фінансуються за рахунок коштів, які виділяються із загального фонду Державного бюджету України на фінансування наукової та науково-технічної діяльності головним розпорядникам бюджетних коштів. Цільова програма наукових досліджень – сукупність взаємопов'язаних завдань на наукові дослідження, об'єднаних з метою вирішення актуальних комплексних фундаментальних і прикладних проблем природничих, технічних, суспільних і гуманітарних наук. Цільовий науковий (науково-технічний) проект – окреме завдання (або декілька завдань) на наукові дослідження та (або) науково-технічні розробки, спрямовані на вирішення конкретної наукової (науково-технічної) проблеми [10]. Розроблення й формування цільових програм (проектів) та цільових наукових (науково-технічних) проектів здійснюється з урахуванням прогнозів і світових тенденцій розвитку науки і техніки, кон'юнктури ринку наукової (науково-технічної) продукції та згідно з пріоритетними напрямами розвитку науки і техніки, затвердженими Законом України "Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки" від 11.07.2001 № 2623-III [11], та пріоритетними тематичними напрямами наукових досліджень і науково-технічних розробок, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2020 року" від 07.09.2011 № 942 [12].

Досліджуючи сутність державних цільових програм, А.Г. Наумовець зазначає, і ми підтримуємо його бачення, що необхідними умовами розроблення цільової програми є: наявність комплексної проблеми, розв'язання якої потребує проведення скоординованих міждисциплінарних досліджень і наукових (науково-технічних) розробок у різних галузях наук; наявність фінансових, матеріально-технічних та кадрових ресурсів для забезпечення виконання цільової програми [10].

На думку В. Лобанова, цільові програми представляють собою пов'язаний ресурсами, виконавцями і строками здійснення комплекс науково-дослідних, виробничих, соціально-економічних, організаційно-господарських та інших заходів, які забезпечують ефективне вирішення завдань у сфері державного, економічного, екологічного, соціального і культурного розвитку держави [13]. За визначенням М.О. Мацелик, в Україні державні наукові та науково-технічні цільові програми є основною формою реалізації законодавчо визнаних пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки [14].

І. Петренко зазначає, що цільові державні програми – це один із основних способів упровадження державних рішень у життя, які "покликані забезпечити необхідну концентрацію економічних, фінансових і виробничих ресурсів на пріоритетних напрямах розвитку держави; дають змогу об'єднати зусилля всіх зацікавлених організацій, визначити довгострокові цілі й розробити стратегію на довготривалий період" [15].

Водночас І. Петренко вважає, і ми підтримуємо його думку, що в Україні ефективність багатьох державних цільових програм є дуже низькою через недостатнє їх фінансування, слабкий контроль, невмілу реалізацію, відсутність механізмів моніторингу, оцінки та аналізу соціального ефекту від їх реалізації, слабкого науково-методичного забезпечення [15].

Так, за даними щорічно підготовлених Міністерством освіти і науки України аналітичних довідок щодо стану розвитку науки і техніки, результатів наукової і науково-технічної діяльності за 2015, 2016 та 2017 рр., видатки загального фонду за напрямами бюджетного фінансування наукової сфери було розподілено так: на

дослідження і розробки у цілому спрямовано у 2017 р. – 81,83 % (та відповідно у 2016 р. – 83,95 %, у 2015 р. – 89,0 %) від загального обсягу видатків загального фонду на наукову сферу, зокрема на: фундаментальні наукові дослідження у 2017 р. – 51,31 % (та відповідно у 2016 р. – 51,14 %, в 2015 р. – 58,42 %), на прикладні дослідження і розробки у 2017 р. – 27,94 % (та відповідно у 2016 р. – 27,14 %, у 2015 р. – 28,49 %), на державні цільові науково-технічні програми у 2017 р. – 1,90 % (та відповідно у 2016 р. – 4,85 %, у 2015 р. – 1,1%), на розробки за державним замовленням у 2017 р. – 0,50 % (та відповідно у 2016 р. – 0,75 %, у 2015 р. – 0,83 %), на проекти у межах міжнародного науково-технічного співробітництва у 2017 р. – 0,18 % (та відповідно у 2016 р. – 0,07 %, 2015 р. – 0,16 %); на фінансову підтримку розвитку наукової інфраструктури та оновлення матеріально-технічної бази у 2017 р. – 7,78 % (та відповідно у 2016 р. – 5,37 %, у 2015 р. – 5,32 %); на інші напрями бюджетного фінансування наукової сфери у 2017 р. – 10,39 % (та відповідно у 2016 р. – 10,68 %, у 2015 р. – 5,68 %) [16; 17; 18].

Наведені вище показники свідчать про те, що упродовж минулих років у загальному обсязі бюджетного фінансування наукової сфери частка програмно-цільового фінансування була вкрай незначною та складала в середньому менше 3%. Основна частина бюджетного фінансування надавалася для забезпечення фундаментальних і прикладних досліджень, що виконувалися у межах основної діяльності установ.

Актуальним та необхідним, на нашу думку, є збільшення частки бюджетного фінансування до 20–30 % саме на забезпечення програмно-цільового фінансування відібраних на конкурсній основі найкращих проектів у загальному обсязі бюджетного фінансування наукових досліджень та розробок (порівнюючи з наявним, що становить щорічно менше 3 %). Основна частина бюджетного фінансування, звичайно, має залишатися за базовим фінансуванням установ, що унеможливить припинення їх діяльності у випадку не отримання на конкурсній основі програмно-цільового фінансування для виконання розробок. Водночас збільшення відсотка програмно-цільового фінансування підвищить ефективність виконання наукових досліджень і розробок у межах реалізації державних цільових програм, спрямованих на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави (за пріоритетними напрямами розвитку науки і техніки).

Ще однією з форм надання бюджетних коштів на конкурсній основі для реалізації наукових досліджень і розробок, якій слід приділити особливу увагу, є грантове фінансування.

Грант – поняття, що широко застосовується в різних галузях. Грантами називають субсидії, виплати, стипендії, пожертви тощо. В англійській мові поняття "grant" визначається як 1) подарунок; 2) субсидія, дотація; 3) одноразова грошова виплата; 4) стипендія [19, с. 122]. У тлумачному словнику грант визначається як вид субсидії, що надається підприємствам, організаціям та фізичним особам на безоплатній основі для здійснення конкретних проектів у галузі науки, культури, освіти [20, с. 392].

Відповідно до ст. 1 Закону України про науку грант – це фінансові чи інші ресурси, надані на безоплатній і безповоротній основі державою, юридичними, фізичними особами, у тому числі іноземними, та (або) міжнародними організаціями на розвиток матеріально-технічної бази для провадження наукової і науково-технічної діяльності, проведення конкретних фундаментальних та (або) прикладних наукових досліджень, науково-технічних (експериментальних) розробок, зокрема

на оплату праці наукових (науково-педагогічних) працівників у межах їх виконання, за напрямами і на умовах, визначених надавачами гранту [2].

С.В. Васильєв указує, що грант − це трансфер з бюджету, який видається на конкурсній основі на умовах, передбачених договором між грантоотримувачем і грантонадавачем з метою проведення прикладних наукових досліджень за темами, пов'язаними з розвитком пріоритетних напрямів науки, техніки та технологій [21, с. 37]. На думку Н.І. Платонової, грант − це точкове фінансування нової тематики, що дозволяє знаходити нові напрями для досліджень, а у випадку, якщо дослідження виявиться нерентабельним, воно може бути швидко припинено [22, с. 118]. Г.К. Єсєнгазіна наполягає, що грант − це грошові кошти, які виділяються державою в порядку державного замовлення на виконання наукових досліджень і розробок, у порядку благодійності для фінансової підтримки наукових установ, учених тощо, використання яких підтверджується звітом [23, с. 11].

В.П. Кухар, Б.Р. Кияк, В.І. Онопоренко стверджують, що започаткована в США модель NSF, через яку надаються державні гранти на розвиток наукової та науково-технічної діяльності, поширилася в усьому світі [24, с. 6]. М.Г. Сбруєв, відповідно до проведених досліджень, зазначає, що в США системи базового та грантового фінансування сформувалися паралельно і на сучасному етапі між ними є певний баланс [25, с. 144].

Слід зауважити, що є різні думки науковців з приводу грантової системи. Так, Г.С. Батигін вважає, що грантова система − несправедлива, оскільки в "грант-райдингу" перемагає не кращий чи розумніший, а пристосований, оскільки наукова установа чи науковий співробітник, які бажають отримати гранти, мають бути обізнаними з процедурою отримання грантів, через необізнаність чимало з них не подають заявки на отримання грантів [26, с. 68].

Л.Ф. Шмидт визначає, що хоч грантова система підтримки наукових проектів і недосконала, проте всі інші форми фінансування наукової та науково-технічної діяльності ще гірші, і наголошує, що грантова система підтримки є альтернативою відомчому розподілу ресурсів [27, с. 117].

Необхідно зазначити, що на виконання положень Закону України про науку та постановою Кабінету Міністрів України від 4 липня 2018 р. № 528 був утворений Національний фонд досліджень України (далі − Фонд) [28] з метою стимулювання фундаментальних та прикладних наукових досліджень, розвитку національного дослідницького простору та його інтеграції до світового дослідницького простору, розбудови дослідницької інфраструктури в Україні та її інтеграції до світової дослідницької інфраструктури, сприяння налагодженню науково-технічного співробітництва між науковими установами, закладами вищої освіти та представниками реального сектора економіки і сфери послуг, сприяння міжнародному обміну інформацією та вченими, залученню учнівської та студентської молоді до наукової та науково-технічної діяльності, сприяння виробничо-орієнтованим (галузевим) науковим установам шляхом організації конкурсів за запитом центральних органів виконавчої влади або інших замовників за умови виділення такими центральними органами виконавчої влади або замовниками відповідних коштів, популяризації наукової і науково-технічної діяльності, та уповноваженою на реалізацію державної політики у сфері наукової і науково-технічної діяльності. Фонд є державною бюджетною установою, основним завданням якого є грантова підтримка: 1) фундаментальних наукових досліджень у галузі природничих, технічних, суспільних та гуманітарних наук; 2) прикладних наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок за пріоритетними напрямами розвитку

науки і техніки. Фонд є головним розпорядником бюджетних коштів. Кошти Фонду формуються за рахунок: коштів державного бюджету; добровільних внесків юридичних і фізичних осіб, у тому числі нерезидентів України; інших джерел, не заборонених законодавством.

Підтримуючи позицію багатьох науковців щодо перспективності грантового фінансування, слід зазначити, що для України гранти є цікавою новацією, що відкриває можливості отримання бюджетного фінансування за конкурентним принципом для виконання наукових досліджень з орієнтацією на конкретний результат. Поступово повинна зростати роль новоствореного Національного фонду досліджень України, як інструменту розподілу бюджетних асигнувань у формі грантів на проведення наукових досліджень і розробок. Грантова підтримка, що надається за результатами конкурсного відбору, забезпечить зростання ефективності видатків, адже саме узгодження цілей, шляхів їх досягнення та необхідних для цього ресурсів дасть можливість забезпечити максимальну ефективність реалізації проектів при раціональному використанні матеріальних та інтелектуальних ресурсів, що має особливе значення в умовах обмеженості фінансування.

Підводячи підсумок, слід наголосити, що в сучасних умовах, враховуючи щорічне збільшення обсягів мінімальної заробітної плати та ріст цін і тарифів на оплату послуг зв'язку, енергоносіїв та комунальних послуг, сучасні обсяги базового бюджетного фінансування, що спрямовуються на наукову та науково-технічну діяльність, як не прикро зазначити, забезпечують лише мінімальні потреби установ. Зважаючи на те, що одним із головних фінансових інструментів для розвитку наукової сфери в Україні залишається бюджетне фінансування, діюча система розподілу бюджетного фінансування потребує вдосконалення. Зокрема, при розподілі коштів у загальному обсязі бюджетного фінансування установ необхідно передбачити збільшення частки коштів для проведення наукових досліджень і розробок на конкурсній основі, що забезпечується у формі програмно-цільового фінансування та надання грантів. Разом із фінансуванням державних цільових програм, які мають на меті розв'язання найважливіших науково-технічних проблем, створення принципово нових технологій, засобів виробництва, матеріалів, іншої наукоємної та конкурентоспроможної продукції, грантова підтримка буде надаватися для провадження наукової і науково-технічної діяльності на попередніх стадіях наукових досліджень, таких як фундаментальні, пошукові та прикладні роботи, що забезпечить інтеграцію проектного підходу в наукові дослідження на всіх стадіях процесу "наука-техніка-виробництво". Забезпечення належного рівня цільового фінансування для реалізації на конкурсній основі перспективних наукових проектів дасть можливість забезпечити ефективне використання бюджетних коштів; стимулюватиме установи та науковців до проведення наукоємних наукових досліджень і розробок за конкурентним принципом з отриманням конкретного результату; сприятиме економічному розвитку нашої держави та забезпечить для України широкі можливості інтегрування до європейського дослідницького простору.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бюджетний кодекс України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2010. № 50–51. Ст. 572.

2. Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України від 26 листопада 2015 р. № 848-VIII. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2016. № 3. Ст. 25.

3. Про порядок проведення конкурсного відбору наукових, науково-технічних робіт, що плануються до виконання за рахунок коштів державного бюджету: постанова Кабінету Міністрів України від 12 вересня 2018 р. № 739. Офіційний вісник України. 2018. № 74. Ст. 2481.

4. Про публічні закупівлі: Закон України від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2016. № 9. Ст. 89.

5. Про державні цільові програми: Закон України від 18.03.2004 № 1621-IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2004. № 25. Ст. 352.

6. Загальнодержавна комплексна програма розвитку наукоємних технологій: Закон України від 9 квітня 2004 р. № 1676-IV. Офіційний вісник України. 2004. № 18. Ст. 1275.

7. Державна цільова екологічна програма проведення моніторингу навколишнього природного середовища: постанова Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2007 р. № 1376. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1376-2007-%D0%BF (дата звернення: 25.03.2019).

8. Загальнодержавна цільова програма "Питна вода України" на 2011–2020 роки: Закон України від 20 жовтня 2011 р. № 3933-VI. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2012. № 24. Ст. 247.

9. Державна цільова науково-технічна програма проведення досліджень в Антарктиці на 2011–2020 роки URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1002-2010-п (дата звернення: 25.03.2019).

10. *Наумовець А.Г. Кошечко В.Г., Пірожков С.І.* Про стан та перспективи виконання цільових програм наукових досліджень відділень НАН України: співдоповідь на засіданні Президії НАН України 07.07.2016. URL: ftp://ftp.nas.gov.ua/akademperiodyka/Downloads/Visnyk_NANU/downloads/PDF_Visn_8-2016+/Visn_8-2016+8_program.pdf (дата звернення: 25.03.2019).

11. Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки: Закон України від 11.07.2001 № 2623-III. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2001. № 48. Ст. 253.

12. Про затвердження переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2020 року: постанова Кабінету Міністрів України від 07.09.2011 № 942. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/942-2011-п (дата звернення: 25.03.2019).

13. *Лобанов В.В.* Государственная политика: разработка и реализация: учеб. пособие. М.: ГУУ, 2000. 114 с.

14. *Мацелик М.О., Мацелик Т.О., Пригоцький В.А.* Фінансове право: навч. посіб. К.: Знання, 2011. 815 с.

15. *Петренко І.* Сутність державної політики та державних цільових програм. К.: Віче. 2011. № 10. С. 23–25.

16. Стан розвитку науки і техніки, результати наукової і науково-технічної діяльності за 2015 рік: аналітична довідка. URL: https://mon.gov.ua/storage/app/media/nauka/informatsiyno-analitychni/ad-vru-1.pdf (дата звернення: 25.03.2019).

17. Стан розвитку науки і техніки, результати наукової і науково-технічної діяльності за 2016 рік: аналітична довідка. URL: https://mon.gov.ua/storage/app/media/nauka/informatsiyno-analitychni/na-sajt-mon-ad-kmu-11.07.17.pdf (дата звернення: 25.03.2019).

18. Стан розвитку науки і техніки, результати наукової і науково-технічної діяльності за 2017 рік: аналітична довідка. URL: https://mon.gov.ua/storage/app/media/nauka/informatsiyno-analitychni/AD_NAUKA_2017.pdf (дата звернення: 25.03.2019).

19. Большой российский энциклопедический словарь / гл. ред. А.М. Прохоров. М.: Большая Российская энциклопедия, 2003. 1888 с.

20. Большой юридический словарь / ред. А.Б. Барихин. М.: Книжный мир, 2002. 720 с.

21. *Васильев С.В.* Правовые средства налогового стимулирования инновационной деятельности. М.: Торгово-промышленная палата РФ, 2008. 120 с.

22. *Платонова И.Н.* Проблемы конкурентоспособности РФ в мировой экономике. Вестник МГИМО-Университета. 2010. № 3. С. 117–136.

23. *Есенгазина Г.К.* Инструменты поддержки инновационных проектов (инновационные гранты). Астана: Национальное агентство по технологическому развитию, 2009. 111 с.

24. *Кухар В.П., Кияк Б.Р., Онопоренко В.І.* Надбання, проблеми та перспективи грантової підтримки науки. Вісник НАН України. 2012. № 8. С. 6–12.

25. *Сбруєв М.Г.* Технології грантового супроводу науково-дослідних проектів в університетах США. URL: https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved (дата звернення: 25.03.2019).

26. *Батыгин Г.С.* Невидимая граница: грантовая поддержка и реструктурирование научного сообщества в России (заметки эксперта). Науковедение. 2000. № 4. С. 67–79.

27. *Шмидт Л.Ф.* Финансовая поддержка российской науки. URL: https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved (дата звернення: 25.03.2019).

28. Про Національний фонд досліджень України: постанова Кабінету Міністрів України від 4 липня 2018 р. № 528. Офіційний вісник України. 2018. № 55. Ст. 1915.

REFERENCES

1. Biudzhetnyi kodeks Ukrainy. “Budget Code of Ukraine”. Information from the Verkhovna Rada of Ukraine (VR). 2010. № 50–51. Art. 572 [in Ukrainian].

2. Pro naukovu i naukovo-tekhnichnu diialnist. “About scientific and scientific-technical activity”: Law of Ukraine dated November 26, 2015, No. 848-VIII. Information from the Verkhovna Rada of Ukraine (VR). 2016. No. 3. Art. 25 [in Ukrainian].

3. Pro poriadok provedennia konkursnoho vidboru naukovykh, naukovo-tekhnichnykh robit, shcho planuiutsia do vykonannia za rakhunok koshtiv derzhavnoho byudzhetu. “On the procedure for conducting a competitive selection of scientific, scientific and technical works that are planned to be implemented at the expense of the state budget”: a resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated September 12, 2018, No. 739. Official Bulletin of Ukraine. 2018. No. 74. Art. 2481 [in Ukrainian].

4. Pro publichni zakupivli. “On Public Procurement”: Law of Ukraine dated December 25, 2015 No. 922-VIII. Information from the Verkhovna Rada (VR). 2016. No. 9. Art. 89 [in Ukrainian].

5. Pro derzhavni tsilovi prohramy. “About state target programs”: Law of Ukraine dated March 18, 2004 No. 1621-IV. Information from the Verkhovna Rada of Ukraine (VR). 2004. No. 25. Art. 352 [in Ukrainian].

6. Zahalnoderzhavna kompleksna prohrama rozvytku naukoyemnykh tekhnolohiy. “National comprehensive program for the development of science-intensive technologies”: Law of Ukraine dated April 9, 2004 No. 1676-IV. Official Bulletin of Ukraine. 2004. No. 18. Art. 1275 [in Ukrainian].

7. Derzhavna tsilova ekolohichna prohrama provedennIa monitorynhu navkolyshnoho pryrodnoho seredovyshcha. “State Target Environmental Program for Environmental Monitoring”: Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated December 5, 2007 No. 1376. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1376-2007-%D0%BF (date of application: 25.03.2019) [in Ukrainian].

8. Zahalnoderzhavna tsilova prohrama “Pytna voda Ukrayiny” na 2011–2020 roky. “National target program “Drinking water of Ukraine” for 2011–2020”: Law of Ukraine dated October 20, 2011 No. 3933-VI. Information from the Verkhovna Rada of Ukraine (VR). 2012. No. 24. Art. 247 [in Ukrainian].

9. Derzhavna tsilova naukovo-tekhnichna prohrama provedennia doslidzhen v Antarktytsi na 2011–2020 roky. “State Target Scientific and Technical Program for Research in Antarctica for 2011–2020”. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1002-2010-p (date of application: 25.03.2019) [in Ukrainian].

10. *Naumovets A.H., Koshechko V.H., Pirozhkov S.I.* Pro stan ta perspektyvy vykonannia tsilovykh prohram naukovykh doslidzhen viddilen NAN Ukrainy. “About the state and prospects of implementation of the target programs of scientific researches of the branches of the National Academy of Sciences of Ukraine”: co-report at the meeting of the Presidium of the NAS of Ukraine 07.07.2016. URL: ftp://ftp.nas.gov.ua/akademperiodyka/Downloads/Visnyk_NANU/downloads/PDF_Visn_8-2016+/Visn_8-2016+8_program.pdf (date of application: 25.03.2019) [in Ukrainian].

11. Pro priorytetni napryamy rozvytku nauky i tekhniky. “On Priority Areas of Science and Technology Development”: Law of Ukraine dated July 11, 2001 No. 2623-III. Information from the Verkhovna Rada of Ukraine (VR). 2001. No. 48. Art. 253 [in Ukrainian].

12. Pro zatverdzhennia pereliku priorytetnykh tematychnykh napriamiv naukovykh doslidzhen i naukovo-tekhnichnykh rozrobok na period do 2020 roku. “On approval of the list of priority thematic areas of scientific research and scientific and technical developments for the period up to 2020”: the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 07.09.2011 № 942. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/942- 2011-p (date of application: 25.03.2019) [in Ukrainian].

13. *Lobanov V.V.* (2000) Gosudarstvennaya politika: razrabotka i realizatsiya. “State policy: development and implementation”: studies. allowance. M.: GUU. 114 p. [in Russian].

14. *Matselyk M.O., Matselyk T.O., Pryhotkyi V.A.* (2011) Finansove pravo. “Financial Law”: Teacher. manual K.: Knowledge. 815 p. [in Ukrainian].

15. *Petrenko I.* (2011) Sutnist derzhavnoi polityky ta derzhavnykh tsilovykh prohram. “The essence of state policy and state target programs”. K.: Evening. No. 10. 23–25 p. [in Ukrainian].

16. Stan rozvytku nauky i tekhniky, rezultaty naukovoi i naukovo-tekhnichnoyi diialnosti za 2015 rik. “Status of the development of science and technology, the results of scientific and scientific and technical activities for 2015”: analytical reference. URL: https://mon.gov.ua/storage/app/media/nauka/informatsiyno-analitychni/ad-vru-1.pdf (date of application: 25.03.2019) [in Ukrainian].

17. Stan rozvytku nauky i tekhniky, rezultaty naukovoi i naukovo-tekhnichnoi diialnosti za 2016 rik. “Status of the development of science and technology, the results of scientific and scientific and technological activities for 2016”: analytical background. URL: https://mon.gov.ua/storage/app/media/nauka/informatsiyno-analitychni/na-sajt-mon-ad-kmu-11.07.17.pdf (date of application: 25.03.2019) [in Ukrainian].

18. Stan rozvytku nauky i tekhniky, rezultaty naukovoyi i naukovo-tekhnichnoi diialnosti za 2017 rik. “Status of the development of science and technology, the results of scientific and scientific and technological activities for 2017”: an analytical statement. URL: https://mon.gov.ua/storage/app/media/nauka/informatsiyno-analitychni/AD_NAUKA_2017.pdf (date of application: 25.03.2019) [in Ukrainian].

19. Bolshoy rossiyskiy entsiklopedicheskiy slovar. “Large Russian Encyclopedic Dictionary” / Ch. ed. A. M. Prokhorov. M.: Great Russian Encyclopedia, 2003. 1888 p. [in Russian].

20. Bolshoy yuridicheskiy slovar. “Large legal dictionary” / ed. A. B. Barihin. M.: Book World, 2002. 720 p. [in Russian].

21. *Vasilyev S.V.* (2008). Pravovye sredstva nalogovogo stimulirovaniya innovatsionnoy deyatelnosti. “Legal means of tax incentives for innovation. M.: Chamber of Commerce and Industry of the Russian Federation. 120 p. [in Russian].

22. *Platonova I. N.* (2010). Problemy konkurentosposobnosti RF v mirovoy ekonomike. “Problems of the competitiveness of the Russian Federation in the global economy”. Bulletin of MGIMO-University. No. 3. P. 117–136 [in Russian].

23. *Yesengazina G.K.* (2009). Instrumenty podderzhki innovatsionnykh proyektov (innovatsionnyye granty). “Tools for support of innovative projects (innovative grants)”. Astana: National Agency for Technological Development. 111 p. [in Russian].

24. *Kukhar V.P., Kyiak B.R., Onoporenko V.I.* (2012) Nadbannia, problemy ta perspektyvy hrantovoi pidtrymky nauky. “Acquisitions, problems and perspectives of grant support of science”. Bulletin of the National Academy of Sciences of Ukraine. No. 8. p. 6–12 [in Ukrainian].

25. *Sbruyev M.H.* Tekhnolohii hrantovoho suprovodu naukovo-doslidnykh proektiv v universytetakh SSHA. “Technologies of grant support of research projects at US universities”. URL: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved (date of application: 25.03.2019) [in Ukrainian].

26. *Batygin G.S.* (2000). Nevidimaya granitsa: grantovaya podderzhka i restrukturirovanie nauchnogo soobshchestva v Rossii (zametki eksperta). “Invisible Border: Grant Support and Restructuring of the Scientific Community in Russia (expert notes)”. Naukovedenie. No. 4. P. 67–79 [in Russian].

27. *Shmidt L.F.* Finansovaya podderzhka rossiyskoy nauki. “Financial support for Russian science. URL: https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved (date of application: 25.03.2019) [in Russian].

28. Pro Natsionalnyi fond doslidzhen Ukrainy. “About the National Fund of Researches of Ukraine”: Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated July 4, 2018, No. 528. Official Bulletin of Ukraine. 2018. No. 55. Art. 1915 [in Ukrainian].

UDC 001.89:347.73(477)

D.V. Smernytskyi,
Candidate of Juridical Sciences, Deputy Head,
State Research Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0001-6066-0324
M.V. Tryhubenko,
Candidate of Juridical Sciences, Deputy Head of the Department,
State Research Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0001-7646-3595

FEATURES OF BUDJET FINANCING RESEARCH AND DEVELOPMENT ON A COMPETITIVE BASIS: LEGAL REGULATION IN UKRAINE

According to the current legislation of Ukraine, in particular, taking into account the provisions of the Budget Code of Ukraine and the Law of Ukraine “On Scientific and Technical Activity”, one of the main instruments of implementation of the state policy in the field of scientific and technical activity is the budget financing. The state budget funds are used to support the core activities of state scientific institutions,

as well as to finance individual scientific and technical programs and projects (program-targeted funding) and to provide grants through a competitive selection process.

The peculiarities of providing budget funds on a competitive basis in the form of program-targeted financing are studied, attention is paid to the consideration of state target programs, which are the main form of implementation of legislatively recognized priority directions of science and technology development, and is aimed at solving the most important problems of the development of the state, individual sectors of the economy or administrative-territorial units. Analytical materials prepared by the Ministry of Education and Science of Ukraine on the indicators of general fund expenditures in the areas of budget financing of the scientific sphere for 2015–2017 are analyzed. In the past years the share of program and earmarked funding in the total amount of budget funding for the scientific sphere has been very small and amounted to less than 3 % on average, while the main part of the budget funding has been provided for basic and applied research carried out within the framework of the core activities of institutions. The necessity of increasing the percentage of program-targeted financing in order to ensure the effective implementation of scientific research and development aimed at solving the most important problems of the state development (in priority areas of science and technology development), the creation of fundamentally new technologies, means of production, materials, other science-intensive and competitive products has been justified.

The article considers the peculiarities of grant financing, which is a promising innovation, opening up opportunities for scientific research on a competitive basis with a focus on a particular result. Grant support based on the results of the competitive selection process will ensure increased cost efficiency, and the harmonization of objectives, ways to achieve them and the resources required to do so will ensure maximum efficiency in the implementation of projects with the rational use of material and intellectual resources, with particular importance in the context of limited funding.

The conclusion about the necessity to improve the current system of budget financing distribution in order to increase the share of targeted financing of institutions for scientific research and development on a competitive basis, which will ensure the effective use of budget funds for the implementation of priority scientific projects and will contribute to the economic development of our state, has been substantiated.

Keywords: competitive budget financing, program-targeted financing, state targeted programs, grants.

Отримано 11.04.2019

УДК 342.95:343.359.3

Тургут Гаджи огли Салаєв,
аспірант Інституту законодавства Верховної Ради України,
м. Київ, Україна

ПРОБЛЕМА ВИЗНАЧЕННЯ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ В МИТНІЙ СФЕРІ

Статтю присвячено науково-теоретичному осмисленню та наданню дефініції категорії "суб'єкти адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки у митній сфері". Автором розкрито і проаналізовано положення адміністративно-правової доктрини з наведеного питання, виявлено проблемні питання визначення поняття "суб'єкти адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки в митній сфері", обґрунтовано необхідність розмежування зазначеного поняття й інших суміжних понять та категорій.

Ключові слова: *адміністративно-правове забезпечення, інформаційна безпека, митна сфера, суб'єкти, державно-правовий механізм, інституційний механізм.*

Адміністративно-правовий механізм забезпечення інформаційної безпеки у митній сфері набуває чітких рис функціонуючої в правових реаліях сукупності правових, організаційних, програмно-технічних та інших заходів, які здійснюють ефективний вплив на митні інформаційні відносини й забезпечують безпеку митної інформації лише в разі безпосереднього втілення зазначених заходів у конкретну правову дійсність, яке можливе за допомогою діяльності суб'єктів адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки в митній сфері. Суб'єкти адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки в митній сфері складають функціональне ядро адміністративно-правового механізму в зазначеній сфері, приводять його в рух. Крім того, завдяки практиці правореалізації суб'єктами адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки у митній сфері здійснюється найбільш точне та своєчасне виявлення прогалин і колізій нормативно-правового регулювання у сфері, що розглядається, та здійснення подальшої роботи щодо усунення зазначених недоліків. Наведене обумовлює необхідність перманентно проводити дослідження наведеної правової категорії, удосконалюючи рівень теоретико-правових та нормативних розробок із зазначеної проблематики.

Окремий значний внесок у розвиток вчення про суб'єктів забезпечення інформаційної безпеки в цілому (в усіх галузях суспільного життя) здійснено такими науковцями, як В.Б. Авер'янов, І.В. Арістова, І.Л. Бачило, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, В.А. Копилов, Б.А. Кормич, В.А. Ліпкан та ін.

Разом з тим, проблематика інформаційної безпеки привертає увагу багатьох науковців, позаяк на сьогодні бракує єдиного комплексного дослідження питання суб'єктів адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки в митній сфері, зокрема, не надано визначення зазначеному терміну.

Метою цієї статті є розробка власного підходу до визначення поняття "суб'єкт адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки в митній сфері".

© Тургут Гаджи огли Салаєв, 2019

Як уже зазначалося вище, визначення поняттю "суб'єкт адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки у митній сфері" у науковій доктрині не надано. Проте існують окремі напрацювання щодо того, що саме слід віднести до кола суб'єктів забезпечення інформаційної безпеки загалом. Відтак, Є.А. Макаренко, розглядаючи поняття "агенти інформаційної безпеки", зазначає, що головним інститутом – агентом інформаційної безпеки, виступає держава, яка через низку певних політичних інституцій здійснює заходи щодо забезпечення безпеки. Серед політичних заходів інформаційної безпеки автор виділяє – з'ясування односторонніх та багатосторонніх інтересів шляхом обміну інформацією та проведення переговорів; об'єктивне висвітлення сутності конфліктів та кризових проблем засобами масової комунікації; створення умов для професійної діяльності ЗМК у зонах напруженості для забезпечення достовірною інформацією міжнародного співтовариства і формування відповідної світової думки; інформаційне супроводження політичних (референдумів) та виборчих процесів, проведення аналітичних моніторингів за дотриманням основних прав і свобод людини; інформаційні контакти з опозиційними групами, неурядовими організаціями з метою ефективності досягнення консенсусу між сторонами протиборства [1, с. 47]. Таким чином, агентами інформаційної безпеки є держава, державні органи та структури, що здійснюють її забезпечення на державному рівні (це можуть бути органи не тільки виконавчого механізму влади, а й законодавчого, судового), а також інституціалізовані форми вироблення конкурентоспроможного інформаційного продукту. Політична складова забезпечення національної безпеки покладається на таких агентів: Президента України, Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, Раду національної безпеки і оборони України, які здійснюють загальне керівництво, координацію та контроль за реалізацією заходів у сфері національної безпеки; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; Національний банк України; суди загальної юрисдикції; прокуратуру України; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; Збройні Сили України, Службу безпеки України, Службу зовнішньої розвідки України, Державну прикордонну службу України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України, на які безпосередньо покладається виконання заходів у сфері національної безпеки [2, с. 236].

О.В. Стоєцький та Б.А. Кормич пропонують розрізняти поняття "державно-правовий механізм інформаційної безпеки" й "інституційний механізм інформаційної безпеки", а також поняття "суб'єкти забезпечення інформаційної безпеки". Науковець відзначає, що поняття "інституційний механізм інформаційної безпеки" у вузькому значенні охоплює виключно державні інституції, залучені до процесу формування та впровадження політики інформаційної безпеки. У широкому значенні, крім інститутів публічної влади, до його складу входять також інститути громадянського суспільства. Перелік інституцій, які можуть брати участь у проведенні політики або виробленні конкретних політичних рішень, практично не вичерпаний і він не обмежується лише органами державної влади та місцевого самоврядування. Так, опрацювання будь-якої проблеми, пов'язаної з політикою інформаційної безпеки, може бути доручене певним науковим установам, групам експертів [3, с. 172]. Хоча як широке, так і вузьке розуміння інституційного механізму не охоплює такого важливого суб'єкта забезпечення інформаційної безпеки як громадяни України, зводячи коло суб'єктів виключно до державних і недержавних інституцій. Вчений пропонує виділяти ряд суб'єктів забезпечення інформаційної безпеки: державні інституції: Президента України; органи виконавчої влади;

інші державні органи й організації; недержавні інституції: органи місцевого самоврядування; об'єднання громадян; інші недержавні інституції; громадяни України [4, с. 162].

На необхідності долучити до переліку суб'єктів забезпечення інформаційної безпеки також недержавних інституцій наполягає і М.М. Зайцев, який зазначає, що до складу системи забезпечення інформаційної безпеки повинні входити не тільки органи публічної влади, а й інституції громадянського суспільства, що дозволить однаково ефективно захищати в інформаційних відносинах інтереси не тільки держави, а й суспільства та людей і громадян [2, с. 235].

То ж підсумовуючи наведене вище, зазначаємо, що розкриваючи проблематику суб'єктів адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки у митній сфері, необхідно не допускати підміни понять та чітко усвідомлювати відмінність понять "інституційний механізм адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки у митній сфері" та "державно-владний механізм адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки у митній сфері" від поняття "суб'єкти адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки в митній сфері". Адже поняття, що є предметом нашого дослідження, з-поміж усіх наведених вище, носить найбільш усеохоплюючий та широкий обсяг і зміст. Саме тому, розкриваючи сукупність суб'єктів адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки в митній сфері, доцільно застосовувати саме широкий підхід до розуміння зазначеної категорії, беручи до уваги й те, що серед таких суб'єктів обов'язково слід розглянути недержавних суб'єктів – органи місцевого самоврядування, громадські організації тощо. Оскільки без їхньої діяльності такий перелік не буде повним, а механізм адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки у митній сфері – не буде таким, що охоплює всі можливі сфери суспільного життя та методи забезпечення інформаційної безпеки.

На думку О.В. Стоєцького, суб'єктами забезпечення інформаційної безпеки України є система державних і недержавних інституцій, а також громадян України, об'єднаних спільною метою щодо захисту національних інтересів в інформаційній сфері. Коло суб'єктів забезпечення інформаційної безпеки України являє собою багаторівневу систему, що має спільну мету – забезпечення інформаційної безпеки України, але різні повноваження, можливості, засоби тощо [4, с. 163].

Таке твердження є обґрунтованим, тому з ним варто погодитися. Особливо вартим уваги, на нашу думку, є те, що коло суб'єктів забезпечення інформаційної безпеки складають багаторівневу систему, що має спільну мету. Така багаторівнева система характеризується різними характерами зв'язків між її суб'єктами, проте в загальному розумінні вона є цілісною, а її діяльність спрямованою на виконання спільного завдання – забезпечення інформаційної безпеки в митній сфері.

Надалі доцільно розглянути чинне загальне інформаційне та адміністративне законодавство, а також спеціальне законодавство, що регулює порядок здійснення митної справи, з метою більш чіткого розкриття особливостей та правового статусу суб'єктів адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки в митній сфері.

Згідно з положеннями Митного кодексу України від 13.03.2012 № 4495-VI, контроль за здійсненням захисту електронної інформації в інформаційних системах органів доходів і зборів, а також за дотриманням правил користування засобами захисту інформації здійснюють центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування й реалізує державну податкову і митну політику, та інші уповноважені державні органи [5].

Відповідно до Закону України "Про національну безпеку України" від 21.06.2018 № 2469-VIII, визначено перелік суб'єктів, які здійснюють демократичний цивільний контроль за сектором національної безпеки і оборони. До них віднесено Президента України (безпосередньо та через Раду національної безпеки і оборони України, інші допоміжні чи дорадчі органи), Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, Верховну Раду Автономної Республіки Крим, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, судові органи та суб'єкти громадського контролю (громадяни, громадські об'єднання) [6]. Окремі повноваження в зазначеній сфері встановлені також для Служби безпеки України, Управління державної охорони України, Збройні Сили України, Державну спеціальну службу транспорту, Національну поліцію України, Національну гвардію України, Державну прикордонну службу України, Державну службу України з надзвичайних ситуацій, Державну міграційну службу України, Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України, інші органи виконавчої влади, які входять до сектору безпеки і оборони України [6].

А ось відповідно до Указу Президента України від 25.02.2017 № 47/2017 "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року "Про Доктрину інформаційної безпеки України", крім уже наведених вище суб'єктів, зазначено про повноваження Міністерств: інформаційної політики України, оборони України, закордонних справ України, культури України; Державного агентства України з питань кіно, Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Державного комітету телебачення і радіомовлення України, розвідувальних органів, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та Національного інституту стратегічних досліджень [7].

Слід зазначити, що кожен із наведених суб'єктів відіграє відповідну роль та посідає необхідне місце в системі забезпечення національної безпеки України, інформаційної безпеки України в цілому та інформаційної безпеки в митній сфері зокрема. Зазначену роль можна охарактеризувати як здійснення загального контролю за забезпеченням інформаційної безпеки у митній сфері, а також вжиття заходів реагування на порушення інформаційного законодавства та виникнення загроз інформації у митній сфері в межах визначених законодавством повноважень. Поряд з тим, адміністративно-правове забезпечення інформаційної безпеки здійснюється й безпосередньо органами митниці.

Згідно з Положенням про Державну фіскальну службу України, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 № 236, Державна фіскальна служба України відповідно до покладених на неї завдань: формує інформаційну політику ДФС та її територіальних органів; забезпечує реалізацію державної політики щодо державної таємниці, контроль за її збереженням в апараті ДФС [8].

Підсумовуючи наведене вище, доцільно зауважити, що перелік суб'єктів адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки є досить широким, таким, що містить суб'єктів з різним правовим статусом та правовою природою повноважень. Саме з огляду на наведене вище, виникають складнощі зі зведенням усіх суб'єктів до єдиної системи та формулюванням їх загального та універсального визначення. Зокрема, серед суб'єктів можна виділити такі види: 1) за політико-правовою природою повноважень: державні та недержавні; 2) за кількісним складом: колегіальні та одноособові; 3) за змістом їх повноважень у сфері забезпечення інформаційної безпеки: активні (органи державної влади – ДФС, Кабінет Міністрів України, Президент України, Державна служба спеціального зв'язку

та захисту інформації України (ДССЗЗІ тощо) та пасивні (фізичні та юридичні особи, суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності – учасники митних відносин, які забезпечують інформаційну безпеку шляхом дотримання наявних заборон, визначених у інформаційному законодавстві, надають достовірну й точну інформацію).

Таким чином, з огляду на зазначене вище, суб'єкти адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки у митній сфері слід визначити, як фізичні особи (громадяни, особи без громадянства, іноземці), юридичні особи публічного та приватного права, суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності, державні органи, які відповідно до чинного законодавства уповноважені здійснювати заходи загального або спеціального правового, організаційного, матеріально-технічного, програмно-методичного характеру, що спрямовані на забезпечення захищеності інформаційного ресурсу у митній сфері, а також ті, які сприяють гарантуванню захищеності наведеного інформаційного ресурсу, охорони митної інформації від протиправного заволодіння, використання, спотворення, знищення, обробки тощо на основі власної ініціативи до виконання прав та свобод, наданих законом.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Макаренко Є.А.* Політичні доктрини глобальної інформаційної безпеки. Вісник Ін-ту міжнародних відносин Київськ. нац. ун-ту ім. Т. Шевченка. 2007. № 2. С. 41–51.

2. *Зайцев М.М.* Суб'єкти забезпечення інформаційної безпеки України. Форум права. 2013. № 3. С. 231–238.

3. *Кормич Б.А.* Організаційно-правові засади політики інформаційної безпеки України. Одеса, 2003. 472 с.

4. *Стоєцький О.В.* Суб'єкти забезпечення інформаційної безпеки України : адміністративно-правові засади. Підприємництво, господарство і право. 2009. № 11. С. 161–164.

5. Митний кодекс України: Кодекс, Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI . Голос України. 2012. № 73–74.

6. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII . Голос України. 2018. № 122.

7. Про Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року "Про Доктрину інформаційної безпеки України": Указ Президента України від 25.02.2017. № 47/2017. Урядовий кур'єр. 2017. № 38.

8. Положення про Державну фіскальну службу: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014. № 236. Урядовий кур'єр. 2014. № 120.

REFERENCES

1. *Makarenko, Ye.A.* (2007). Politychni doktryny hlobalnoi informatsiynoi bezpeky. "Political Doctrines of Global Information Security". Herald of Institute of International Relations of Taras Shevchenko National University of Kyiv. No 2, P. 41–51 [in Ukrainian].

2. *Zaitsev, M.M.* (2013). Subyekty zabezpechennia informatsiynoi bezpeky Ukrainy. "Subjects of Providing Information Security of Ukraine". Forum of Law 3, 231–238 [in Ukrainian].

3. *Kormych, B.A.* (2003). Orhanizatsiyno-pravovi zasady polityky informatsiynoi bezpeky Ukrainy. "Organizational and Legal Principles of the Policy of Information Security of Ukraine". Odesa. 472 p. [in Ukrainian].

4. *Stoevsky, O.V.* (2009). Subiekty zabezpechennia informatsiynoi bezpeky Ukrainy: administratyvno-pravovi zasady. "Subjects of Providing Information Security of Ukraine: Administrative and Legal Principles". Entrepreneurship, Economy and Law 11, 161–164 [in Ukrainian].

5. Customs Code of Ukraine: Law of Ukraine dated March 13, 2012 No 4495-VI. Voice of Ukraine. 2012. No 73–74 [in Ukrainian].

6. On the National Security of Ukraine: Law of Ukraine dated June 21, 2018 No 2469-VIII. Voice of Ukraine. 2018. No 122 [in Ukrainian].

7. On the Decision of the Council of National Security and Defense of Ukraine dated December 29, 2016, "On the Doctrine of Information Security of Ukraine": Decree of the President of Ukraine dated January 25, 2017 No 47/2017. Government Courier. 2017. No 38 [in Ukrainian].

8. Regulations on the State Fiscal Service: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 21.05.2014. No 236. Government Courier. 2014. No 120 [in Ukrainian].

UDC 342.95:343.359.3

Turhut Hadgy ohly Salaiev,
Postraduate of the Institute of Legislation of the
Supreme Soviet of Ukraine,
Kyiv, Ukraine

PROBLEM OF THE DEFINITION OF THE SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROVISION OF INFORMATION SECURITY IN THE CUSTOMS SPHERE

Research paper is devoted to scientific and doctrinal comprehension and definition of the category "subjects of administrative and legal provision of information security in the customs sphere". The subjects of administrative and legal provision of information security in the customs sphere constitute the functional core of the administrative and legal mechanism in the given sphere, setting it in motion.

By revealing the problems of the subjects of administrative and legal provision of information security in the customs sphere, it is necessary to prevent substitution of concepts and to clearly realize the difference between the concepts of "institutional mechanism of administrative and legal provision of information security in the customs sphere" and "state-owned mechanism of administrative and legal provision of information security in the customs sphere" from the concept "subjects of administrative and legal provision of information security in the customs sphere".

That is why, disclosing the set of subjects of administrative and legal provision of information security in the customs sphere, it is expedient to apply the broadest approach to this category understanding, including the fact that among such subjects non-state entities – local self-government bodies , civic organizations, etc. should be considered. Still without those activities such a list will not be completed, and the mechanism of administrative and legal provision of information security in the customs sphere will not cover all possible spheres of public life and methods ensuring information security.

The author considers and analyzes the provisions of the administrative and legal doctrine on the above mentioned problem, identifies the problematic issues of defining the concept of "subjects of administrative and legal provision of information security in the customs sphere"; the necessity of distinguishing this concept from other related concepts and categories is substantiated.

Therefore, in view of above mentioned, the subjects of administrative and legal provision of information security in the customs sphere should be defined as individuals (citizens, stateless persons, foreigners), legal persons of public and private law, foreign economic activity entities, state bodies which, in accordance with the current legislation, are authorized to carry out measures of general or special legal, organizational, material, technical, programmatic and methodical nature, aimed at providing protection to others the formation resource in the customs sphere, as well as those contributing to the protection of the given information resource, the protection of customs information from unlawful seizure, use, distortion, destruction, processing, etc. on the basis of its own initiative to fulfill the rights and freedoms provided by law.

Keywords: administrative and legal provision, information security, customs sphere, subjects, state and legal mechanism, institutional mechanism.

Отримано 04.04.2019

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ. КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК 343.915(477)

О.В. Алєксєєва,
кандидат юридичних наук,
провідний науковий співробітник
ДНДІ МВС України, м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0003-3390-536X,
О.М. Опанасюк,
м. Київ, Україна

ГРУПИ РИЗИКУ ДІТЕЙ В УКРАЇНІ: КРИМІНОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ[1]

Виокремлено основні групи ризику дітей, які склалися на сьогодні у світі й у сучасному українському суспільстві. Зроблено висновок про те, що поява різних груп дітей ризику неодмінно корелюється зі зростанням кількості певних родин соціального ризику. В Україні на сьогодні до таких сімей передовсім слід відносити: родини біженців і вимушених переселенців, родини з асоціальною багатодітністю, неповні сім'ї тощо.

Дефініція й розмежування груп ризику щодо дітей має допомогти об'єктивніше оцінювати ситуацію щодо кожної "дитини ризику" й визначати шляхи надання допомоги й підтримки неповнолітньому, його батькам; іншими словами, сприяти здійсненню переходу від інтуїтивного пошуку виходу зі складних ситуацій до змістовної побудови моделей поведінки стосовно дітей.

Ключові слова: *ризик, група ризику, родина ризику, ризикована поведінка, підліток, макрорівень.*

Діти групи ризику – це категорія дітей, яка через певні життєві обставини більш ніж інші категорії підпадає під негативні зовнішні впливи, які спричиняють дезадаптацію неповнолітніх [1, с. 169]. Іншими словами, "група ризику", коли йдеться про підлітка, становить розбалансування стосунків особистості у школі, родині, з ровесниками і з самим собою, унаслідок чого він зазнає труднощів пізнавального й комунікативного характеру, набуває неадекватної самооцінки (заниженої чи завищеної), несформованих ціннісно-смислової й емоційно-вольової сфер, психологічної незахищеності, що обумовлені тривожністю, репресивністю через несприятливу психологічну атмосферу, культурно-моральну неповноцінність, соціально-психологічне неблагополуччя родини, витіснення підлітка зі сфери ровесників та інші деструктивні чинники. Дезадаптація, властива цим неповнолітнім, супроводжується неуспішністю, погіршенням стосунків з учителями й батьками, грубістю, різкістю, агресивністю, конфліктністю, поведінковими порушеннями (девіантністю), вживанням алкоголю й наркотичних речовин, відходом від реальності, суїцидами [2, с. 48].

[1] Закінчення. Початок у № 3 2018 р.

© Алєксєєва О.В., Опанасюк О.М., 2019

На жаль, нині в Україні під категорію “група ризику” підпадає дедалі більше підлітків. Ми зазнаємо значних соціальних трансформацій, які вже перейшли в системну суспільно-економічну й духовну кризу, котра охопила більшу частину населення країни. Ознаками кризи стали маргіналізація суспільства, що дедалі зростає, посилення таких його характеристик як нестабільність, проміжний характер, перехідність. У чому вони полягають?

Люди в нашій державі головним чином незабезпечені, проте по-справжньому голодних, невдягнених, роззутих практично немає. Між так званим благополучним і неблагополучним середовищем існує широкий спектр різних взаємопереходів, проміжних явищ. В українських реаліях “пусковим механізмом” для породження таких негативних явищ стали анексія Криму, військовий конфлікт на Сході, зростання кількості неповних сімей, асоціальна багатодітність. На нашу думку, доцільно розглянути, яким чином ці й інші події та чинники створюють ситуацію ризику для дітей підліткового віку.

Саме події останніх років зайвий раз дали зрозуміти, яким хистким є поняття сімейного благополуччя: те, що сьогодні видається благополучним, із часом перетворюється на свою протилежність. І вкотре доводять правдивість уже згадуваної в цьому дослідженні тези про те, що саме родина є первинним інститутом соціалізації й основним фактором ризику дитини: адже зазвичай діти з неблагополучних родин рано чи пізно стають вступають у конфлікт із законом. У нашому дослідженні ми виходимо з того, що родина соціального ризику переважно є родиною соціально незахищеною, оскільки вона постійно чи тимчасово перебуває під дією факторів, що обмежують її можливості в отриманні від держави та суспільства задовільної допомоги для виконання сім’єю основних гуманітарних і соціальних функцій.

Глобальний масштаб переміщень людей, пов’язаний із війнами, конфліктами та переслідуваннями, нині перевищує всі показники, зафіксовані раніше. У світі зареєстровано 19,5 млн біженців та 38,2 млн осіб, які були переміщені в межах своїх країн. На кінець 2018 року кількість внутрішньо переміщених осіб в Україні склала 1 мільйон 515 тисяч (за зазначеним показником Україна посідає 9 місце у світі). Це українці, які були змушені полишити свої домівки після анексії Криму та розгортання збройного конфлікту на сході України і стали вимушеними переселенцями [3]. Сотні тисяч людей були змушені полишити домівки, звичний спосіб життя, втратили майно, роботу. Таким чином, до вже наявних категорій проблемних дітей додалися діти біженців і переселенців. Разом з батьками вони позбулися звичного середовища, друзів, родичів. Брак необхідних речей, соціального захисту, медичного забезпечення украй негативно позначається на фізичному стані дитини, її розвитку, емоційному потенціалі. Фактом, що засвідчує гостроту цих та інших проблем, може бути т.зв. “синдром відстороненості” – часто незворотний стан глибокої апатії, що виникає в дітей із сімей біженців унаслідок того, що вони стають свідками жорстокого насильства, часто скерованого проти їх батьків, або свідками втечі з украй небезпечного середовища. Крім того, становище дітей біженців у школі часто завдає шкоди їх самоствердженню [4]. Звичайно, у таких умовах загострюються численні проблеми, пов’язані як із соціально занедбаними, так і з девіантними дітьми (за наведеною в першій частині дослідження класифікацією Хевіта і Дженкінса).

Натепер існує проблема родинного неблагополуччя учасників АТО. Зокрема, статистика щодо насильства в сім’ях учасників АТО, часто скалічених не лише фізично, а й передовсім психологічно, Мінсоцполітики не ведеться (фіксується лише загальна кількість звернень щодо насильства в сім’ї), надто мало уваги

приділяється державою психологічній реабілітації ветеранів АТО, поверненню їх до мирного життя. Часто такі батьки відгороджуються від проблем родиною ніби невидимою стіною, їм однаково, що відбувається навколо, здебільшого не узгоджують свої дії з потребами та запитами рідних, інтереси яких повністю ігнорують. Можливий і інший, більш агресивний сценарій, коли чоловік проявляє крайні форми директивності, здійснює пресинг на членів родини, передовсім на дітей. Для цього культивуються, з одного боку, жорстка залежність, і емоційно-холодне, відсторонене ставлення, з іншого. Психіка підлітка, що виховується в такій родині, зазвичай нестабільна, майже завжди можна простежити підвищений рівень напруженості, яка, своєю чергою, призводить до численних девіацій, провокує несоціалізовану антисуспільну агресивну поведінку (за класифікацією Хевіта-Дженкінса).

З іншого боку, у геометричній прогресії зростає кількість позашлюбних дітей, розпадаються сім'ї. Самотність, стиль життя "чайлд-фрі" вважаються комфортним. І чоловіки часто не бажають "пов'язувати" себе з жінкою й дитиною. Це, своєю чергою, тягне появу низки соціально-економічних факторів, що безпосередньо позначаються на благополуччі підлітка. Ними є, на нашу думку, сам факт розпаду родини, який ставить дитину у складну психогенну ситуацію, надмірна зайнятість матерів, яка, помножена на відсутність або ж формальну присутність батька в родині, провокує скорочення часу і збіднення змісту спілкування в родині, дефіцит тепла, уважного ставлення одне до одного, щезання віковічних форм корисної діяльності дитини з дорослими, а отже, істотно спотворює характер взаємовідносин батьків і дітей. Місце особистісного й пізнавального спілкування дедалі частіше посідають його вузько прагматичні форми – щодо режиму дня, навчання, а заохочення зводиться лише до матеріальних його форм. Нерідко матері виявляють байдужість, потурання, відстороненість, непостійність у педагогічних прийомах, іноді навіть трапляються випадки ненависті і зверхності. Брак повноцінного спілкування діти заповнюють за допомогою віртуального комп'ютерного світу (який дає підліткові можливість відгородитися від важкої реальності й вивищитися над іншими) або вулиці. Подібне можна спостерігати й у сім'ях з асоціальною багатодітністю.

Ці та інші фактори провокують у дітей невпевненість у собі, стійкий психологічний дискомфорт, негативізм, агресивні форми самоствердження. За нездатності чи небажання дорослих протистояти цим проявам такі прояви переростають у делінквентну поведінку, хуліганство, майнові правопорушення та злочини. Іншими словами, як соціалізовані, так і несоціалізовані форми поведінки.

Отже, упродовж останніх років групи ризику неповнолітніх розширилися. Тим не менше, як свідчить статистика, у 2013–2017 роках структура злочинності неповнолітніх майже не відрізнялася від структури попередніх років. Значну частку в структурі злочинності неповнолітніх становили тяжкі злочини (44 %). У структурі злочинності неповнолітніх, як і раніше, переважали злочини проти власності, злочини проти життя і здоров'я особи, транспортні, наркотичні злочини та злочини проти громадського порядку й моральності. Незначну частку становили злочини проти громадського порядку й моральності. Незначну частку становили злочини проти громадської безпеки та злочини проти авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян і злочини проти журналістів. Це переважно злочини, пов'язані з незаконним поводженням зі збройовими припасами або вибуховими речовинами.

Найчисленнішу групу злочинів становлять крадіжки, питома вага яких у структурі злочинів, учинених неповнолітніми, є такою: у 2013 р. – 59,2 %, у 2014 р. – 61 %, у 2015 р. – 64 %, у 2016 р. – 62,8 %, у 2017 р. – 61 %. Питома вага крадіжок становить загалом 74 %. Отже, крадіжки становлять $^{3}/_{4}$ усіх злочинів, учинених неповнолітніми. Найбільш поширеними серед крадіжок є грабежі, розбої, шахрайство [5, с. 313].

Аналіз стану злочинності неповнолітніх за період з 2013 р. по 2017 р., зокрема його рівня і структури, свідчить про досить помітне, порівняно з попередніми роками, зниження рівня злочинів, учинених неповнолітніми, і водночас майже незмінні показники структури злочинності неповнолітніх. Найвищі показники рівня злочинності неповнолітніх спстерігалися в 1995 році (41648 зареєстрованих злочинів), а найнижчі – у 2016 р. (5230 зареєстрованих злочинів). Проте таке зменшення рівня злочинності зумовлене не лише його фактичним зменшенням, а поступовим скороченням кількості населення, виїздом молоді з метою працевлаштування за кордон, а також відсутністю офіційної реєстрації злочинів на території з традиційно високим рівнем злочинності – в окупованих частинах Донецької та Луганської областей, Автономній Республіці Крим [5, с. 314]. Крім того, ведучи мову про скорочення злочинності упродовж останніх років, слід брати до уваги значний залишок нерозглянутих кримінальних проваджень на кінець звітного періоду, зумовлений здебільшого нестачею кваліфікованих правоохоронних і суддівських кадрів, їх значним навантаженням.

Наведена судова статистика є показовою щодо ситуації, яка склалася зі злочинністю неповнолітніх (поширення злочинності неповнолітніх незалежно від складу сім'ї, освіти, збільшення випадків вчинення ними злочинів у стані алкогольного й наркотичного сп'яніння, групою осіб (зокрема за участю дорослих) та організованою групою, повторних злочинів, зміщення вікового цензу особи винного в бік зменшення).

У психологічній літературі підлітковий вік нерідко розглядається як період конфліктів, незалежно від будь-яких соціальних чи економічних перетворень [6, с. 96–97]. Недарма тема дорослішання неодноразово порушувалася у творах мистецтва (наприклад, таких шедеврах кіномистецтва як фільми Франсуа Трюффо, Дінари Асанової, Ролана Бикова й багатьох інших). Значною мірою це справедливо. Підліток нерідко жорстко обмежений у своїх діях дорослими, причому головним чином це зумовлено суб'єктивністю поглядів дорослих, часто непосильними або суперечливими вимогами, мірою благополуччя родини, у якій виховується дитина: чим нижчий рівень благополуччя в родині, у якій виховується дитина, тим гострішій її протест і тим вірогіднішою є ситуація конфлікту. Адже основними причинами конфліктів підліткового віку є актуалізація проблем самостійності, незалежності дитини від дорослого й переконання підлітка в несправедливості дорослих щодо нього. Бідність, безбатьченківство, агресія зазвичай поєднуються, спотворюючи душі підростаючого покоління. Таким чином естафета зла й жорстокості передається далі. Отже, неблагополучні сім'ї – проблема украй актуальна в усьому світі й українському суспільстві зокрема [6, с. 97; 7].

Увага науковців, які вивчають проблему підліткового неблагополуччя, переважно зосереджується на внутрішньосімейних факторах впливу. Проте різке зростання числа сімей соціального ризику зумовлене низкою проблем, що виникають на макрорівні. Тому ми зробили спробу дослідити особу неповнолітнього не у звичному кримінологічному портреті, а крізь призму загальних кримінологічних факторів, під вплив яких підпадає зазначена соціально-вікова група в Ук-

раїні, і на їх основі визначити типологічні ризики підлітків. Захист прав та забезпечення потреб дітей груп ризику в Україні становить комплексну міжгалузеву проблему, на врегулювання якої має бути спрямований широкий перелік нормативних актів, які належать до конституційного, сімейного, адміністративного, кримінального-процесуального, кримінально-виконавчого та інших галузей законодавства України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Мураткина Д.Е.* Характеристика категории "Дети группы риска" в психолого-педагогической науке. Педагогика. Психология. Социальная работа. Ювенология. Социокинетика. № 4. 2014. С. 169–172.

2. *Рыбакова Л.А., Бабынина Т.Ф.* Дети группы риска: особенности развития, психолого-педагогические технологии работы с детьми группы риска: учебное пособие. Казань, 2015. 200 с.

3. Динаміка міграції в Україні: де живе найбільше переселенців. Слово і діло: аналітичний портал. URL: https://www.slovoidilo.ua/2018/07/10/infografika/suspilstvo/dynamika (дата звернення: 12.12.2018).

4. *Гапоненко Л.В., Дидова В.В.* Проблеми соціально-правового захисту дітей-біженців та переміщених дітей в Україні. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія "Юридичні науки". 2016. Вип. 5. Т. 1. С. 41–45.

5. *Старко О.Л.* Особливості рівня та структури злочинності. Порівняльно-аналітичне право. 2018. № 2. С. 312–314.

6. *Калмикова Л.В.* Вплив різних типів неблагополучних сімей на поведінку і розвиток підлітків. Збірник наукових праць Хмельницького інституту соціальних технологій Університету "Україна". 2010. № 2. С. 94–98. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Znpkhist_2010_2_24 (дата звернення: 12.12.2018).

7. *Рыжаков С.С.* Причины и условия преступности несовершеннолетних в фокусе психолого-кримонологического интереса. Психопедагогика в правоохранительных органах. 2009. № 1(36). С. 37–40.

REFERENCES

1. *Muratkina, D.E.* (2014). Kharakterystyka katehoriy "Dety gruppy riska" v psykhologo-pedahohycheskoy nauke. "Characteristics of the Category "Children of the Risk Group" in Psychological and Pedagogical Science". Pedagogy. Psychology. Social work. Juvenology Sotsiokinetika . 4, 169–172 [in Russian].

2. *Rybakova, L.A., Babynina, T.F.* (2015). Deti hruppy riska. "Children of the Risk Group: Features of Development, Psychological and Pedagogical Technologies of Work with Children at Risk": manual. Kazan. 200 p. [in Russian].

3. Dynamika mihratsiyi v Ukraini: de zhyve naibilshe pereselentsiv. Slovo i dilo: analitychnyi portal. "Dynamics of Migration in Ukraine: Where Most Migrants Live. Word and Deed: Analytical Portal. URL: https://www.slovoidilo.ua/2018/07/10/infografika/suspilstvo/dynamika (date of application: 12.12.2018) [in Ukrainian].

4. *Haponenko, L.V., Dydova, V.V.* (2016). Problemy sotsialno-pravovoho zakhystu ditei-bizhentsiv ta peremishchenykh ditei v Ukraini. "Issues of Social and Legal Protection of Refugee Children and Displaced Children in Ukraine". Scientific Herald of Kherson State University. Series "Legal Sciences". No 5. Vol. 1. P. 41–45 [in Ukrainian].

5. *Starko, O.L.* (2018). Osoblyvosti rivnia ta struktury zlochynnosti. "Structural Features and Level of Juvenile Crime". Comparative and Analytical Law 2, 312–314 [in Ukrainian].

6. *Kalmykova, L.V.* (2010). Vplyv riznykh typiv neblahopoluchnykh simei na povedinku i rozvytok pidlitkiv. "Influence of Various Types of Dysfunctional Families on the Behavior and Development of Adolescents": collection of scientific works of the Khmelnytsky Institute of Social Technologies of the "Ukraine" University. No 2. P. 94–98. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Znpkhist_2010_2_24 (date of application: 12.12.2018) [in Ukrainian].

7. *Ryzhakov, S.S.* (2009). Prychyny i usloviYa prestupnosty nesovershennoletnykh v fokuse psykholoGo-krymonologicheskogo interesa. "Causes and Conditions of Juvenile Delinquency in the Focus of Psychological and Criminological Interest". Psychopedagogy in Law Enforcement Agencies 1 (36), P. 37–40 [in Russian].

UDC 343.915(477)

O.V. Alieksieieva,
Candidate of Juridical Sciences, Leading Researcher,
State Research Institute MIA Ukraine,
Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0003-3390-536X,
O.M. Opanasiuk,
Kyiv, Ukraine

CHILDREN'S RISK GROUPS IN UKRAINE: CRIMINOLOGICAL ANALYSIS

An attempt has been made to distinguish the main groups of children of risk today in the world and in modern Ukrainian society. Children of risk groups are the category of children who, owing to personal circumstances, have been fallen under negative external influences. We consider this problem in two aspects: the risk to a society which is made up by these children (that is, in the context of the priority of public interests), and the risk that the juvenile faces himself, in particular the loss of chance for the normal future.

The children of the "risk zone" traditionally include: minors with manifestations of social disadaptation, inclined to deviant, delinquent, addictive and risky behavior, vagrancy, handicapped children, and others. The main reason for children to be at risk is family trouble. It generates numerous problems in the behavior of children, their development, lifestyle and leads to the violation of value orientations. Accordingly, the emergence of different groups of children of risk is necessarily correlated with the types of families of social risk – those having difficult problems that limit their ability to create favorable living conditions and proper upbringing of kids. Such problems can usually be arisen in connection with the stage of the family formation, their development and disintegration (for example, incomplete family, large family, disable family); with the influence of conditions prevailing in the state and society (low-income families, families with poor housing conditions, with members–refugees, military personnel, unemployed people); with the influence of an asocial behavior of members. In modern Ukraine the following families should be considered first of all as: families of refugees and internally displaced persons, families with an associal large number, single-parent families, etc.

The highlighting of minors' risk groups in the study is carried out in view of the organization and functioning of the society as a whole (macrolevel), in particular, of socio-economic, political, socio-cultural, moral and legal determinants of this phenomenon. These include, in particular, the following: the war in the East of Ukraine, the massive poverty of the population, the growth of the number of single-parent families, and social disparties. The fact is also taken into account that the teenager, due to his psychological characteristics, is in the risk zone, often falls into the social reality, which prompts him to desire changing the situation.

Elimination of risk groups should help to objectively assess the situation of each "child of risk" and to identify the ways for the support of minor, his parents; to move from the intuitive persuing for solutions to the challenges to meaningful construction of behavioral patterns for children.

Keywords: risk, risk group, family risk, risky behavior, teenager, macro level.

Отримано 03.04.2019

УДК 343.85(4/9)

І.П. Багаденко,
кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, провідний науковий співробітник ДНДІ МВС України, м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0002-3350-4411,
В.В. Оцел,
науковий співробітник ДНДІ МВС України,
м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0002-7708-1086

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ГРОМАДЯН У МЕГАПОЛІСАХ (НА ПРИКЛАДІ ОКРЕМИХ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН)

У статті розглядається актуальна проблема для міст усього світу – забезпечення належного рівня безпеки громадян та криміногенної ситуації в цілому. Зроблено висновок, що крім діяльності поліції по охороні громадського порядку та захисту громадян, застосовуються й інші різноманітні методи, зокрема, підвищення виховно-правової культури та дисципліни громадян, урахування в практиці містобудування країн спеціального архітектурного стилю в межах попередження злочинності, а також використання з цією ж метою новітніх технологій і досягнень науково-технічного прогресу тощо.

Ключові слова: *безпека, безпечне місто, попередження злочинності, відеоспостереження.*

Громадська безпека є актуальною проблемою для міст усього світу. Незалежно від зацікавленості у цьому місцевих органів влади, поліції, служб безпеки, сервісних служб тощо кожен громадянин прагне жити у максимально безпечному та комфортному місті, районі, навіть будинку. Тому постає питання: "Вжиття яких сучасних заходів є запорукою забезпечення належного рівня безпеки громадян та криміногенної ситуації в цілому у великих містах?" На це та інші питання намагаються відповісти такі зарубіжні та вітчизняні дослідники зі соціальних галузей наук (зокрема соціології, економіки, юриспруденції), як: Р. Рудделл, Д.С. Джайасундара, Р. Мейзер, Т. Хайткамп, П.Х. Робінсон (США); Х. Мілар, Г. Цейєтмайр (ФРН); Ф. Бонфільї (Іспанія); П. Ларссон (Норвегія); Р. Греф (Велика Британія, Франція, Канада, Нова Зеландія, Австралія); А.І. Бастрикін (досвід США), О.Н. Ведернікова (досвід скандинавських країн), Ю.А. Воронін (досвід США, Великої Британії, ФРН), В.К. Григорян (досвід США, Канада, ФРН, Велика Британія, Японія), П.В. Трощинський (досвід Китаю), А.С. Палазян (досвід США, Великої Британії), А.В. Майоров, А.А. Хашимов (досвід країн Західної Європи та США), Є.А. Полтава (досвід країни Європейського Союзу, США), О.П. Виноградова (досвід Франції, Великої Британії, Бельгії), В.О. Кислухін (досвід Бельгії), М.О. Морозов (досвід Японії), Нгуєн Дик Чунг (досвід В'єтнаму), А.Б. Свистильников, І.Є. Прокопенко (досвід Великої Британії) тощо.

Так, ще на початку 2000-х років у різних країнах світу запроваджено проект "Безпечне місто", що відповідає викликам часу – розбудові мегаполісів, зростанню масової міграції, ускладненню міської інфраструктури тощо. Метою проекту є

© Багаденко І.П., Оцел В.В., 2019

створення гібридної автоматизованої системи із високими інтеграційними можливостями, зокрема це відеоохорона об'єктів міського середовища [3].

Яскравим прикладом "Безпечного міста" є Дубаї, де після встановлення системи безпеки поліції вдалося відстежити та затримати 2739 злочинців за 18 місяців. У місті Окленд було запроваджено систему відеоаналітики, в якій для прийняття інтелектуальних рішень використовується платформа IDOL. У межах програми було встановлено більше, ніж 2 тисячі відеокамер з метою є виявлення порушень, заторів, пошуку викраденого транспорту тощо [4].

Завдяки китайській системі розпізнавання осіб Dragonfly Eye упродовж перших трьох місяців її використання в Шанхаї затримали 567 порушників закону. Система зберігає 1,8 млрд фотографій, причому в базу потрапляють світлини не тільки китайців, а й усіх туристів. У такий спосіб в одному місті система допомогла зменшити випадки кишенькових крадіжок на 30 %, а в іншому – за два роки розкрити 500 злочинів. Тобто камери відеоспостереження, що можуть ідентифікувати особу, встановлені по всьому Китаю. Так само добре розвинена система відеоспостереження у Сінгапурі [5].

У межах попереджувальної діяльності особливе місце відводиться архітектурному напряму. Адже з'ясовано, що архітектурний стиль великих міст здатний провокувати злочин або полегшувати його вчинення. Тому цей фактор почали враховувати у практиці містобудування країн Західної Європи шляхом розширення об'єму малоповерхових котеджів, скорочення кількості тупиків, прохідних дворів, підвалів, підземних переходів тощо [6]. Наприклад, у Німеччині активно практикується діяльність у сфері містобудівного попередження злочинності, зокрема увага зосереджується на небезпечних приміщеннях, освітленні в окремих місцях, відеоконтролі, стоянці для жінок-водіїв тощо [7].

В Іспанії для забезпечення безпеки міського простору, враховуючи аналіз стану міської злочинності (на прикладі Мадриду), представництвом уряду впроваджується Комплексний план підвищення безпеки та поліпшення умов спільного проживання. Зважаючи на те, що найбільш поширеними злочинами є грабежі із застосуванням насильства та залякування, крадіжки, а також правопорушення, пов'язані з нічним дозвіллям (бійки, погрози, продаж та вживання наркотичних засобів – переважно "громадянами негроїдної раси" тощо), підвищення безпеки громадян вбачається, насамперед, за рахунок посилення пішого патрулювання поліції та патрулювання на транспортних засобах, розширення присутності поліцейських у форменому та цивільному одязі, а також покращення поліцейської взаємодії. Другим важливим аспектом Плану є оновлення архітектурного вигляду та "соціальної тканини кварталу". Цей тип реконструкції міського простору відомий як "джентрифікація". Його зміст полягає в прямому переході до "реваншистського міста", де стосовно "маргіналізованих" жителів проводиться дискримінаційна політика (підвищення цін на нерухомість, соціальна трансформація району тощо) [8].

В Естонії серед заходів, спрямованих на підвищення безпеки в регіоні, у межах попередження злочинності, пріоритетними є покращення вуличного освітлення, збільшення кількості встановлених камер безпеки, обмеження графіка роботи розважальних закладів, знесення руїнних будівель, встановлення попереджувальних табличок у місцях з високим рівнем злочинності тощо (здійснюється переважно органами самоуправління та іншими організаціями місцевого рівня) [9].

У Норвегії дослідження показали, що люди більш зацікавлені не в діяльності поліції, пов'язаній із серйозною злочинністю, а в її роботі, спрямованій на забезпечення спокою, тиші, порядку за місцем їх проживання, в упорядкуванні

локального вуличного руху тощо. Крім цього, враховуючи офіційні зміни за останнє десятиліття, пріоритетні завдання поліції доповнились, зокрема, такими напрямами, як: робота, пов'язана зі страхом населення перед злочинністю, робота по забезпеченню безпеки окремої людини тощо [10].

У США та Великій Британії в області безпеки співтовариства мала місце практика створення відповідних робочих груп у структурі Асоціації місцевих влад (Local Authority Association's Community Safety Working Party), метою діяльності яких є девіктимізація міських спільнот у межах заходів із профілактики злочинів [11].

Одним із пріоритетних заходів підвищення ступеня загальної безпеки міст вважається використання досягнень науки, особливо перспективними з яких визнаються застосування лазерної та іншої оптичної техніки з метою контролю за рухом транспорту, наркотиків, зброї тощо, інформаційне забезпечення тощо [6]. Так, діяльність поліції Великої Британії забезпечується новітніми технологіями, наприклад, системи теле- та відеоспостереження, що здійснюють суцільний моніторинг автомагістралей федерального рівня, автодоріг графств, вулиць і громадських місць міст, а також приміщень підприємств, установ, організацій та прилеглих до них територій. Зафіксована на магнітні носії інформація разом із дактилоскопічною та аналітичною інформацією, а також базами даних ДНК, за допомогою машинної обробки дозволяє поліції вийти на принципово новий рівень по розкриттю злочинів [12].

З метою забезпечення безпеки дорожнього руху в межах безпеки міського середовища уряд Швеції схвалив концепцію так званої "нульової смертності" (1995), головною метою якої було визначено не зменшення числа аварій, а скорочення кількості випадків отримання тяжких тілесних ушкоджень учасниками дорожнього руху. За прикладом Швеції адміністрація штату Вашингтон запропонувала Стратегічну ініціативу "Мета – нуль" (Target Zero), що передбачає розробку та поетапне впровадження комплексу організаційно-технічних заходів, у результаті застосування яких прогнозується вихід у 2030 р. на новий рівень безпеки дорожнього руху з майже нульовою ймовірністю аварій з летальними наслідками. Крім цього, паралельно почали фінансуватися спеціальні дослідницькі установи, до основних напрямів діяльності яких належить наукове забезпечення безпеки дорожнього руху.

Важливим фактором ефективного попередження автомобільної злочинності в західних країнах також є впровадження належного управління безпекою дорожнього руху, що включає в себе: розвиток немоторизованих видів пересування; розвиток громадського пасажирського транспорту; введення плати за користування особистим авто в місті; зонування території міста на предмет захисту історичних частин міста від руйнувань тощо; розвиток вулично-дорожньої мережі; інформаційне забезпечення дорожнього руху; технічна організація руху; створення безпечного дорожнього середовища (наприклад, будування перехресть з коловим рухом тощо) [13].

У Китаї уряд відреагував на збільшення кількості дорожньо-транспортних пригод за участю водіїв, що перебували у стані алкогольного сп'яніння, посиленням заходів кримінальної відповідальності, а саме – вдався до смертної кари, зокрема стосовно водіїв, винних у загибелі людей [14].

Головна ідея кримінологічної політики в області попередження злочинів у Японії полягає у вихованні населення законослухняними громадянами. Так, силами школи, поліції, громадських організацій здійснюється організація та ведення

широкої пропаганди законослухняності. Щорічно по всій країні проводяться місячні кампанії, спрямовані на підвищення правової грамотності та обізнаності населення та посилення суспільної підтримки державної політики у зазначеній сфері. Щорічно друкуються та розповсюджуються "Біла книга про злочинність" та "Біла книга про поліцію", в яких докладно висвітлюються як успіхи, так і недоліки та труднощі національної політики у сфері боротьби та попередження злочинності [6]. Вжиття зазначених заходів сприяє не лише формуванню у населення відчуття громадської відповідальності за події, які відбуваються у суспільстві, а й заохочують населення брати активну участь у діяльності, спрямованій на недопущення порушень громадського порядку та безпеки.

Отже, у сучасному світі все більше країн намагаються увійти до списку таких, де гарантії громадської безпеки є першочерговим завданням держави задля досягнення іміджу найбільш благополучних для життя та розвитку людини. Для цього, як бачимо за матеріалами статті, крім діяльності поліції по охороні громадського порядку та захисту громадян, застосовуються й інші різноманітні методи, зокрема, підвищення виховно-правової культури та дисципліни громадян, урахування в практиці містобудування країн спеціального архітектурного стилю в межах попередження злочинності, а також використання з цією ж метою новітніх технологій і досягнень науково-технічного прогресу тощо. Прикладом є Японія, Сінгапур, Швеція, Нідерланди, Канада, Австралія та інші, де рівень безпеки в деяких містах настільки високий, що їх мешканці спокійно можуть залишати без нагляду особисті речі на столиках у кав'ярнях, коли відходять, щоб зробити замовлення чи розрахуватися на касі, спокійно працювати допізна та користуватися громадським транспортом у нічний час доби, не побоюючись, що можуть стати жертвою нічних злочинців, тощо. Досягається це, по-перше, шляхом активного ведення пропаганди законослухняності, а, по-друге, завдяки впровадженню в системі забезпечення громадської безпеки різних технологічних систем, інтегрованих в інформаційно-аналітичні комплекси, за допомогою яких проводиться постійний моніторинг (ведеться відеоспостереження та реєстрація) будь-яких ситуацій у місцях, де вони були розміщені.

Завданнями таких систем є: контроль за скупченням людей та транспорту, неадекватною поведінкою людей; виявлення актів вандалізму та правопорушень; розпізнавання осіб, номерних знаків для перевірки у базі підозрюваних осіб або викрадених автомобілів; контроль за залишеними предметами; підрахунок людей або об'єктів на заданій території; прогноз надзвичайних ситуацій; контроль перетину певної території; відстеження об'єкта та контроль за його діями; відображення об'єктів на карті; проведення аналітики в режимах онлайн та офлайн тощо. Це дозволяє знизити рівень злочинності та забезпечити дотримання порядку на вулицях та місцях масового скупчення людей (підвищити безпеку автодорожніх об'єктів, мінімізувати випадки викрадення автомобілів, кишенькових крадіжок, розбійних нападів, забезпечити своєчасну фіксацію порушень правил дорожнього руху), збільшити ефективність виявлень позаштатних ситуацій, запобігти зломам магазинів, банків, гарантувати безпеку стратегічно важливих об'єктів міста, таких як аеропорти, вокзали, метрополітен, мости, державні підприємства, пам'ятники архітектури тощо.

Тому, на підставі викладеного, вбачаємо за доцільне запровадження позитивного досвіду зарубіжних країн у подальшій розробці та реалізації заходів із забезпечення безпеки громадян у нашій столиці, а також інших великих містах України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Список стран по уровню урбанизации. 2018. URL: https://nonews.co/directory/lists/countries/urban-population (дата звернення: 22.02.2019).

2. Numbeo. Safety Index. URL: https://www.numbeo.com/crime/rankings.jsp?title=2018 (дата звернення: 22.02.2019).

3. Безопасный город: специфика, тенденции, перспективы. URL: http://secuteck.ru/articles2/dvr/bezopasnyy-gorod-spetsifika—tendentsii—perspektivy (дата звернення: 22.02.2019).

4. Безпечне місто: використання інтелектуальних технологій для громадської безпеки. URL: https://www.unian.ua/science/10088759-bezpechne-misto-vikoristannya-intelektualnih-tehnologiy-dlya-gromadskoji-bezpeki.html (дата звернення: 22.02.2019).

5. Усміхніться, вас знімають: як відеокамери слідкують за киянами. Світовий досвід. URL: https://uain.press/security/usmihnitsya-vas-znimayut-yak-videokamery-slidkuyut-za-kyyanamy-647562 (дата звернення: 22.02.2019).

6. *Григорян В.К.* Предупреждение преступности в высокоразвитых зарубежных странах. Актуальные проблемы рос. права. 2012. № 4. С. 272–279.

7. *Хольмер Милар*. Принципы полицейского предупреждения преступности. Примерная сфера деятельности, возможности и границы (на примере комиссариата по профилактике президиума полиции Аахена. Проблемы правоохранительной деятельности. 2014. № 1. С. 79–83. URL: https://elibrary.ru/item.asp?id=21814294 (дата звернення: 22.02.2019).

8. *Бонфильи Ф.* Лавапьес: вопросы городской безопасности, политического активизма и миграции в сердце Мадрида. Городские исследования и практики. 2016. № 1(2). С. 34–48. URL: https://doi.org/10.17323/usp12201634-48 (дата звернення: 22.02.2019).

9. *Эрле Луук, Янно Ярве, Март Каска.* Предупреждение преступности и социальная адаптация на местном уровне. Таллинн, 2016. URL: http://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/kuriteoennetus_ja_jatkutugi_kohalikul_tasandil_ru.pdf (дата звернення: 22.02.2019).

10. *Ларссон П.* Предупреждение преступности и роль полиции / пер. Л. Л. Ананиан. Преступность и борьба с ней. Москва, 2008. С. 63–70. URL: http://law.edu.ru/article/article.asp?articleID=1437107 (дата звернення: 22.02.2019).

11. *Палазян А.С.* Концептуальные основания системы виктимологического предупреждения преступности в странах Запада. Общество и право. 2013. № 4 (46). С. 122.

12. *Свистильников А.Б., Прокопенко И.Е.* Организация криминалистического и информационного обеспечения борьбы с преступностью в Англии. Проблемы правоохранительной деятельности. 2007. № 1. С. 121–127.

13. *Полтава Е.А.* Опыт предупреждения автотранспортной преступности в странах ЕС и в США. Современное право. 2013. № 3. С. 144–148.

14. *Трощинский П.В.* Основные направления борьбы с преступностью в современном Китае. Проблемы Дальнего Востока. 2011. № 2. С. 107.

REFERENCES

1. Spisok stran po urovniu urbanizacii. 2018. List of Countries according to the Level of Urbanization. URL: https://nonews.co/directory/lists/countries/urban-population (date of application: 22.02.2019) [in Russian].

2. Numbeo. Safety Index. URL: https://www.numbeo.com/crime/rankings.jsp?title=2018 (date of application: 22.02.2019) [in English].

3. Bezopasnyy gorod: specifika, tendencii, perspektivy. “Safe City: Specifics, Tendencies, Prospects”. URL: http://secuteck.ru/articles2/dvr/bezopasnyy-gorod-spetsifika—tendentsii—perspektivy (date of application: 22.02.2019) [in Russian].

4. Bezpechne misto: vikoristannia intelektualnih tehnolohii dlia hromadskoi bezpeki. “Safe City: Use of Intellectual Technologies for Public Safety”. URL: https://www.unian.ua/science/10088759-bezpechne-misto-vikoristannya-intelektualnih-tehnologiy-dlya-gromadskoji-bezpeki.html (date of application: 22.02.2019) [in Ukrainian].

5. Usmikhnitsia, vas znimaiut: yak videokameri slidkuiut za kyianami. Svitovyi dosvid. “Smile, You’re Filmed: How Cameras Trace Kievers. World Experience”. URL: https://uain.press/security/usmihnitsya-vas-znimayut-yak-videokamery-slidkuyut-za-kyyanamy-647562 (date of application: 22.02.2019) [in Ukrainian].

6. *Grigoryan, V.K.* (2012). Preduprezhdenye prestupnosti v vysokorazvityh zarubezhnykh stranakh. “Crime Prevention in Highly Developed Foreign Countries”. Actual Issues of Russian Law 4. P. 272–279 [in Russian].

7. *Holmer Milar* (2014). Principy politceyskogo preduprezhdeniya prestupnosti. Primernaya sfera deyatelnosti, vozmozhnosti i granicy (na primere komissariata po profilaktike prezidiuma policii

Aahena. “Principles of Police Crime Pevention. Model Sphere of Activities, Possibilities and Boundaries”. Problems of Law Enforcement Activities 1, P. 79–83. URL: https://elibrary.ru/item.asp?id=21814294 (date of application: 22.02.2019) [in Russian].

8. *Bonfili F.* (2016). Lavapes: voprosy gorodskoy bezopasnosti, politicheskogo aktivizma i migracii v serdce Madrida. “Lavapies: Issues of Urban Security, Political Activity and Migration in the Heart of Madrid”. Urban Studies and Practices 1(2), 34–48. URL: https://doi.org/10.17323/usp12201634-48 (date of application: 22.02.2019) [in Russian].

9. *Erle Luuk, Yanno Yarve, Mart Kaska* (2016). Preduprezhdeniye prestupnosti i socialnaya adaptaciia na mestnom urovne. “Crime Prevention and Social Adaptation at the Local Level”. Tallinn. URL: http://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/kuriteoennetus_ja_jatkutugi_kohalikul_tasandil_ru.pdf (date of application: 22.02.2019) [in Russian].

10. *Larsson P.* (2008). Preduprezhdeniye prestupnosti i rol policii. “Prevention of Crime and the Role of Police” / transl. by L.L. Ananyin / Crime and Counteration to It. P. 63–70. URL: http://law.edu.ru/article/article.asp?articleID=1437107 [in Russian].

11. *Palazyan, A.S.* (2013). Konceptualnye osnovaniia sistemy viktimologicheskogo preduprezhdeniia prestupnosti v stranah Zapada. “Conceptual Bases of the System of Victimological Prevention of Crime in Western Countries”. Society and Law 4 (46). 122 p. [in Russian].

12. *Svistilnikov, A.B., Prokopenko, I.E.* (2007). Organizatciia kriminalisticheskogo i informacionnogo obespecheniya borby s prestupnostyu v Anglii. “Organization of Criminalistic and Informational Support of the Struggle against Crime in England”. Issues of Law Enforcement Activities 1. P. 121–127 [in Russian].

13. *Poltava, Y.A.* (2013). Opyt preduprezhdeniia avtotransportnoy prestupnosti v stranah ES i v SShA. “Experience in the Prevention of Road Crime in EU and the USA”. Modern Law 3. P. 144–148 [in Russian].

14. *Troshinsky, P.V.* (2011). Osnovnye napravleniya borby s prestupnostyu v sovremennom Kitae. “Main Directions of the Struggle against Crime”. Problems of Far East 2. 107 p. [in Russian].

УДК 343.85(4/9)

I.P. Bahadenko,
Candidate of Juridical Sciences,
Senior Research Associate, Leading Researcher,
State Research Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0002-3350-4411,
V.V. Otsel,
Research Officer, State Research Institute MIA Ukraine,
Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0002-7708-1086

SECURITY OF CITIZENS IN MEGAPOLIS (ON THE EXAMPLE OF SOME FOREIGN COUNTRIES)

As a result of urbanization, a large part of the world’s population (as of 2018, this is approximately 55 %) is urban residents [1]. One of the main conditions of the urban environment is safety. In the socio-psychological context, security is the feeling that is shaped under the influence of many factors of the urban environment, such as, for example, architecture, environmental condition, transport infrastructure, street lighting, and the state of crime etc.

Analytical campaigns and services of various scale of activity annually investigate the conditions and quality of life in cities of the world according to such indicators as ecology, health care, education and career, cost of living, infrastructure, safety. In this case, the safest cities are those with the lowest crime index. In particular, such cities-leaders include the cities of Dubai, Abu Dhabi (United Arab Emirates), Basel, Bern (Switzerland), Osaka, Tokyo (Japan), Singapore (Singapore), Doha (Qatar), Quebec (Canada) [2].

It is known that the crime level in cities is many times higher than that in rural areas. Therefore, modern cities are more areas of increased danger. As a rule, the most dangerous zones in the city are considered as crowded places (train stations, stadiums, markets, cinemas, concert halls), and deserted places, particularly at night (parks, squares, construction sites, wastelands, dead ends and etc.) and others. This requires an increasing attention to the problems of urban safety, updates research on improving the reliability of urban facilities, and equipping them with technical means of monitoring and controlling the state of the crime situation for rapid response and taking action.

Keywords: safety, safe city, crime prevention, videosurveillance.

Отримано 09.04.2019

УДК 343.9

І.Л. Близнюк,
кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
головний науковий співробітник
ДНДІ МВС України,
м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0003-3882-5790

ОСОБЛИВОСТІ ВИЯВЛЕННЯ ЗЛОЧИНІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ НЕЗАКОННИМ ЗАВОЛОДІННЯМ ТА ВИКОРИСТАННЯМ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК

У статті розглядаються особливості здійснення роботи оперативними працівниками Національної поліції України з виявлення злочинів, пов'язаних із незаконним заволодінням та використанням земельних ділянок.

Автор пропонує перелік та алгоритм вивчення фінансово-господарських документів, які необхідно перевіряти працівникам Національної поліції, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, для отримання інформації про можливі кримінальні та інші правопорушення, пов'язані з незаконним заволодінням та використанням земельних ділянок. У статті також зазначаються типові правопорушення цієї категорії, на основі чого розробляються методичні рекомендації для оперативних працівників Національної поліції з виявлення вказаних злочинів.

Ключові слова: *самовільне зайняття (захоплення) земельної ділянки, незаконне відчуження землі, злочини, державний земельний кадастр, оцінка земель, земельна частка (пай), землеустрій, зміна цільового призначення земельних ділянок, договори оренди, землі сільськогосподарського призначення.*

Найпоширенішим правопорушенням, пов'язаним із незаконним заволодінням та використанням земельних ділянок, є самовільне зайняття земельної ділянки, яке згідно зі ст. 1 Закону України "Про державний контроль за використанням та охороною земель" [1] визначається, як будь-які дії, що свідчать про фактичне використання земельної ділянки за відсутності відповідного рішення органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування про її передачу у власність або надання у користування (оренду) або за відсутності вчиненого правочину щодо такої земельної ділянки, за винятком дій, які відповідно до закону є правомірними. Відповідальність за вчинення злочину, пов'язаного із самовільним зайняттям (захопленням) земельної ділянки, передбачена ст. 197-1 КК.

Крім того, у переліку вчинених злочинів у сфері земельного ринку, пов'язаних із незаконним заволодінням та використанням земельних ділянок, виявлено найпоширеніші службові зловживання, зокрема одержання неправомірної вигоди з боку службових осіб Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастру), органів місцевого самоврядування при оформленні, відведенні (виділенні) земельних ділянок фізичним та юридичним особам, зміні їх цільового призначення, відчуженні земель державної або комунальної власності (вилученні земельних ділянок із власності територіальних громад) (ст. 364 "Зловживання владою або службовим становищем", ст. 366 "Службове підроблення", ст. 367 "Службова недбалість", ст. 368 "Прийняття пропозиції, обіцянки або

© Близнюк І.Л., 2019

одержання неправомірної вигоди службовою особою" КК); шахрайські дії під час здійснення ринкових операцій із земельними ділянками (ст. 190 КК "Шахрайство").

Зазначені суспільно небезпечні діяння мають організований характер, оскільки вчиняються у складі злочинних груп, здійснюються на професійній основі, базуються на корупційних схемах щодо заволодіння земельними ділянками, на підставі підроблених документів або рішень органів влади. Тому такі правопорушення досить складно виявити правоохоронним органам на практиці.

З метою підвищення ефективності діяльності працівників підрозділів Департаменту захисту економіки (ДЗЕ) Національної поліції України (НПУ), які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, у процесі виявлення злочинів, пов'язаних із незаконним заволодінням та використанням земельних ділянок, необхідно вивчити джерела отримання інформації про такі діяння, а також ознайомитися з переліком дій працівників ДЗЕ НПУ щодо виявлення вчинених правопорушень.

Типовими правопорушеннями, пов'язаними із незаконним заволодінням та використанням земельних ділянок, є:

• самовільне захоплення (зайняття) земельних ділянок;

• незаконне заволодіння та використання фізичними та юридичними особами землями водного, заповідного та рекреаційного призначення;

• незаконне відчуження земель сільськогосподарського призначення фермерськими господарствами шляхом внесення до їх статуту сторонніх осіб;

• безпідставна зміна цільового призначення земельної ділянки.

З метою своєчасного та ефективного викриття кримінальних та інших правопорушень, пов'язаних із незаконним заволодінням та використанням земельних ділянок, працівникам підрозділів ДЗЕ НПУ, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, доцільно вивчити та перевірити нижче викладені документи.

Так, при документуванні фактів незаконного заволодіння та використання фізичними та юридичними особами земель водного, заповідного та рекреаційного призначення необхідно в міських, сільських та селищних радах:

• отримати копії договорів оренди землі та водного плеса, при цьому особливу увагу звернути на зазначені в договорах відомості щодо нормативно-грошової оцінки земельної ділянки, ставки орендної плати, площі та категорії земельної ділянки, а також обов'язково щодо реєстрації вказаних договорів оренди в районних підрозділах Держгеокадастру;

• отримати витяг із нормативно-грошової оцінки населеного пункту в розрізі категорій земель із зазначенням вартості оренди 1 м. кв.;

• у підрозділах Державної фіскальної служби України отримати відомості щодо нарахування та сплати орендної плати конкретним суб'єктом господарювання в розрізі періоду оренди.

Якщо встановлено відсутність договорів оренди та виявлено невідповідність у договорах оренди нормативно-грошової оцінки, слід залучити в якості спеціалістів працівників Державної аудиторської служби України для нарахування суми недоотриманих коштів від сплати орендної плати.

При документуванні фактів незаконного відчуження земель сільськогосподарського призначення фермерськими господарствами шляхом внесення до їх статуту сторонніх осіб у районних управліннях Держгеокадастру необхідно витребувати відомості щодо:

• зареєстрованих фермерських господарств на території району;

• кількості членів фермерського господарства (до внесення змін до статуту фермерського господарства та після);

• розміру земельної частки (паю) із зазначенням нормативно-грошової оцінки земельної ділянки.

Після отримання вказаної інформації слід здійснити її аналіз та визначити фермерські господарства, в яких анкетні дані членів господарства відрізняються від анкетних даних голови фермерського господарства.

Опитати голів фермерських господарств щодо наявності родинних зв'язків із членами господарства, витребувати установчі та реєстраційні документи, опитати членів господарства стосовно родинних зв'язків, отримання членства в господарстві та участі у веденні господарської діяльності.

При документуванні фактів самовільного захоплення (зайняття) земельних ділянок необхідно:

• на території провести перевірки суб'єктів господарської діяльності на предмет законності використання земельних ділянок;

• при перевірці витребувати: договір оренди земельної ділянки, документи про право власності або користування об'єктами нерухомості, рішення виконавчого органу про надання дозволу на будівництво (реконструкцію) об'єкта містобудування, дозвіл на проведення будівельних робіт, проектно-кошторисну документацію на будівництво.

При цьому необхідно залучити до перевірки спеціалістів Держгеокадастру.

Оскільки останнім часом постійно збільшується кількість випадків порушення норм чинного законодавства у сфері земельних відносин, самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, порушення умов договорів оренди земельних ділянок тощо, то важливо своєчасно викривати зазначені правопорушення.

Водночас, якщо особа фактично використовує земельну ділянку та має рішення органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування про її передачу у власність чи надання у користування (оренду), вона правомірно володіє/користується земельною ділянкою.

Перехід власності на будинок, будівлю чи споруду також означає правомірність володіння земельною ділянкою, на якій вони розміщені, а отже, свідчить про відсутність факту самовільного зайняття земельної ділянки.

Проте користування земельною ділянкою без правовстановлюючих документів позбавляє орендодавця права одержати дохід у вигляді орендної плати за землю, який він міг би отримувати, якби його право не було порушено. Отже, у випадку не укладення договору оренди, суперфіцію або інших правочинів як правових підстав для користування земельною ділянкою з вини користувача настають правові наслідки, передбачені ст. 157 Земельного кодексу України [2], а також Порядком визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 19.04.1993 № 284 [3].

Законодавством визначено, що самовільне зайняття земельної ділянки – це будь-які дії, котрі свідчать про фактичне використання земельної ділянки за відсутності відповідного рішення органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування про її передачу у власність або надання у користування (оренду) або за відсутності вчиненого правочину щодо такої земельної ділянки, за винятком дій, які відповідно до закону є правомірними.

Зокрема, визначення поняття "самовільне зайняття земельних ділянок" міститься в Законі України "Про державний контроль за використанням та охороною земель", де зазначено, що самовільне зайняття земельних ділянок – це будь-які дії особи, які свідчать про фактичне використання не наданої їй земельної ділянки чи намір використовувати земельну ділянку до встановлення її меж у натурі (на місцевості), до одержання документа, що посвідчує право на неї, та до його державної реєстрації.

Таким чином, будь-яке використання земельної ділянки без належно оформлених документів можна розцінювати як самовільне зайняття.

Порядок належного оформлення таких документів передбачається Земельним кодексом України, де зазначено, що право власності та право постійного користування на земельну ділянку виникає після одержання її власником або користувачем документа, що посвідчує право власності чи право постійного користування земельною ділянкою (державного акта), та його державної реєстрації, а право на оренду земельної ділянки виникає після укладення договору оренди і його державної реєстрації.

Також Земельним кодексом України передбачено пряму заборону щодо використання земельної ділянки до встановлення її меж у натурі (на місцевості), одержання документа, що посвідчує право на неї, та державної реєстрації.

Тобто, якщо у особи відсутній документ про право на земельну ділянку, особа фактично використовує землю у розмірі, більшому, ніж визначено таким документом, то такі дії можуть кваліфікуватися як самовільне зайняття землі.

Тому при проведенні перевірки дотримання власником землі законодавства на предмет правомірного використання землі перевіряють наявність державного акта (іншого документа на власність) і дотримання розміру використовуваної землі. У цьому випадку слід здійснити обмір земельної ділянки. Якщо є межові знаки, то ці вимірювання здійснюють з урахуванням таких знаків. Якщо ж такі межові знаки відсутні, то в разі неможливості виявлення дійсних меж їх встановлення здійснюється за фактичним використанням земельної ділянки. Якщо фактичне використання ділянки встановити неможливо, то кожному виділяється однакова за розміром частина спірної ділянки. Коли ж у такий спосіб визначення меж не узгоджується зі встановленими розмірами земельних ділянок, то межі визначаються з урахуванням цих розмірів.

Крім того, законодавство України передбачає можливість відновлення меж земельної ділянки на місцевості. Відновлення здійснюється на підставі раніше розробленої документації із землеустрою. У разі відсутності такої документації розробляється технічна документація із землеустрою щодо встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості).

Закріплення межовими знаками меж земельної ділянки в натурі (на місцевості) здійснюється юридичною або фізичною особою, яка отримала ліцензії на проведення робіт із землеустрою, у присутності власника (користувача) земельної ділянки, власників (користувачів) суміжних земельних ділянок або уповноваженою ним (ними) особою.

Варто зауважити, що межові знаки не встановлюються у спільних поворотних точках меж суміжних земельних ділянок, на яких раніше встановлено межові знаки. У такому випадку раніше встановлений межовий знак використовується для опису кожної суміжної земельної ділянки (суміжних земельних ділянок) у складі відповідної документації із землеустрою.

При документуванні фактів самовільного захоплення (зайняття) земельних ділянок необхідно:

• на території провести перевірки суб'єктів господарської діяльності на предмет законності використання земельних ділянок;

• при перевірці витребувати: договір оренди земельної ділянки, документи про право власності або користування об'єктами нерухомості, рішення виконавчого органу про надання дозволу на будівництво (реконструкцію) об'єкта містобудування, дозвіл на проведення будівельних робіт, проектно-кошторисну документацію на будівництво.

При цьому необхідно залучити до перевірки спеціалістів Держгеокадастру.

Так, нагляд за дотриманням земельного законодавства здійснюють державні інспектори у сфері державного контролю за використанням та охороною земель і дотриманням вимог законодавства України про охорону земель, функції яких виконує Держгеокадастр.

Серед іншого, держінспектори мають право:

• безперешкодно обстежувати в установленому законодавством порядку земельні ділянки, що перебувають у власності та користуванні юридичних і фізичних осіб, перевіряти документи щодо використання та охорони земель;

• давати обов'язкові для виконання вказівки (приписи) з питань використання та охорони земель і дотримання вимог законодавства України про охорону земель відповідно до їх повноважень, а також про зобов'язання приведення ділянки в попередній стан у випадках, установлених законом, за рахунок особи, яка вчинила відповідне правопорушення, з відшкодуванням завданих власнику земельної ділянки збитків;

• складати акти перевірок чи протоколи про адмінправопорушення;

• викликати громадян, у тому числі посадових осіб, для одержання від них усних або письмових пояснень із питань, пов'язаних із порушенням земельного законодавства України;

• передавати до органів прокуратури, органів досудового розслідування акти перевірок та інші матеріали про діяння, у яких вбачаються ознаки кримінального правопорушення.

• та інші повноваження відповідно до закону.

Держінспектор має провести обстеження земельної ділянки, скласти акт обстеження земельної ділянки, визначити розмір шкоди, завданої її самовільним зайняттям.

Необхідно перевірити наявність документів, які посвідчують право користування або власності на землю (правовстановлюючі документи, номер та дата їх видачі (укладення), інформація про власника чи користувача земельної ділянки):

• державний акт на право власності або користування землею або свідоцтво про право власності на нерухоме майно чи витяг із Державного реєстру речових прав на нерухоме майно про реєстрацію права власності;

• рішення органів місцевого самоврядування;

• договір оренди;

• акти обстеження земельної ділянки фахівцями тощо;

• довідки перевірки та документи, що додаються до неї.

У правовстановлюючих документах особливу увагу слід звернути на зазначення у них загальної площі земельної ділянки, форми власності, категорії земель, їх цільового призначення, плану – схеми земельної ділянки.

Під час перевірки необхідно взяти до уваги те, що земля, на якій розташовані набуті нежитлові приміщення, виділена чи не виділена в натурі, чи визначена площа земельної ділянки та чи наявні щодо неї будь-які відомості в державному земельному кадастрі.

Земельна ділянка може бути об'єктом цивільних прав виключно з моменту її формування, оформлення прав на земельну ділянку.

Згідно зі ст. 125 Земельного кодексу України [2] право власності на земельну ділянку, а також право постійного користування та право оренди земельної ділянки виникають з моменту державної реєстрації цих прав. При цьому право власності, користування земельною ділянкою має оформлюватися відповідно до Закону України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень" [4].

Документи, які посвідчують право власності на земельну ділянку, можна розділити на дві групи:

1) документи, видані до 1 січня 2013 р.: державний акт на право приватної власності на землю; державний акт на право власності на землю чи державний акт на право власності на земельну ділянку.

2) документи, видані після 1 січня 2013 р.: свідоцтво про право власності на нерухоме майно чи витяг із Державного реєстру речових прав на нерухоме майно про реєстрацію права власності. Право постійного користування земельною ділянкою посвідчується державним актом на право постійного користування земельною ділянкою. При зміні власника право власності на земельну ділянку без зміни її меж та цільового призначення також посвідчується договором купівлі-продажу або свідоцтвом про право на спадщину.

При цьому державна реєстрація речових прав на земельні ділянки може бути здійснена тільки після державної реєстрації земельних ділянок у Державному земельному кадастрі.

Закон України "Про Державний земельний кадастр" у ч. 2 ст. 24 [5] передбачає, що державна реєстрація земельних ділянок здійснюється за місцем їх розташування відповідним Державним кадастровим реєстратором центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин (Держгеокадастру). Реєстрація здійснюється державним кадастровим реєстратором, який має зареєструвати земельну ділянку протягом чотирнадцяти днів з дня реєстрації відповідної заяви особи, яка має бажання зареєструвати свою земельну ділянку. Ч. 8 ст. 24 цього ж Закону [5] передбачає, що на підтвердження державної реєстрації земельної ділянки заявнику безоплатно видається витяг із державного земельного кадастру про земельну ділянку.

При здійсненні державної реєстрації земельної ділянки їй має бути присвоєно кадастровий номер. Саме цей витяг і посвідчуватиме права на земельні ділянку та відсутність помилок у реєстрі. Важливо звернути увагу на те, що незважаючи на припинення після 1 січня 2013 р. видання державних актів на право власності на земельну ділянку, водночас державні акти, видані до 1 січня 2013 р., залишаються чинними і надалі посвідчуватимуть права на земельні ділянки.

Отже, документами, що посвідчують право власності на земельну ділянку, є:

• Державний акт на право приватної власності на землю, Державний акт на право власності на землю, Державний акт на право власності на земельну ділянку;

• цивільно-правова угода щодо відчуження земельної ділянки, укладена в порядку, встановленому законом, у разі набуття права власності на земельну ділянку за такою угодою;

• свідоцтво про право на спадщину, видане нотаріусом або консульською установою України, чи його дублікат;

• свідоцтво про право власності на нерухоме майно, видане державним реєстратором відповідно до Закону України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень" [4]. Свідоцтво про право власності на нерухоме майно має бути підписаним державним реєстратором і засвідченим печаткою;

• рішення суду, що набрало законної сили, щодо права власності на земельну ділянку;

• інші документи, що підтверджують виникнення, перехід та припинення права власності на земельну ділянку відповідно до закону.

Документами, що посвідчують речові права, відмінні від права власності на земельну ділянку є:

1. Для права постійного користування:

• Державний акт на право постійного користування землею;

• Державний акт на право постійного користування земельною ділянкою.

2. Для права оренди земельної ділянки:

• Договір оренди землі (частина четверта ст. 124 Земельного Кодексу України [2], Закон України "Про оренду землі" [6]).

Необхідно також ураховувати, що:

• статтею 100 Земельного кодексу України [2] та частиною першою ст. 402 Цивільного кодексу України визначено, що сервітут може бути встановлений договором, законом, заповітом або рішенням суду. Земельний кодекс України право земельного сервітуту визначає як право власника або землекористувача земельної ділянки на обмежене платне або безоплатне користування чужою земельною ділянкою (ділянками). Встановлення земельного сервітуту не веде до позбавлення власника земельної ділянки, щодо якої встановлений земельний сервітут, прав володіння, користування та розпорядження нею. Договір про встановлення земельного сервітуту підлягає державній реєстрації в порядку, встановленому для державної реєстрації прав на нерухомого майна (глава 16 Земельного кодексу України).

• Право користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис) виникає на підставі договору між власником земельної ділянки та особою, яка виявила бажання користуватися цією земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (ст. 102-1 Земельного кодексу України та ст. 407 Цивільного кодексу України).

• Право користування чужою земельною ділянкою для забудови (суперфіцій) регулюється главою 16-1 Земельного кодексу України та главою 34 Цивільного кодексу України.

Крім того, ст. 413 Цивільного кодексу України визначено, що власник земельної ділянки має право надати її в користування іншій особі для будівництва промислових, побутових, соціально-культурних, житлових та інших споруд і будівель (суперфіцій). Таке право виникає на підставі договору або заповіту.

У випадку перевірки земельної ділянки, яка ніби орендується певною особою, слід мати на увазі, що відповідно до чинного законодавства орендарями земельних ділянок можуть бути: державні адміністрації всіх рівнів, Кабінет Міністрів та уряд Криму в межах повноважень, визначених законом; сільські, селищні, міські, районні та обласні ради; громадяни і юридичні особи України, іноземці та особи без громадянства, іноземні юридичні особи, міжнародні об'єднання та організації,

а також іноземні держави. Між власником та орендарем має бути укладений договір оренди землі, зареєстрований відповідно до діючих на час укладання законів.

Договір оренди землі укладається у письмовій формі й може бути посвідчений нотаріально. Він має містити інформацію про: об'єкт оренди (кадастровий номер, місце розташування, розмір земельної ділянки); строк дії договору оренди; орендну плату (розмір, індексація, спосіб та умови розрахунків, строків, порядку її внесення і перегляду, відповідальність за несплату). Строк дії договору оренди землі для ділянок сільськогосподарського призначення – від 7 до 50 років. Розмір щорічної орендної плати встановлюється за згодою сторін, але не може бути меншим за 3% вартості земельної ділянки. За згодою сторін у договорі оренди землі можуть зазначатися й інші умови.

Водночас у випадку придбання певною особою нерухомого майна – будинку, будівлі або споруди – слід мати на увазі, що новий власник отримує й певні права та обов'язки на земельну ділянку, на якій розташоване таке майно. Передусім, істотною умовою договору, який передбачає набуття права власності на жилий будинок, будівлю або споруду, є кадастровий номер земельної ділянки, володіння якою автоматично переходить із набуттям права власності на вказані вище об'єкти (ст. 120 Земельного кодексу України [2]).

Проте варто розуміти, що укладання договору про перехід землі у власність нового господаря здійснюється лише після її оформлення в окрему ділянку та присвоєння їй окремого кадастрового номера. Якщо зазначених вище вимог не було дотримано, угоду можна вважати недійсною.

Після набуття права власності або права користування нерухомим майном до нового власника переходить право власності або користування земельною ділянкою, на якій вони розташовані, на тих самих умовах і в тому ж обсязі, що були у попереднього власника (ст. 120 Земельного кодексу України та ст. 377 Цивільного кодексу України).

Верховний Суд України у своїй судовій практиці сформував правову позицію щодо наявності загального принципу цілісності об'єкта нерухомості із земельною ділянкою, на якій цей об'єкт розташований: "За цим принципом визначення правового режиму земельної ділянки перебуває в прямій залежності від права власності на будівлю та споруду. При цьому при застосуванні положень ст. 120 Земельного кодексу України в поєднанні з нормою ст. 125 цього кодексу [2] в набувача нерухомості право власності на земельну виникає одночасно з виникненням права власності на зведені на цій ділянці об'єкти. Це правило стосується й випадків, коли право на земельну ділянку не було зареєстроване одночасно з правом на нерухомість, однак ділянка раніше набула ознак об'єкта права власності".

З моменту набуття права власності на нерухоме майно, новий власник такого майна стає власником або користувачем земельної ділянки, на якій знаходиться будівля. Наприклад, якщо попередньому власнику земельна ділянка належала на праві оренди, то до нового господаря нерухомості переходить і право оренди земельної ділянки, де знаходиться будівля.

Право власності на жилий будинок, будівлю або споруду попереднього власника або користувача припиняється автоматично, без оформлення будь-яких документів. Така норма не підлягає змінам, а договір оренди при цьому не припиняється в цілому, лише замінюється сторона в договорі. Також новий

власник набуває прав на землю незалежно від волі попереднього господаря чи органу, якщо земельна ділянка знаходилася у державній або комунальній власності.

Отже, при перевірці правильності переходу у власність певних осіб земельних ділянок разом із розташованими на них будівлями, спорудами слід мати на увазі, що:

• до нового власника автоматично переходить право власності або користування земельною ділянкою;

• у попереднього власника таке право припиняється автоматично разом із відчуженням нерухомості без оформлення будь-яких актів і документів;

• якщо земельна ділянка знаходилась у користуванні попереднього власника майна, то новий власник може переоформити на себе права користування земельною ділянкою незалежно від волі власника земельної ділянки та органу, уповноваженого розпоряджатися землею;

• не повинно бути додаткових рішень органів державної влади або місцевого самоврядування про заміну сторони в договорі оренди земельної ділянки.

У цілому, слід зазначити, що відповідно до ст. 132 Земельного кодексу України угоди про перехід права власності на земельні ділянки повинні містити [2]:

а) назву сторін (прізвище, ім'я та по батькові громадянина, назва юридичної особи);

б) вид угоди;

в) предмет угоди (земельна ділянка з визначенням місця розташування, площі, цільового призначення, складу угідь, правового режиму тощо);

г) документ, що підтверджує право власності на земельну ділянку;

ґ) відомості про відсутність заборон на відчуження земельної ділянки;

д) відомості про відсутність або наявність обмежень щодо використання земельної ділянки за цільовим призначенням (застава, оренда, сервітути тощо);

е) договірну ціну;

є) права та обов'язки сторін;

ж) кадастровий номер земельної ділянки;

з) момент переходу права власності на земельну ділянку.

Таким чином, пошук інформації про можливе вчинення злочинів, пов'язаних із незаконним заволодінням земельними ділянками, полягає у вивченні та детальному аналізі таких документів, а саме:

• опрацюванні офіційних документів і статистичних даних, що характеризують стан земельних відносин на території обслуговування та особливостей земельних ресурсів регіонів;

• опрацюванні прийнятих рішень органів влади та управління, пов'язаних зі зміною категорії і цільового призначення земель; включення до переліку суб'єктів, які мають право на пільги при сплаті орендної плати тощо;

• вивченні матеріалів перевірок контролюючих органів про виявлені правопорушення у сфері землекористування та адекватність вживаних заходів;

• проведенні оперативно-розшукових заходів на території обслуговування (перевірка інформації, особистий пошук, зашифровані відвідування об'єктів, розвідувальне опитування).

• вивченні питань визначення експертної оцінки та попиту на земельні ділянки.

Таким чином, працівникам підрозділів ДЗЕ НПУ, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність шляхом пошуку інформації про підготовку або вчинення злочинів, пов'язаних із незаконним заволодінням та використанням земельних

ділянок, дуже важливо ретельно підходити до вивчення зазначених вище документів, що дозволить визначити найтиповіші правопорушення, що вчиняються при операціях із землею, та категорії службових осіб, які можуть сприяти порушенням земельного законодавства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19.06.2003 № 963-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15 (дата звернення: 06.03.2019).

2. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14 (дата звернення: 06.03.2019).

3. Про Порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам: постанова Кабінету Міністрів України від 19.04.1993 № 284. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/284-93-%D0%BF (дата звернення: 06.03.2019).

4. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 01.07.2004 № 1952-IV. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15 (дата звернення: 06.03.2019).

5. Про Державний земельний кадастр: Закон України від 07.07.2011 № 3613-VI. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17 (дата звернення: 06.03.2019).

6. Про оренду землі: Закон України від 06.10.1998 № 161-XIV. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/161-14 (дата звернення: 06.03.2019).

REFERENCES

1. Pro derzhavnyi kontrol za vykorystannyam ta okhoronoyu zemel. “On state control over use and protection of land”: Law of Ukraine dated June 19, 2003 No. 963-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15 (date of application: 06.03.2019) [in Ukrainian].

2. Zemelnyi kodeks Ukrainy. “Land Code of Ukraine” dated 25.10.2001 No. 2768-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14 (date of application: 06.03.2019) [in Ukrainian].

3. Pro Poriadok vyznachennia ta vidshkoduvannia zbytkiv vlasnykam zemli ta zemlekorystuvacham. “About the Procedure for determination and indemnification of losses to land owners and land users”: the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated April 19, 1993 No. 284. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/284-93-%D0%BF (date of application: 06.03.2019) [in Ukrainian].

4. Pro derzhavnu reiestratsiyu rechovykh prav na nerukhome maino ta yikh obtiazhen. “About the state registration of real rights to real estate and their encumbrances”: Law of Ukraine dated 01.07.2004 № 1952-IV. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15 (date of application: 06.03.2019) [in Ukrainian].

5. Pro Derzhavnyi zemelnyi kadastr. “About the State Land Cadaster”: Law of Ukraine dated 07.07.2011 No. 3613-VI. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17 (date of application: 06.03.2019) [in Ukrainian].

6. Pro orendu zemli. “About lease of land”: Law of Ukraine dated 06.10.1998 №161-XIV. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/161-14 (date of application: 06.03.2019) [in Ukrainian].

UDC 343.9

I.L. Blyzniuk,
Candidate of Juridical Sciences, Senior Research Associate,
Chief Researcher, State Research Institute MIA Ukraine,
Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0003-3882-5790

THE SPECIFICS OF CRIME DETECTION, RELATED TO ILLEGAL ACQUISITION AND USE OF LAND PLOTS

The article considers the peculiarities of the implementation of the work of operational workers of the National Police of Ukraine on the detection of crimes

related to the illegal acquisition and use of land. The author proposes a list and algorithm for studying financial and economic documents that should be checked by the National Police officers conducting search operations in order to obtain information on possible criminal and other offenses related to illegal possession and use of land plots.

Varieties of the mentioned crimes are presented with the emphasis of such typical offences related to illegal acquisition and use of land plots as unauthorized seizure (occupation) of land plots, unjustified change of the purpose of the land plot, illegal acquisition and use by private individuals and legal entities of lands of water, reserve and recreational purpose, illegal alienation of lands of agricultural purpose by farms through the introduction of unauthorized persons into their charters.

With this in mind, the author suggests that operational officers of the National Police of Ukraine should consider the specifics of detecting crimes related to illegal acquisition and use of land plots, for which purpose he singles out a number of financial and economic documents that need to be studied and analyzed by operational officers for the purpose of timely and effective disclosure of criminal and other offenses, related to the illegal acquisition and use of land plots, as well as during the verification of the owner's compliance with the law on the subject of lawful use of land.

The peculiarities of documenting the facts of illegal acquisition and use of water, protected and recreational lands by individuals and legal entities, facts of illegal alienation of agricultural lands by farms by introducing unauthorized persons into their charters were revealed, arbitrary seizure (occupation) of land plots, use of land plots not for their intended purpose, violation of the terms of land plot lease agreements and the like. The article also discloses the concept of "unauthorized seizure of a land plot".

Keywords: Arbitrary occupation (seizure) of a land plot, illegal alienation of land, crimes, state land cadaster, land valuation, land share (share), land structure, change of purpose of land plots, lease agreements, agricultural land.

Отримано 10.04.2019

УДК 343.415 (477)

А.В. Бурбій,
здобувач ДНДІ МВС України,
провідний юрисконсульт ДНДІ
МВС України, м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0003-4866-321X

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ЗЛОЧИНІВ ПРОТИ ВИБОРЧИХ ПРАВ

Статтю присвячено дослідженню поняття злочинів проти виборчих прав та визначенню його ознак. Наголошується на важливості детермінації злочинів проти виборчих прав громадян для їх відмежування від схожих адміністративних деліктів та забезпечення достатнього рівня охорони виборчих прав громадян. Для досягнення поставленої мети в статті аналізуються навчально-наукові та нормативно-правові джерела. На підставі проведеного аналізу сформульовано авторське поняття злочинів проти виборчих прав.

Ключові слова: *вибори, виборчі права, виборчий процес, злочин, злочини проти виборчих прав, кримінальне законодавство.*

Питанням забезпечення життя і здоров'я людини, її благополуччя, утвердженням її прав та інтересів цивілізовані держави завжди переймалися і, мабуть, не буде помилковим твердження, що це питання не є вичерпаним навіть у віддаленій перспективі. У іншому випадку можна буде констатувати досягнення утопічного стану розвитку державотворення, що видається малодосяжним. З іншого боку, процес функціонування державного механізму є динамічним, безупинним і втручання статики означало б його знищення. Так чи інакше забезпечення достатнього рівня життя на сьогодні серед іншого досягається за допомогою функціонування різноманітних політичних інститутів, ключове місце серед яких посідає право обирати і бути обраним. Можливість особи впливати на розвиток соціально-правових та економічних процесів своєї країни є ознакою, притаманною лише високорозвиненому суспільству. Якщо на більш ранніх етапах суспільно-політичного розвитку увага науковців і філософів була прикута до обґрунтування важливості самого життя людини, то сьогодні акценти змістилися на більш матеріальні аспекти буття. Сучасний стан розвитку права демонструє прагнення не обґрунтувати важливість існування тих чи інших вже визнаних суспільно-правових та політичних інститутів (наприклад, можливість жінок брати участь у виборах), а прийняття дієвих норм, які ці інститути будуть якісно "обслуговувати" і охороняти від посягань. Зазначене стосується рівною мірою всіх норм, які забезпечують охорону тих чи інших прав, зокрема і кримінально-правових.

Можемо впевнено стверджувати, що забезпечення виборчих прав громадян є однією з гарантій розвитку державництва України та політичної стабільності в суспільстві (що неминуче впливає на інші сфери життєдіяльності держави: економічну, соціальну, культурну тощо). Порушення цих прав нівелює ідею самих виборів, створюючи ситуацію, коли вибори відбувають не заради реалізації громадянином свого конституційного права та вираження ним свідомої волі з того чи іншого питання, яке є предметом виборів, а заради формального дотримання процедури "вибори заради виборів". У такому разі не лише руйнується довіра до

© Бурбій А.В., 2019

політико-правових інститутів. Такі порушення знищують зв'язок людини із державою та базові закони влади, відповідно до яких народ у своїй сукупності є єдиним її джерелом.

Однією з центральних гарантій забезпечення конституційного права громадян на вільні вибори є кримінальна відповідальність за його порушення. Навіть побіжний аналіз загальноправових та спеціальних кримінально-правових наукових та законодавчих джерел дозволяє впевнено стверджувати, що питанню виборчих прав громадян приділено значну увагу. Повсякчас законодавець вносить зміни і в поточне законодавство, яке регламентує порядок проведення як загальнодержавних, так і місцевих виборів. Це відбивається і на змісті кримінально-правових норм, які регламентують відповідальність за вчинення злочинів в окресленій сфері. Проте в науці кримінального права не сформульовано чіткого визначення поняття злочину проти виборчих прав громадян.

Поняття злочину в різних його аспектах досліджували багато фахівців, серед яких П.П. Андрушко, К. Біндінг, А.А. Вознюк, О.М. Джужа, В.І. Осадчий, М.І. Панов, А.В. Савченко та інші науковці. Увагу різним аспектам злочинів проти виборчих прав громадян у своїх дисертаційних дослідженнях приділяли С.Я. Лихова, Д.О. Колодін, С.В. Красноголовець, Л.П. Медіна, С.А. Мозоль, М.О. Мягков та інші. Незважаючи на ґрунтовність і багатоаспектність наукових напрацювань зазначених правників, питання поняття злочинів проти виборчих прав громадян не знайшло в них свого чіткого вирішення.

Поняття злочину має не лише юридичну природу, а передусім соціальну, відбиваючи соціальні підходи до розуміння добра і зла, протиправності і бачення суспільним загалом негативності деструктивних проявів тієї чи іншої діяльності людини. Матеріальна ж форма втілення кримінально-правової норми про поняття злочину є результатом "суспільного обговорення" (моральний суспільний осуд), оскільки злочин посягає на важливі суспільні блага. Законодавець, оцінивши характерні риси, які вказують на суспільну небезпеку діянь, позначає їх кримінально-протиправними. Визначення злочину, яке міститься у вітчизняному кримінальному законі, відображає формально-матеріальний підхід до тлумачення цього поняття, поєднуючи соціальну та юридичну характеристику злочину.

Лексико-семантичний аналіз поняття "злочин" розкриває його соціальну сутність через розуміння зла як такого і способу його виникнення – "чинення" кимось [1, с. 155]. Зазначене наголошує на вихідній рисі злочину – він вчиняється людиною через його поведінку (як активну, так і пасивну), це певні діяння, які вчиняються "під контролем свідомості і волі" [2, с. 51]. Як поняття прав і свобод являються базовими категоріями правової науки загалом, пронизуючи всі сфері її існування, так поняття злочину пронизує всі кримінально-правові поняття, слугуючи одночасно фундаментом для їх дослідження. Для вирішення окремих наукових питань кримінального права, таких як кримінальна відповідальність, співучасть у злочині, суб'єкт злочину, стадії вчинення злочину тощо, науковці звертаються до розуміння поняття злочину.

Детермінація того чи іншого злочинного діяння в науці кримінального права здійснюється через встановлення його об'єктивних ознак, що досі залишається однією з найбільш дискусійних проблем цієї галузі права. Без цього визначення сутності того чи іншого діяння робить неможливим віднесення його до кримінально караних. Формулювання поняття злочинів проти виборчих прав громадян є важливим з огляду на те, що на його основі створюється можливість відмежування складів злочинів проти виборчих прав громадян від аналогічних

адміністративних деліктів. У визначенні поняття відбивається розуміння сутності діянь, які становлять зміст злочинів цього виду. Врешті навколо зазначеного поняття вибудовуються норми і принципи кримінально-правової охорони виборчих прав громадян України.

Основні права осіб, які беруть участь у виборах різних рівнів в Україні, визначаються окремими профільними законодавчими актами. І всі вони єдині у встановленні вихідних засад виборчого процесу: вибори всіх ланок влади відбуваються на основі загального, рівного, прямого виборчого права через таємне голосування. Останні виступають основою і одночасно орієнтиром виборчих відносин у державі. Ці чотири ознаки повністю кореспондуються з Основним законом України, що надає їм особливого правового статусу, та з Конвенцією про стандарти демократичних виборів, виборчих прав і свобод у державах-учасницях Співдружності Незалежних Держав від 1 жовтня 2002 року. Остання, серед іншого, зобов'язує країни-учасниці до врегулювання питань кримінально-правової відповідальності за перешкоджання реалізації виборчих прав громадян (п.м ч. 2 ст. 19).

Нині злочини проти виборчих прав розглядаються в сукупності з іншими злочинами проти прав людини і громадянина, передбаченими розділом п'ятим Кримінального кодексу України, що відбилося на недостатній самостійній правовій детермінації та класифікації злочинів цієї групи.

Щоб дати визначення поняття злочинів проти виборчих прав громадян, необхідно, насамперед, дослідити погляди фахівців щодо наукового бачення виборчого права та виборчих відносин як об'єкта захисту та характерних рис цих злочинів.

Так, С.Я. Лихова у монографії, визначаючи злочини проти виборчих правовідносин, звертається безпосередньо до КК України, зазначаючи, що злочинами проти виборчих правовідносин визнаються суспільно небезпечні діяння, передбачені ст.ст. 157–159 КК України, які перешкоджають громадянам України вільно здійснювати свої конституційні виборчі права [3, с. 330]. При цьому, як бачимо, автор у дефініції не наводить вирізняльних ознак цих діянь.

Автори навчальних посібників із кримінального права визначають злочини проти виборчих, трудових та інших особистих прав і свобод людини і громадянина як суспільно небезпечні, винні та протиправні діяння (дія або бездіяльність), що посягають на передбачені й гарантовані Конституцією України особисті права та свободи людини і громадянина, вчинені суб'єктом злочину [4, с. 92]. Інші додають, що об'єктом є особисті права, яким обов'язково має бути заподіяна істотна шкода [5, с. 63]. З наведеного визначення вбачається, що автори у своєму баченні злочинів, передбачених розділом V КК України, спираються виключно на загальні ознаки злочину, закріплені у ч. 1 ст. 11 КК України, що не дозволяє однозначно відмежувати ці злочини від інших. Крім цього, увагу привертає акцентування на правах людини і громадянина, передбачених Конституцією. На нашу думку, таке широке тлумачення об'єкта посягання є не зовсім точним і певним чином суперечливим, оскільки інші права людини і громадянина як-то право на життя і здоров'я, честь і гідність, трудові права, право власності тощо, що захищаються іншими статтями кримінального закону, також є гарантованими Основним Законом України.

М.І. Мельник наголошує, що через порушення виборчих прав громадян здійснюється протиправний вплив на результати виборів у представницьких органах, і на виборних посадах можуть опинитися особи, які фактично не були до них обрані, і, навпаки, можуть не опинитися кандидати, які отримали чи, у

випадку виконання вимог закону під час виборів, могли б отримати підтримку більшості виборців. Наголошується, що це може призвести до фактичної нелегітимності органів державної влади чи органів місцевого самоврядування. Відповідно це зумовлює неможливість народу бути джерелом влади, оскільки ним стають порушники виборчого процесу [6, с. 4]. На нашу думку, з наведеної характеристики злочинів проти виборчих прав громадян слід виокремити дві найголовніші ознаки: ці злочини через втручання у налагоджені виборчі відносини заперечують легітимність виборів будь-якого рівня, що тягне за собою не лише кримінально-правові наслідки, а й конституційно-правові (як визнання виборів недійсними), та порушує право громадян на реалізацію свого конституційного права бути єдиним джерелом влади у державі та впливати на її суспільно-політичний розвиток.

Продовжуючи досліджувати зміст злочинів проти виборчих прав громадян України, зазначимо, що злочини проти будь-яких суспільних відносин детермінуються сукупністю ознак, що відображають його найважливіші сторони. За твердженням І.І. Митрофанова, ознаки безпосередньо випливають з його законодавчого визначення і є обов'язковими, а відсутність будь-якої з них виключає можливість оцінки вчиненого як злочину [7, с. 113]. З аналізу чинного Кримінального кодексу України слідує, що діяння буде визнано злочином, якщо воно відповідає низці вимог: є суспільно небезпечним і винним, несе суспільну небезпеку і заподіює істотну шкоду особі, суспільству чи державі, є кримінально-караним, має визначений склад злочину і вчинене суб'єктом злочину (ст.ст 2, 11 КК України) [8].

На сьогодні суспільна небезпека злочину залишається оціночним поняттям і реалізовується у двох площинах: законодавчій – через криміналізацію злочинних діянь, що посягають на виборчі відносини (якісно-кількісний виразник суспільної небезпеки злочину, який посягає на певні відносини і визначається в законі) та правозастосовній – через оцінку безпосереднього злочинного діяння уповноваженими правозастосовними органами в процесі зіставлення його змісту і змісту кримінально-правової норми. З цією ознакою злочину нерозривно пов'язана ознака кримінальної караності за принципом nullum crimen sine lege (лат.) – злочином є все, що передбачено законом. Вона є результатом суспільного розвитку і наступної криміналізації тих діянь, які, на думку правотворців (як виразників суспільної думки), найбільше завдають шкоди конкретним відносинам.

Винність як суб'єктивна ознака злочину безпосередньо пов'язана із принципом доведеності вини і виражає внутрішнє (суб'єктивне) ставлення особи до власного діяння та його наслідків [9, с. 70]. "Особливість суб'єктивної сторони злочину полягає в тому, що вона не тільки передує вчиненню злочину, формуючись у вигляді певного відношення, мотиву, плану злочинного посягання, а й "супроводить" його зовнішній бік від початку до кінця злочинних діянь, як своєрідний самоконтроль над поведінкою" [10, с. 143]. Більше того, суб'єктивна складова злочину є так би мовити "керівним" вказівником майбутнього злочину, особливо, якщо вести мову про умисні злочини. Свідомість диктує особі формулу поведінки, алгоритм: об'єкт – порядок реалізації – результат – наслідки. "Майбутній об'єктивний бік злочину в ідеальній формі утворюється у свідомості особи і потім тією чи іншою мірою здійснюється насправді" [11, с. 12–13]. Наразі конструкції злочинів проти виборчих прав громадян (ст.ст. 157–160 КК України) вказують на неможливість вчинення їх через пасивну поведінку. Більше того, це діяння, які переважно потребують ретельної попередньої підготовки. В деяких випадках

диспозиції відповідних статей КК України містять безпосередню вказівку на умисний характер злочину (ст.ст. 158,159, ч. 2 ст. 159-1 КК України), в інших – умисний характер випливає зі змісту норм.

Спираючись на ст. 24 КК України, розуміємо, що вольова складова умислу полягає у бажанні особи настання суспільно небезпечних наслідків свого діяння (прямий умисел) або у свідомому припущенні їх настання (непрямий умисел). Вивчення наведених вище норм кримінального закону виключає можливість "випадковості" чи необережності у вчиненні аналізованих діянь. Злочинець безальтернативно бачить кінцеву мету своєї дії і розуміє, через які способи і засоби її досягти. Крім того, важливо усвідомлювати, що на умисний характер цих посягань вказує сама специфіка виборчих відносин, здебільшого потребуючи від особи злочинця розуміння виборчого законодавства і влучного визначення тих ланок, у які можна втрутитись і вплинути на результати виборчого процесу. Наприклад, здійснюючи незаконне знищення виборчої документації, член виборчої комісії (ч. 2 ст. 159 КК України) усвідомлює, що він робить це без законних на те підстав, так само як і те, що його дії є кримінально караними (діє з прямим умислом).

Для правильної детермінації цієї групи злочинів також важливо розуміти, хто є суб'єктом їх вчинення. Із змісту наведених вище норм Кримінального кодексу України випливає, що в більшості складів злочинів проти виборчих прав громадян виступає загальний суб'єкт (особа, яка досягла 16 років), наявність спеціального суб'єкта (члена виборчої комісії чи службової особи) є кваліфікуючою або особливо кваліфікуючою ознакою (ч. 4 ст. 157, ч. 4 ст. 158, ч. 2 ст. 158-1, ч. 2 ст. 158-2, ч. 2 ст. 159, ч. 4 ст. 160 КК України). І хоча запропоновані законодавцем визначення суб'єктів цієї групи злочинів недостатні для кримінально-правової кваліфікації і суперечать законам формальної логіки, глибоке занурення в це питання не є предметом нашого дослідження. Лише зауважимо, що на цьому акцентувала увагу Л.П. Медіна у своїй науковій праці [12].

Аналізуючи об'єктивну складову злочину, зазначимо, що ми, поділяючи погляди багатьох науковців [13, с. 114; 14, с. 89], дотримуємось позиції визначення за об'єкт злочину суспільних відносин. Склади злочинів цієї групи є дуже різноманітними, але всі вони спрямовані на спотворення результатів народного волевиявлення через втручання тим чи іншим способом у встановлену виборчу процедуру, визначену законом (незаконне використання виборчого бюлетеня, розголошення змісту волевиявлення, підкуп учасника виборів тощо). Такі втручання посягають як на вільність виборів, рівність, так і на їх прямий характер, оскільки "посередником" між учасником виборчих відносин і результатом волевиявлення виступає злочинне діяння (та особа злочинця). Зазначене заперечує право громадянина бути "складовою" влади, оскільки злочинним діянням між волевиявленням і його результатом порушується соціальний зв'язок. Відповідно відносини у сфері народного волевиявлення як узагальнююче поняття, що охоплює цінності народовладдя, процедури і порядки його реалізації, зазнають шкоди через таке неприродне втручання, при цьому нівелюється сама ідея народного формування влади.

Можемо підсумувати наш огляд і зробити висновок, що брак наукових напрацювань у напрямі визначення поняття злочину зазначеного виду унеможливлює змістовні наукові дискусії з цього приводу. З проаналізованого матеріалу вбачається, що здебільшого визначення аналізованих посягань здійснюється через ознаки поняття злочину, передбачені у ч. 1 ст. 11 КК України. Також визначення об'єкта

цих посягань здійснюється через його класичне розуміння – вони посягають на суспільні відносини (що відповідає сучасній теорії кримінального права). Застосування прийменника "проти" у назві розділу V ККУ відповідає логіці побудови структури Особливої частини вітчизняного Кримінального закону, дозволяючи обмежити коло злочинів проти якісної групи прав видовим об'єктом, на який вони посягають.

Спираючись на проведений аналіз ознак і змісту злочинів проти виборчих прав громадян, можемо вивести своє бачення поняття цього злочину і запропонувати *під злочинами проти виборчих прав громадян розуміти* суспільно небезпечні, кримінально-протиправні, умисні діяння, вчинені суб'єктами цих злочинів із використанням обстановки їх скоєння, які посягають на охоронювані кримінальним законом відносини у сфері народного волевиявлення, що забезпечують функціонування збалансованої системи формування влади, та завдають цим відносинам шкоди.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Новий тлумачний словник української мови: 42000 слів: для студентів вищ. та серед. навч. закладів: у 4 т. / уклад.: В. Яременко, О. Сліпушко. Київ: АКОНІТ. (Нові словники), 1999. Т. 2. 912 с.

2. *Сухонос В.В.* Кримінальне право України. Загальна частина: підручник. Суми: Університетська книга, 2016. 375 с.

3. *Лихова С.Я.* Злочини у сфері реалізації громадянських, політичних та соціальних прав і свобод людини і громадянина (розділ V Особливої частини КК України): монографія. К.: ВПЦ "Київський університет", 2006. 573 с.

4. *Шевчук А.В, Дякур М.Д.* Кримінальне право України (Особлива частина): навч. посіб. Чернівці: Чернів. нац. ун-т, 2013. 472 с.

5. *Стеблинська О.С.* Кримінальне право. Особлива частина. К.: Ін-т крим.-викон. служби, 2014. 358 с.

6. *Мельник М.І.* Кримінальна відповідальність за злочини проти виборчих прав. К.: Атіка, 2005. 144 с.

7. *Митрофанов І.І.* Загальна частина кримінального права України: навч. посіб. Кременч. нац. ун-т ім. М. Остроградського. Одеса: Фенікс, 2015. 576 с.

8. Кримінальний кодекс України: чинне законодавство зі змінами та доповненнями станом на 5 лист. 2018 р.: (офіц. текст). К: Паливода А.В., 2018,

9. Кримінальне право України. Загальна частина: підручник / за ред. д.ю.н., проф. О.В. Меркулової, д.ю.н., доцента В.Я. Конопельського. Одеса, 2017. 430 с.

10. *Радутний О.Е.* Кримінальна відповідальність за незаконне збирання, використання та розголошення відомостей, що становлять комерційну таємницю (аналіз складів злочинів): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Х., 2002. 204 с.

11. *Кудрявцев В.Н.* Объективная сторона преступления. М.: Госюриздат, 1960. 244 с.

12. *Медіна Л.П.* Кримінально-правова характеристика злочинів проти виборчих прав громадян України (ст.ст. 157, 158, 159 КК України): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08; Київський нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. К., 2004.

13. *Таций В.Я.* Объект и предмет преступления в советском уголовном праве. Х.: Высшая школа, 1988. 198 с.

14. Кримінальне право України. Загальна частина: підручник / за ред. М.І. Бажанова, В.В.Сташиса, В.Я. Тація. Київ–Харків: Юрінком-Інтер-Право, 2001. 416 с.

REFERENCES

1. Novyi tlumachnyi slovnyk ukrayinskoi movy: 42000 sliv. "New Explanatory Dictionary of the Ukrainian Language: 42,000 words: for students of higher education and among teach institutions: 4 t". / layout: V. Yaremenko, O. Slipushko. Kyiv: ACONIT. (New Dictionaries), 1999. T. 2. 912 p. [in Ukrainian].

2. *Sukhonos V.V.* (2016). Kryminalne pravo Ukrainy. Zahalna chastyna: pidruchnyk. "Criminal Law of Ukraine. General part: textbook". Sumy: University Book. P. 375 [in Ukrainian].

3. *Lykhova S.Ya.* (2006). Zlochyny u sferi realizatsii hromadyinskykh, politychnykh ta sotsialnykh prav i svobod liudyny i hromadianyna (rozdil V Osoblyvoi chastyny KK Ukrainy): monohrafiia. "Crimes in the realization of civil, political and social rights and freedoms of man and

citizen (section V of the Special Part of the Criminal Code of Ukraine): monograph". K .: "Kyivskyi universytet". 573 p. [in Ukrainian].

4. *Shevchuk A.V., Diakur M.D.* (2013). Kryminalne pravo Ukrainy (Osoblyva chastyna). "Criminal Law of Ukraine (Special Part): Teach. Manual. Chernivtsi: Chernivtsi nats un-t. 472 p. [in Ukrainian].

5. *Steblynska O.S.* (2014) Kryminalne pravo. Osoblyva chastyna. "Criminal Law". Special part K.: Insti-t Crimean-Executive. service. 358 p. [in Ukrainian].

6. *Melnyk M.I.* (2005). Kryminalna vidpovidalnist za zlochyny proty vyborchykh prav. "Criminal liability for crimes against electoral rights". K.: Atika. P. 144 [in Ukrainian].

7. *Mytrofanov I.I.* (2015). Zahalna chastyna kryminalnoho prava Ukrainy. "The general part of the criminal law of Ukraine": Teach. manual Kremench nats Untitled M. Ostrogradsky Odessa: Phoenix, 2015. 576 p. [in Ukrainian].

8. Kryminalnyi kodeks Ukrainy: chynne zakonodavstvo zi zminamy ta dopovnenniamy stanom na 5 lyst. 2018 r. "The Criminal Code of Ukraine: the current legislation with amendments and additions as of the 5th letter. 2018": (official text). K: AV Palivoda, 2018 [in Ukrainian].

9. Kryminalne pravo Ukrainy. Zahalna chastyna: pidruchnyk / "Criminal Law of Ukraine. General part: textbook" / ed. D.Sc., Prof. O. Merkulova, D.Sc., associate professor V. Ya. Konopelya. Odessa, 2017. 430 p. [in Ukrainian].

10. *Radutnyi O.E.* (2002). Kryminalna vidpovidalnist za nezakonne zbyrannia, vykorystannia ta roz·holoshennia vidomostey, shcho stanovliat komertsiinu taiemnytsiu (analiz skladiv zlochyniv). "Criminal liability for illegal collection, use and disclosure of information constituting commercial secret (analysis of crimes)": diss. ... Candidate lawyer Sciences: 12.00.08. H. 204 p. [in Ukrainian].

11. *Kudryavtsev V.N.* (1960). Obyektivnaya storona prestupleniya. "The objective side of the crime". M.: Gosyurizdat. P. 244 [in Russian].

12. *Medina L.P.* (2004). Kryminalno-pravova kharakterystyka zlochyniv proty vyborchykh prav hromadian Ukrainy. "Criminal-legal characteristic of crimes against the electoral rights of citizens of Ukraine" (Articles 157, 158, 159 of the Criminal Code of Ukraine): dissertation. lawyer Sciences: 12.00.08; Taras Shevchenko National University of Kyiv. K. [in Ukrainian].

13. *Tatsii V.Ya* (1988). Obyekt i predmet prestupleniya v sovetskom ugolovnom prave. The object and subject of a crime in Soviet criminal law. H.: High School. 198 p. [in Russian].

14. Kryminalne pravo Ukrainy. Zahalna chastyna: pidruchnyk. "Criminal Law of Ukraine. General part: textbook" / ed. M.I. Bazhanova, V.V. Stashisa, V.Ya. Tatiya. Kyiv-Kharkiv: Yurinkom-Inter-Pravo, 2001. 416 p. [in Ukrainian].

UDC 343.415 (477)

A.V. Burbii,
Postgraduate, Leading Legal Advicer, State Research Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0003-4866-321X

THE CONCEPT AND CHARACTERISTICS OF CRIMINAL OFFENCES AGAINST ELECTORAL RIGHTS

Moving to constitutional recognition of the people of Ukraine as the only source of power, the author stresses the importance of ensuring the electoral rights of citizens as one of the guarantees of the development of the statehood of Ukraine and political stability in society. The importance of criminal-legal protection of the relations that develop in the sphere of people's will reflected in its non-material manifestation, in particular, in the preservation of the integrity of electoral relations and connections of a citizen with the state.

It is noted, that proper criminal-legal protection of certain social relations possible on condition of understanding the concept and features of crimes that encroach upon them. It is also noted, that the formulation of the concept of crimes against the electoral rights of citizens is important in view of the fact that it creates the possibility of distinguishing between crimes against the electoral rights of citizens from similar administrative torts. In order to achieve this goal, the study analyzed the

scientific and legal literature and studied the views of specialists on this problem. The basic signs which determine criminal encroachments on citizens' suffrage rights are allocated. Because of their subjective and objective components it is determined that the crimes of this type are always deliberate and encroaching on the relations in the sphere of people's will, distorting the results of people's will because of the destruction of social ties between the sent will and its result.

On the basis of the analysis of signs and content of the criminal acts directed on infringement of an order of national will, the author has formulated the vision of concept of crimes against voting rights of citizens, by which it proposes to understand socially dangerous, criminally wrongful, intentional acts committed by the subjects of these crimes with the use of the environment of committing, encroaching on the relations protected by the criminal law in the sphere of people's will, ensuring the functioning of the balanced system of formation of power, and causes harm to these relations.

Keywords: elections, electoral rights, electoral process, crime, criminal offences against electoral rights, criminal legislation.

Отримано 29.03.2019

УДК 343.97

Ф.О. Кіріленко,
кандидат юридичних наук,
заступник начальника управління медіакомунікацій
Міністра Департаменту організаційно-апаратної
роботи Міністерства внутрішніх справ України,
м. Київ, Україна,
ORCID ID 0060-0003-3646-5371

ДИНАМІКА ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ У ПЕРІОД З 1960 ДО 2018 РОКУ

У статті проаналізовано динаміку кримінальних правопорушень, зареєстрованих Міністерством внутрішніх справ України у період 1960–2018 років. На статистичних даних Міністерства внутрішніх справ досліджено абсолютну кількість злочинів проти встановленого порядку та класифікацію осіб, які вчинили виявлені злочини, та структуру злочинності. Для полегшення сприйняття показників у статті надано статистичні таблиці обліку діяльності органів внутрішніх справ у ці роки.

Ключові слова: *кримінологічна характеристика, злочин, кримінальна відповідальність.*

Кримінальна статистика залишається важливим джерелом інформації, яке дозволяє точніше оцінювати особливості злочинності у конкретних умовах, своєчасно відкривати нові тенденції і специфічне співвідношення різних її структурних елементів. Необхідність здійснення аналізу статистичних показників зумовлена потребою висвітлення та оцінювання результатів роботи органів правопорядку на ґрунті статистичних показників за 1960–2018 роки.

Пошуки причин та умов виникнення злочинності були і залишаються предметом наукового інтересу для багатьох учених у вітчизняній правовій системі. Суттєве значення у цій сфері мають праці таких українських вчених: О.М. Бандурки, О.М. Джуджи, О.Г. Кальмана, О.Г. Кулика, А.А. Музики, В.М. Поповича, В.В. Сташиса, В.Я. Тація, В.О. Тулякова, В.Ю. Шепітька, О.Ю. Шостко та інших. Проте в роботах цих учених не повністю враховано новітні дані офіційної звітності.

Метою цієї статті є огляд, аналіз та оприлюднення статистичних даних, які відображають результати діяльності органів внутрішніх справ із виявлення кримінальних правопорушень у 1960–2018 роках.

Пізнання істинної природи злочинності неможливе без аналізу її стану та тенденцій розвитку.

Динаміка злочинності відображає зміну злочинності у часі, коли змінюється як стан (рівень) злочинності (кількісний показник), так і її структура (якісний показник). Ці дані використовують при перспективному прогнозуванні рівня злочинності. Виявлені негативні тенденції динаміки злочинності в регіоні чи населеному пункті дозволяють своєчасно розробити й реалізувати адекватні заходи протидії злочинності.

© Кіріленко Ф.О., 2019

Більшість кількісних і якісних показників злочинності взаємопов'язані (наприклад, рівень і структура злочинності) і лише при комплексному вивченні дають уявлення про загальний стан злочинності. Структура злочинності розкриває характер злочинності, ступінь її небезпеки для різних об'єктів злочинних посягань, причинні зв'язки злочинності із різними явищами і процесами. Основним показником структури злочинності є питома вага (відсоткове співвідношення частини злочинності до її загальної величини) окремих груп або видів злочинів відносно їх загальної кількості.

Серед соціально-демографічних ознак, які становлять інтерес при вивченні структури злочинності, виділяють такі ознаки особи злочинця, як стать, вік, освіта, сімейний стан, рід занять, види населених пунктів, де вони постійно проживають, ступінь пристрасті до спиртного, наркотиків тощо. За їх допомогою можна встановити питому вагу чоловічої і жіночої злочинності; частку злочинів, учинених особами різних вікових груп (неповнолітніми, особами молодого віку, 30–40-літніми); відсоток злочинів, учинених неодруженими, сімейними; алкоголіками, наркоманами; жителями міст і сільської місцевості та ін.

Окрім структури й характеру злочинність із якісного боку характеризує географія, тобто поширення у різних регіонах (територіях) держави. Географія злочинності як кількісно-якісний статистичний показник зазвичай визначається за допомогою таких показників, як питома вага злочинності регіону у загальній кількості злочинів, вчинених у державі, та регіональних коефіцієнтів злочинності.

Виявлення і врахування територіальної різниці злочинності – ключ до ефективних заходів запобігання злочинам. У цьому випадку стають більш помітними і конкретні чинники злочинів, що має не лише пізнавальне значення, а й є основою для організації ефективної профілактичної діяльності.

Як зазначають дослідники, регіони України помітно відрізняються за рівнем злочинності, однак тенденції його динаміки в усіх регіонах переважно збігаються. При цьому у деяких західних областях рівень злочинності майже у 5–6 разів менший, ніж у східних регіонах України. Ключовим фактором місця регіону за рівнем злочинності є ступінь його урбанізації. У регіонах з високим ступенем урбанізації рівень злочинності вищий, а в регіонах з меншим значенням цього показника – нижчий.

Крім цього, злочинність із якісного і кількісного боку характеризує і такий показник, як тренд злочинності. Трендом є тенденція злочинності, яка проявляє себе за певний проміжок часу, незважаючи на те, що за цей період злочинність могла як зростати, так і знижуватися.

Визначення та аналіз якісних і кількісно-якісних показників злочинності відображає розвиток злочинності та її тенденцій, зображує глибинні процеси її зародження та надає достатні підстави для кримінологічного планування і прогнозування розвитку явища злочинності в сучасному українському суспільстві.

Аналіз динаміки злочинності за видами злочинів у 1960–2018 роках свідчить про незначне зменшення кількості злочинів, скоєних проти життя та здоров'я особи, таких як умисні вбивства (із замахом) – з 1669 в 1961 році до 1563 у 1965 році, та зґвалтувань – з 1821 до 1788 за цей же період. Кількість випадків спричинення тяжких тілесних ушкоджень демонструвала помірні коливання в діапазоні від 1350 до 1659, при цьому значно зменшилась кількість умисних менш тяжких тілесних ушкоджень або скоєних в стані душевного хвилювання (з 4827 у 1961 році до 3057 в 1965 році).

Із 1966 до 1970 року спостерігається коливання від 1656 до 1598 кількості умисних вбивств (із замахом). Найбільше їх зареєстровано у 1966 році (1656), найменше – у 1967 році (1562). Порівняно з попереднім періодом кількість зареєстрованих зґвалтувань у цей період збільшилася і в 1966 році становила 1845. У 1968 році кількість зґвалтувань знизилася до 1544 та збільшилася до 1598 у 1970 році. При цьому спостерігається тенденція до зростання кількості тяжких тілесних ушкоджень (з 1652 у 1966 році до 2004 у 1970 році) та кількості умисних менш тяжких тілесних ушкоджень або скоєних у стані душевного хвилювання (з 3513 у 1966 році до 4073 у 1970 році).

З 1971 до 1975 року кількість умисних вбивств (із замахом) поступово зростає з 1661 до 1927. Незначне їх зменшення спостерігається тільки у 1972 році (1577). Також продовжує зростати і кількість зґвалтувань (із замахом) – від 1612 у 1971 році до 1946 у 1975 році.

Збільшується кількість й умисних тяжких тілесних ушкоджень (від 2148 до 3130) та умисних менш тяжких тілесних ушкоджень або скоєних у стані душевного хвилювання (від 4015 до 6173). Одночасно зі збільшенням рівня злочинності у 1976–1980 роках суттєво збільшується і кількість умисних вбивств (із замахом) – від 1980 до 2378, та зґвалтувань (із замахом) – із 1973 до 2535. Також у цей період збільшується кількість умисних тяжких тілесних ушкоджень (від 3160 до 4205) та умисних менш тяжких тілесних ушкоджень або скоєних у стані душевного хвилювання (від 5969 до 6533).

У 1981–1985 роках кількість умисних вбивств (із замахом) залишається стабільною та зменшується до 2061 тільки у 1985 році. Кількість зґвалтувань (із замахом) при цьому також зменшується із 2375 до 2219.

Кількість умисних тяжких тілесних ушкоджень залишається майже стабільною протягом цього періоду, і зменшується тільки у 1985 році (2061). Відбувається значне коливання кількості умисних менш тяжких тілесних ушкоджень або скоєних у стані душевного хвилювання. Найбільше їх зареєстровано у 1981 році (6733), найменше у 1982 році (3873). На кінець 1985 року їх кількість становила 4961. На фоні зростання загального рівня злочинності у 1986–1990 роки зростає й кількість умисних убивств (з 1757 до 2823). Кількість зґвалтувань (із замахом) до середини цього періоду залишається стабільною та зростає тільки з 1989 року (2661).

Більше ніж у 2 рази зростає кількість зареєстрованих умисних тяжких тілесних ушкоджень (із 3034 до 6673), у понад півтора рази умисних менш тяжких тілесних ушкоджень (із 4032 до 6445).

У період становлення незалежності України (1991–1995) спостерігається сплеск злочинності і, відповідно, збільшується кількість умисних убивств (із замахом) – із 2902 до 4783, умисних тяжких тілесних ушкоджень – із 6850 до 8800 та умисних менш тяжких тілесних ушкоджень або скоєних в стані душевного хвилювання – із 6148 до 8956. При цьому кількість зґвалтувань (із замахом) зменшується із 2351 до 1947.

Період 1996–2000 років характеризується зниженням рівня злочинності. Відповідно, зменшується й кількість умисних убивств (з замахом) – із 4896 до 4563 у 1998 році, з 1999 року їх кількість поступово збільшується і в 2000 році становить уже 4806. Зменшується кількість умисних тяжких тілесних ушкоджень із 8429 до 6852 та кількість зґвалтувань (із замахом) з 1752 до 1151.

У 2001–2005 роках кількість умисних убивств (із замахом) зменшилась до 3315, умисних тяжких тілесних ушкоджень – до 5698, зґвалтувань із замахом – до 924.

Тенденція до зменшення кількості умисних убивств зберігається у 2006 – 2010 роках (до 2360), умисних тяжких тілесних ушкоджень (до 3777), зґвалтувань із замахом (до 635). Кількість умисних убивств (із замахом) у період 2011–2015 років коливається від 2438 до 7993. Найменше їх зареєстровано у 2012 році (2048), найбільше у 2014 році (11018). Кількість умисних тяжких тілесних ушкоджень продовжує знижуватися (із 3441 до 2481), проте у 2014 році зростає до 3096. Кількість зґвалтувань у цей час зменшилася майже удвічі (з 630 до 318). У 2016 – 2017 роках до 5145 зменшується кількість зареєстрованих умисних убивств (із замахом), до 2096 умисних тяжких тілесних ушкоджень, до 259 зґвалтувань. У 2018 році, навпаки, збільшується кількість умисних убивств (5557) та умисних тяжких тілесних ушкоджень (2130), а кількість зґвалтувань зменшується до 203.

Динаміка злочинів проти власності 1961–1965 років відображає різке зменшення кількості крадіжок державного/громадського майна (з 18295 до 11320), розбоїв з метою заволодіння державним/громадським майном (з 201 до 100), розбоїв з метою заволодіння особистим майном (з 1220 до 603), крадіжок особистого майна громадян (з 15870 до 11830), шахрайства (з 2022 до 1510).

Залишається стабільним розкрадання державного/громадського майна шляхом шахрайства (492 у 1962 р., 467 у 1965 р.) та шляхом грабежу (300 у 1961 р. проти 284 у 1965 р.). Водночас спостерігається зростання кількості грабежів особистого майна громадян (з 1434 до 2324). Зменшення кількості крадіжок державного/громадського майна до 9707 спостерігається у 1967 році, але вже з 1968 року їх кількість зростає і в кінці періоду становить 12122.

У середині періоду збільшується до 101 кількість розбоїв, учинених з метою заволодіння державним/громадським майном, а в його кінці – зменшується до 88. Ситуація із розкраданням державного/громадського майна шляхом шахрайства змінюється: збільшується з 1281 до 1647, а шляхом грабежу з 284 до 374. Кількість зареєстрованих розбоїв із метою заволодіння особистим майном залишається відносно стабільною (840–814). При цьому збільшується кількість крадіжок особистого майна громадян (з 12593 у 1966 р. до 15786 у 1970 р.).

Збільшується кількість шахрайств (щодо особистого майна) (з 1281 у 1966 р. до 1647 у 1970 р.), грабежів (з 2169 у 1966 р. до 3085 у 1970 р.). Водночас у період 1971–1975 років зростає кількість крадіжок державного/громадського майна (з 12229 у 1971 р. до 16100 у 1975 р.) та поступово знижується до 15001 у 1976 році. У цей же час зростає з 85 до 115 кількість розбоїв із метою заволодіння державним/громадським майном. Кількість розкрадань державного/громадського майна шляхом шахрайства зменшується з 350 на початку періоду до 305 в кінці періоду, шляхом грабежу – з 390 у 1974 році до 301 у 1973 році.

Кількість крадіжок особистого майна, зареєстрованих у цей період, змінювалася: від 15034 до 18484 (найбільше у 1974 р. – 19686, грабежів – від 2934 до 4146 (найбільше у 1974 р. (4720), найменше у 1972 р. (2878), шахрайств – від 1542 до 1402, найбільше у 1974 р. (1810), найменше у 1973 р. (1321), розбоїв – від 760 до 1309, найбільше у 1974 р. (1409), найменше у 1971 р. (760).

Коливання кількості злочинів проти власності відбувається і в 1976–1980 роках. При цьому зростає кількість крадіжок державного/громадського майна в 1976 році (15686). У 1977–1978 роках дещо знижується і знову збільшується до 20954 в 1979–1980 роках.

Схоже змінювалася динаміка розбоїв, вчинених з метою заволодіння державним/громадським майном: збільшується до 122 у 1976 р., зменшується до 88 у 1977–1978 роках, збільшується до 132 у 1979–1980 роках). Розкрадань

державного/громадського майна шляхом шахрайства збільшується у 1976 р. (373), зменшується у 1977–1978 роках до 254, збільшується у 1979–1980 роках (349), шляхом грабежу – збільшується у 1976 р. (371), зменшується у 1977–1978 роках до 327, у 1979–1980 збільшується до 476.

У цей період збільшується від 19290 до 32863 кількість крадіжок особистого майна громадян, грабежів – від 3775 до 6480, розбоїв – від 1280 до 1787, шахрайств (щодо особистого майна громадян) – від 1532 до 1819. Продовжує збільшуватися у 1981–1985 роках кількість крадіжок державного/громадського майна: від 21883 до 23147 (із незначним зменшення у 1984 році до 22732). Кількість розкрадань державного/громадського майна шляхом грабежу збільшується до 1983 року (521), у 1984 році починає зменшуватися (493) і в 1985 році досягає 486. Поступово зменшується у цей час кількість розбоїв з метою заволодіння державним/громадським майном (у 1985 році зареєстровано 65). Кількість розкрадань державного/громадського майна шляхом шахрайства у 1981–1982 роках збільшується до 473, у 1983–1984 роках зменшується до 432 і в 1985 році знову збільшується до 526.

Спостерігається зростання крадіжок особистого майна громадян від 34569 до 46006, коливання кількості грабежів від 6264 до 6374 (найменше значення у 1982 році (5659), найбільше у 1984 році (6881), шахрайств (щодо особистого майна громадян) від 2189 до 2524 (найменше у 1982 році (2048), найбільше у 1985 році (2524). Випадки розбоїв з метою заволодіння особистим майном громадян зменшилися з 1622 до 1260.

У 1986–1990 роках зберігається тенденція до зростання кількості крадіжок державного/громадського майна з 18283 до 49428, розбоїв з метою заволодіння державним/громадським майном з 52 до 140. При цьому кількість розкрадань державного/громадського майна шляхом грабежу у 1986–1987 роках зменшилася до 338, а з 1988 року збільшується і в кінці періоду становила 557.

Коливається кількість розкрадань державного/громадського майна шляхом шахрайства від 567 до 453: найменше – у 1987 р. (503), найбільше – у 1988 р. (567).

До 40458 зменшується кількість крадіжок особистого майна громадян на початку періоду, а з 1987 р. збільшується у рази і вже до кінця періоду становить 129899. Схожа ситуація спостерігається при реєстрації грабежів: з 4980 у 1986 р. до 17224 у 1990 р., розбоїв: з 983 до 2959 у 1990 р., шахрайств з 2849 у 1986 р. до 5668 у 1990 р.

Злочинність в Україні досягає свого піку у 1990–1995 роках. Водночас зростає кількість крадіжок державного/громадського майна (від 64281 до 129698), розбоїв (з 143 до 649), розкрадань державного/громадського майна шляхом шахрайства (з 450 до 821). Кількість розкрадань державного/громадського майна шляхом грабежу збільшується до 1994 року (1848), хоча в 1995 році дещо зменшується до 1793. Аналогічна ситуація спостерігається й при реєстрації крадіжок особистого майна громадян. Їх кількість у цей період збільшується від 154781 до 208544. Кількість грабежів зростає до 1993 року (31646), а вже у 1994 році зменшується до 30705 і на 1995 рік становить 30416. Кількість розбоїв з метою заволодіння особистим майном громадян збільшується з 1991 по 1994 рік (з 2833 до 4999), а в 1995 році знов зменшується до 4740. Кількість шахрайств (щодо особистого майна) зменшується у 1992 році до 5508 та до 9695 у 1995 році.

Наступний період характеризується коливанням кількості зареєстрованих крадіжок державного/громадського майна: з 1996 по 2000 роки знижується від

108596 до 80260 у його середині та зростає до 94608 у 1999–2000 роках. Кількість розбоїв з метою заволодіння державним/громадським майном зменшується у 1996–1997 роках (з 596 до 486), а в 1998 році знову підвищується (530) та знижується до 372 у 2000 році. Зберігається тенденція до збільшення кількості випадків розкрадання державного/громадського майна шляхом шахрайства та досягає свого піку у 1999 році (1620), у 2000 році зменшується до 1416.

Відбувається коливання кількості крадіжок особистого майна громадян: від 198447 до 177900 зменшується у 1996–1997 роках, збільшується до 184760 у 1998 р., зменшується до 175437 у 1999 р. та збільшується до 177000 у 2000 р. Дещо зменшується кількість грабежів особистого майна у 1996 році (з 27612 до 21281 у 1999 році), однак у 2000 році знову збільшується (21429).

Коливається у цей період кількість розбоїв з метою заволодіння особистим майном громадян від 4933 до 5264. Найменше їх зареєстровано у 1999 році (4816). На початку періоду спостерігається також зростання кількості шахрайств: із 10971 до 18051 (1996–1997 рр.). А в 1998 році їх кількість зменшується до 15505 та на кінець періоду (2000 рік) становить 14634.

Із 2001 року в статистичних звітах такі категорії злочинів як: крадіжка державного/громадського майна та крадіжка особистого майна громадян об'єднують в категорію крадіжки; розкрадання державного/громадського майна шляхом грабежу та грабіж особистого майна громадян у категорію грабежі; розбій з метою заволодіння державним/громадським майном та розбій з метою заволодіння особистим майном громадян у категорію розбої; розкрадання державного або громадського майна шляхом шахрайства та шахрайства (щодо особистого майна) в категорію шахрайство.

Як свідчить статистика у період 2001–2005 років зменшується кількість крадіжок (з 245586 до 186659). Винятком є 2003 рік коли відбувається різке підвищення до 267501. Кількість грабежів протягом цього періоду зростає з 23251 до 47054, у 2002 році спостерігається незначне зниження (21160). Кількість скоєних розбоїв зменшується на початку періоду до 5195 та підвищується у 2003 році (5703) і в кінці періоду становить 6708. Кількість шахрайств за період збільшується від 16516 до 23114, незначне коливання до зменшення відбувається тільки у 2002 році (15270).

У 2006–2010 роках кількість крадіжок зменшується на початку періоду до 114665 та збільшується з 2008 року (175876) і на кінець періоду становить 277598. В цей же час знижується кількість грабежів (від 41663 до 22966), розбоїв (із 6465 до 4029), шахрайств (із 21303 до 24058).

У 2011 році й надалі зростає кількість крадіжок (із 277598 до 242646 у 2013 році), при незначному зниженні в 2014 році до 226756, а в 2015–2016 знову підвищується до 312172. Значно зменшується кількість крадіжок у 2017–2018 роках (238492). Кількість грабежів зменшується до 19712 у 2012 році, збільшується до 22678 у 2013 році та знову зменшується до 20525 у 2014 році. Протягом 2015–2016 років їх кількість зростає з 22077 до 27199. У 2017–2018 роках знижується до 13838.

Кількість розбоїв зменшується протягом 2011–2013 років до 2840, у 2014 році підвищується до 3858, у 2015 знижується до 3524 і знову зростає у 2016 році (3904) та знижується у 2017–2018 роках (2236). Коливається від 24058 у 2011 році до 33290 у 2017–2018 роках кількість шахрайств. Найменше їх зареєстровано у 2012 р. (23317), найбільше у 2013 р. (46866). При цьому відбувається

значне зменшення зареєстрованих випадків хуліганства (з 29356 у 1961 р. до 17890 в 1965 р.). У 1964 році всього було зареєстровано 13197 таких випадків.

На початку періоду (1966–1970) зростає кількість зареєстрованих випадків хуліганства (29902), тоді як в останні чотири роки відбувається зменшення (з 27401 до 24797). Статистичні дані свідчать про зменшення від 22512 до 22415 кількості випадків хуліганства у 1971–1975 роках, за винятком їх незначного збільшення до 22766 у 1974 році.

У 1976–1977 роках кількість випадків хуліганства продовжує знижуватися (21090–14277), а вже в 1978 році спостерігається поступове зростання їх кількості (14520), яке у 1980 році становить 20190.

Зростання кількості хуліганства продовжується до 1983 року (21355). У 1984–1985 роках відбувається їх зменшення до 18903. Тенденція зниження кількостей випадків хуліганства продовжується до середини 1986 – 1990 років (13969), а в 1989–1990 роках зростає до 18768. У 1991 році спостерігається незначне зниження кількостей хуліганства до 17354, а в 1992–1995 зростає з 20821 до 37091. У 1996–1997 роках зберігається тенденція зростання кількості хуліганства (37789–39105). З 1998 року їх кількість дорівнює 31752 і аж до 2018 року починає поступово знижуватися (3344). Сплеск цих правопорушень спостерігається тільки у 2003 році (20070).

Статистика злочинів у сфері службової діяльності свідчить про зменшення випадків розкрадання державного/громадського майна шляхом присвоєння, розтрати та зловживання з 13646 у 1961 році до 8140 у 1965 році, шляхом крадіжки – з 1962 до 1052, фактів спекуляції – з 5747 до 4170, фактів обману покупців – з 1429 до 875, та хабарництва – з 458 до 310.

Зберігається тенденція до зменшення випадків розкрадання державного/ громадського майна шляхом присвоєння, розтрати та зловживання і в період 1966–1970 років (з 8058 до 7372), а шляхом крадіжки, навпаки, зростає з 1132 у 1966 р. до 1969 у 1970 р. З 4216 до 5043 збільшується також кількість випадків спекуляції, обману покупців з 989 до 1963, хабарництва з 337 до 342.

На початку 1970–1975 років продовжується тенденція до зменшення випадків розкрадання державного/громадського майна до 6962, однак вже з 1973 року спостерігається збільшення випадків з 7418 у 1973 році до 8206 – у 1975.

Їх кількість протягом цього періоду збільшується від 2047 на початку до 2717 на кінець періоду, виявлених фактів спекуляції зменшується з 5055 до 4171, обману покупців збільшується із 2052 до 2976, хабарництва з 378 до 648.

У 1976–1980 роки знову спостерігається тенденція до зменшення випадків розкрадання державного/громадського майна. На початку періоду з 8261 до 7054, а з 1979 року їх кількість зростає із 7452 до 7579. Продовжує зростати кількість випадків розкрадання державного/громадського майна (з 2732 до 3508), фактів спекуляції (з 4514 до 4831), обману покупців (з 3019 до 3046), хабарництва (з 768 до 1152). Зменшення до 628 зафіксовано тільки у 1977–1978 роках. У період 1980–1985 років кількість випадків розкрадання державного/ громадського майна шляхом присвоєння, розтрати та зловживання збільшується з 8083 до 11127.

Кількість випадків розкрадання державного/громадського майна шляхом крадіжки збільшується до 4099 у середині періоду та з 1983 р. починає поступово зменшуватися з 3655 до 3061 у 1985 році; фактів спекуляції – збільшується з 5050 до 6196; обману покупців зменшується з 3340 до 2334; хабарництва збільшується з 1322 до 1979 у 1984 році. У 1985 році спостерігається незначне їх зменшення до 1852.

На початку наступного періоду (1986–1990 роки) продовжується зростання кількості випадків розкрадання державного або громадського майна шляхом присвоєння, розтрати та зловживання та в 1987 році досягає відмітки 12263.

З 1988 року кількість таких випадків починає зменшуватись і на кінець періоду становить 10649. Зменшення кількості випадків розкрадання державного або громадського майна шляхом крадіжки, яке спостерігалось в попередньому періоді та на початку цього становило 2408, а згодом змінилося значним збільшенням з 2962 у 1987 році до 3994 у 1990 році.

Кількість фактів спекуляції збільшилась з 6542 на початку періоду до 9192 на кінець періоду, обману покупців навпаки – зменшилось з 3124 до 3880 у 1989 році, а у 1990 році спостерігаємо зростання до 3715. У 1986 році спостерігається сплеск фактів хабарництва до 1895, а вже з 1987 року їх кількість зменшується до 1473 і на кінець періоду становить 999.

Період 1991–1995 роки характеризується зростанням злочинності в Україні, але при цьому є тенденція зменшення кількості випадків розкрадання державного або громадського майна шляхом присвоєння, розтрати та зловживання, зберігається до 1992 року (8996). Але вже з 1993 року кількість таких випадків зростає до 9437 і на кінець періоду становить 11237.

Кількість розкрадань державного або громадського майна шляхом крадіжки навпаки, на початку періоду зростає з 5845 до 7521 у 1993 році, а в другій його половині зменшується з 7401 до 7298. Кількість фактів спекуляції зменшується протягом усього періоду з 5397 до 3301, обману покупців, навпаки, збільшується з 4258 до 7604, хабарництва – з 1008 до 1860.

У період 1996–2000 років кількість випадків розкрадання державного/громадського майна шляхом присвоєння, розтрати та зловживання продовжує поступово збільшуватися (з 12500 у 1996 році до 13923 у 1998 році), а вже з 1999 року їх кількість зменшується до 13289.

Кількість розкрадань державного/громадського майна шляхом крадіжки також продовжує зменшуватися (з 6121 до 4401 в кінці цього періоду).

Кількість фактів спекуляції різко зменшується (з 1775 до 5), обману покупців збільшується на початку періоду до 7931, а в наступні роки поступово зменшується до 3777 в кінці цього періоду. Кількість зареєстрованих фактів хабарництва зростає до середини періоду (2448), а з 1999 року знижується і в 2000 році становить 2273. Продовжує зменшуватися у 2001 – 2005 роках кількість випадків розкрадання державного/громадського майна шляхом присвоєння, розтрати та зловживання (з 10322 до 7442), обману покупців (з 1134 до 6), однак збільшується кількість зареєстрованих випадків хабарництва, (з 2304 до 3771). Облік кількості розкрадань державного/громадського майна шляхом крадіжки та спекуляції з 2001 року у статистичному звіті відсутній.

На початку 2006–2010 років кількість випадків розкрадання державного/громадського майна шляхом присвоєння, розтрати та зловживання продовжує зменшуватися і в 2008 році досягає своєї нижньої межі (7171), а в 2009–2010 роках знову збільшується (з 7832 до 8240).

У 2006–2008 роках зменшується з 4 до 1 кількість випадків обману покупців, а в період 2009–2010 років зростає до 7. Кількість випадків хабарництва поступово зменшується протягом цього періоду з 3262 до 2914. У період 2011–2015 років кількість випадків розкрадання державного/громадського майна шляхом присвоєння, розтрати та зловживання коливалась від зменшення у 2011–2012 роках (7977–5998) до різкого збільшення у 2013 році (12753) і знову зменшення у

2014–2015 роках до 9719. При цьому кількість зареєстрованих фактів хабарів зменшилася від 2875 до 799. Кількість обману покупців у 2011 році становила 10. З 2012 року у статистичній звітності інформація про кількість випадків обману покупців відсутня.

У 2016–2017 роках кількість випадків розкрадання державного/громадського майна шляхом присвоєння, розтрати та зловживання зросла від 9787 до 10756, лише у 2018 році зафіксовано незначне зменшення таких випадків до 10713.

Аналізуючи динаміку злочинності за напрямками діяльності інших служб у період 1961–1965 років, слід зауважити про зменшення з 2043 до 1634 випадків ухиляння від сплати аліментів та з 3498 до 2877 порушень правил дорожнього руху. Водночас відбувається незначне (з 12975 до 14411) зростання кількості злочинів, пов'язаних із незаконним виготовленням, збутом та зберіганням спиртних напоїв, та фактів систематичного заняття бродяжництвом, веденням паразитичного способу життя (з 1121 до 1154). У 1966–1970 роки спостерігається збільшення кількості випадків ухиляння від сплати аліментів (з 2197 до 4520) та порушень правил дорожнього руху (з 3275 до 5254). Кількість злочинів, пов'язаних із незаконним виготовленням, збутом та зберіганням спиртних напоїв коливається від 14540 на початку періоду до 13043 в кінці періоду. Найбільше – у 1968 році (14921), найменше – у 1969 році (12264). Кількість зареєстрованих фактів систематичного заняття бродяжництвом, веденням паразитичного способу життя на початку періоду зменшується до 1006, а вже з 1968 року збільшується і в кінці періоду становить 1756.

Зберігається тенденція до збільшення кількості випадків ухиляння від сплати аліментів із 5200 до 6972 та порушень правил дорожнього руху з 5360 до 8884 у 1971–1975 роках. Спостерігається зменшення з 12333 до 632 кількості злочинів, пов'язаних із незаконним виготовленням, збутом та зберіганням спиртних напоїв та збільшення з 2968 до 5016 кількості фактів систематичного заняття бродяжництвом, веденням паразитичного способу життя.

Статистика свідчить, що у 1976–1980 роках відбувається зростання з 8042 до 9580 кількості випадків ухиляння від сплати аліментів, з 9075 до 12748 порушень правил дорожнього руху, з 917 до 1373 злочинів, пов'язаних із незаконним виготовленням, збутом та зберіганням спиртних напоїв, з 4957 до 14916 фактів систематичного заняття бродяжництвом, веденням паразитичного способу життя.

Кількість випадків ухиляння від сплати аліментів коливається у період 1981–1985 років від 10223 до 8397 (найбільше їх зареєстровано у 1983 р. – 10529), порушень правил дорожнього руху збільшується і досягає свого піку в 1983 р. (14713), а з 1984 року поступово знижується до 13521в кінці періоду.

Аналогічна ситуація спостерігається із зареєстрованими фактами систематичного заняття бродяжництвом, веденням паразитичного способу життя. У 1983 році їх кількість сягнула 18186, а в кінці періоду зменшилася до 13270. Кількість злочинів, пов'язаних із незаконним виготовленням, збутом та зберіганням спиртних напоїв продовжує зростати (з 1569 до 21270).

У зв'язку проведенням у СРСР антиалкогольної кампанії у 1986–1990 роках спостерігається зниження з 35098 до 2848 кількості злочинів, пов'язаних із незаконним виготовленням, збутом та зберіганням спиртних напоїв. Зменшується з 6951 до 118 кількість фактів систематичного заняття бродяжництвом, веденням паразитичного способу життя.

Кількість випадків ухиляння від сплати аліментів зменшується з 5396 до 3795 у середині періоду, а вже з 1989 року знову збільшується і до кінця періоду

становить 6159. Кількість порушень правил дорожнього руху також збільшується (з 14814 до 18949).

Продовжує збільшуватися у 1990–1995 роках кількість випадків ухиляння від сплати аліментів (з 6989 до 12438). До 1993 року зменшується з 2542 до 1226 кількість зареєстрованих злочинів, пов'язаних із незаконним виготовленням, збутом та зберіганням спиртних напоїв, однак вже з 1994 року починає стрімко збільшуватися і вже в 1995 році становить 2468. Із 15785 до 9370 зменшується кількість порушень правил дорожнього руху у 1991–1993 роках, хоча зростає до 10689 у період 1994–1995 років. Фактів систематичного заняття бродяжництвом, веденням паразитичного способу життя стає менше (з 40 до 10). З 1994 року інформація про цей вид злочину у статистичній звітності відсутня.

Статистика свідчить, що в 1996–2000 роки стрімко зростає кількість випадків ухиляння від сплати аліментів (у 1996 році до 16099) та поступово знижується у наступні роки і в кінці періоду становить 4583.

Кількість злочинів, пов'язаних із незаконним виготовленням, збутом та зберіганням спиртних напоїв продовжує збільшуватися до 1997 року. Кількість порушень правил дорожнього руху зменшується до кінця періоду.

У період з 2001 до 2005 р.р. кількість випадків ухиляння від сплати аліментів збільшилася з 3604 до 8258. З 2001 до 2005 року зростає кількість порушень правил дорожнього руху (з 10165 до 12559).

На початку наступного періоду (2006–2010 р.р.) кількість випадків ухиляння від сплати аліментів збільшується до 8706 у 2007 році, а з 2008 року їх кількість поступово зменшується з 8243 до 5947 у 2010 році. Протягом цього періоду зменшується кількість порушень правил дорожнього руху (від 11937 на початку до 7386 вкінці). Окрім різкого стрибка до 13526 у 2007 році.

Починаючи з 2011 року збільшується кількість випадків ухиляння від сплати аліментів з 6047 до 7936 у 2013 році. З 2014 знову спостерігається їх зменшення від 4888 до 2089 у 2017. Однак у порівнянні з попереднім роком значне їх зростання зафіксовано у 2018 році. Кількість порушень правил дорожнього руху поступово збільшується від 7925 у 2011 році до 10148 у 2017 році. До 8257 зменшується кількість таких злочинів у 2018 році.

У цілому у 60-х роках зменшується кількість умисних убивств (із замахом) та залишається майже стабільною до кінця 80-х років. Із кінця 80-х і до середини 90-х років спостерігається їх різке зростання, незначне зниження у 2-й половині 90-х та залишається стабільним аж до 2000 року. У першому десятилітті поступово знижується кількість умисних убивств (із замахом), яке змінюється їх різким зростанням у 2013–2014 роках. Починаючи з 2015 року фіксується зниження умисних убивств (із замахом), яке змінюється незначним збільшенням у 2018 році.

Найбільша кількість зареєстрованих злочинів належить до категорії злочинів проти власності. Статистичні дані свідчать, що на початку 60-х років вона збільшилася, а наприкінці – зменшилася. Усі наступні роки кількість злочинів проти власності залишається стабільною. Поступове збільшення таких злочинів спостерігається в останні роки існування Радянського Союзу. Різке збільшення їх кількості спостерігається від початку і до середини 90-х років, залишаючись надалі стабільним. Помітне зниження їх кількості спостерігається у 2006–2007 роках. Надалі, аж до 2017–2018 років, відбувається їх зростання.

З огляду на динаміку зареєстрованих злочинів за напрямами діяльності інших служб можна зробити висновки, що кількість злочинів, пов'язаних з

ухиляннням від сплати аліментів, протягом всього періоду підвищувалася. Зменшення таких видів злочинів фіксується у період 1963–1965, 1984–1987, 1997–2001, 2007–2010 та 2014–2017 років. Схожа ситуація спостерігається із порушенням правил дорожнього руху. З 1960 до 1990 року збільшується кількість таких злочинів, а з 1991 до 2000 року зменшується. Їх кількість знову збільшується у 2001–2007 роках та зменшується у 2008–2012 роках. У 2013 році кількість порушень правил дорожнього руху різко збільшується, залишаючись приблизно на такому ж рівні до 2017 року. У 2018 році спостерігаємо зменшення кількості цих злочинів.

Кількість злочинів, пов'язаних із незаконним виготовленням, збутом та зберіганням спиртних напоїв, зростала з 1960 до 1986 року, хоча спостерігалося й їх зниження (1963–1964 роки) та різке зниження у 1974 році. Зменшується їх кількість у 1987–1993 роки, а в 1994–1997 роках знову зростає. Починаючи з 1998 року знову зменшується кількість цих злочинів.

Здійснивши аналіз стану злочинності в Україні та пов'язаних із ним загроз для розвитку держави, стає зрозумілим, що ця сфера потребує значних перетворень. Ці перетворення потрібно розпочинати зі ставлення окремої людини до проблем злочинності та вдосконалення нормативно-правового, організаційного, інформаційного та науково-методичного забезпечення зазначеної діяльності.

Динаміка злочинності 1960-1980

За роками в абсолютних цифрах

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Умисне вбивство (із замахом)	1	1845	1669	1496	1549	1466	1563	1656	1562	1620	1593	1598	1661	1577	1674	1898	1917	1981	2146	2321	2295	2378
Умисне тяжке тілесне ушкодження	2	1445	1469	1411	1350	1464	1659	1652	1547	1868	1907	2004	2148	2218	2456	3040	3130	3160	3423	3679	3295	4205
Умисне менш тяжке тілесне, що спричинило або в стані душевного хвилювання, каліцтво	3	4613	4827	3154	2939	2641	3057	3513	3318	3792	3646	4071	4035	4029	4212	5059	6173	5969	6864	7816	4351	6533
Зґвалтування (із замахом)	4	1470	1821	1825	1653	1597	1788	1845	1674	1544	1569	1598	1612	1564	1613	2042	1946	1975	1929	2177	2248	2535
Крадіжка державного або громадського майна	5	14983	16295	14438	13522	13527	11320	10204	9707	10841	11285	12122	12229	12235	13261	16100	15001	15686	14561	15372	17671	20954
Розкрадання державного або громадського майна шляхом грабежу	6	×	300	317	290	295	284	284	272	297	367	374	383	381	391	390	351	371	353	327	442	476
Розбій з метою заволодіння державним або громадським майном	7	×	201	103	98	104	100	85	98	101	93	88	85	87	90	136	115	122	88	99	125	132
Розкрадання державного або громадського майна шляхом зловживання	8	×	×	492	561	450	467	368	343	370	379	417	350	353	301	316	305	373	296	254	314	349
Крадіжка особистого майна громадян	9	18096	15870	13965	12515	12024	11830	12593	12365	13128	15200	15786	15934	14704	15058	19046	18468	19196	20072	21448	27912	31863
Грабіж особистого майна громадян	10	251	1434	1505	1538	1896	2324	2169	2171	2790	2818	3085	2934	2878	3278	4720	4146	3775	4203	4634	5947	6482
Розбій з метою заволодіння особистим майном	11	2849	1220	596	507	603	667	751	723	840	814	814	760	834	916	1409	1309	1380	1356	1652	1818	1767
Шахрайство (щодо особистого майна)	12	1689	2022	1716	1545	1555	1510	1281	1446	1639	1587	1647	1542	1671	1321	1810	1402	1532	1416	1489	1690	1819
Вимагання	13	22158	29356	23328	16310	13197	17890	20902	27601	25443	26051	26797	22513	20999	19161	21766	22415	21590	24177	24520	18012	20190
Автоаварії зі смертельними наслідками	14	1205	1437	1479	1689	1621	1595	1919	2106	2270	2401	2497	2780	2778	2862	3296	3572	3302	3889	4121	4437	4455

За напрямком діяльності БРСВ (боротьба з розкраданням соціалістичної власності)

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Розкрадання державного або громадського майна шляхом привласнення, розтрати, зловживання	15	8385	13646	13851	12396	9898	8140	8058	7414	6963	6841	7172	7215	6962	7418	7981	8206	8161	7171	7054	7452	7579
Розкрадання державного або громадського майна шляхом грабежу	16	×	×	×	1962	1511	1052	1132	1139	1448	1721	1969	2047	2046	2139	2140	2717	2752	2505	2763	3158	3508
Самогоноваріння	17	5284	5747	6163	5470	4797	4170	4216	5031	4987	5109	5043	5055	4285	4523	3823	4171	4514	3875	3971	4372	4831
Обман покупця	18	1347	1429	1662	1481	958	875	989	1187	1587	1796	1963	2052	1872	2178	2606	2976	3019	2612	2691	2830	3046
Хабарі	19	498	458	653	520	408	310	337	315	312	343	342	378	393	485	632	648	768	628	637	945	1152

За напрямком діяльності інших служб

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Ухилення від сплати аліментів	20	1633	2043	2078	1913	1948	1634		2197	3229	3761	4520	5200	5767	5776	6558	6972	8042	7531	8166	9281	9580
Незаконне виготовлення, збут, зберігання спиртних напоїв	21	7203	12975	22980	15750	12858	14411	14540	13891	14921	12264	13042	12333	12937	9400	391	632	917	768	934	1204	1373
Систематичне самогоноваріння, вчинене підозрюваним способу життя	22	517	1121	1220	1170	1122	1154	1120	1096	1164	1146	1756	1968	3428	4294	5651	5016	4957	6482	9713	10756	14916
Порушення правил безпеки руху автотранспорту (без смертельних наслідків)	23	1485	3498	3752	3505	2787	2877	3175	3414	3900	4363	5254	5360	6026	5801	7945	8884	9075	10401	11187	12217	12748

Динаміка злочинності 1981-2000

За роками в абсолютних цифрах

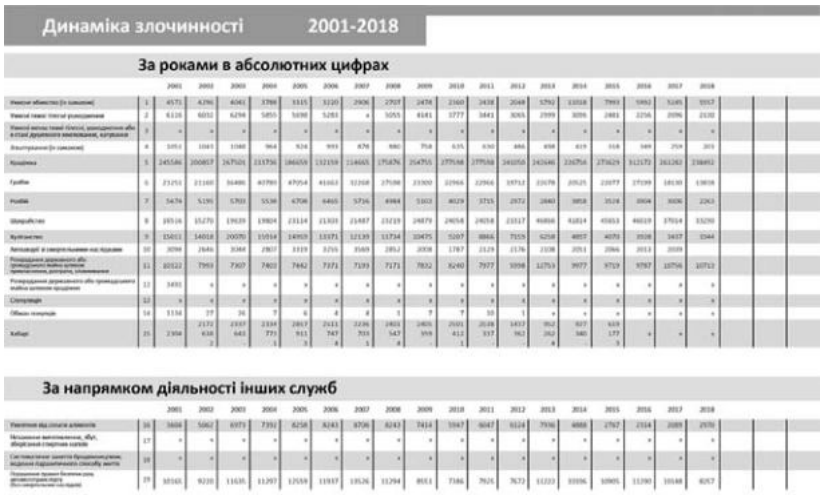
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Умисне вбивство (із замахом)	1	2359	2382	2383	2361	2061	1757	1785	2016	2589	3823	3902	3679	4008	4571	4783	4896	4529	4563	4624	4806
Умисне тяжке тілесне ушкодження	2	4184	4344	4361	4521	3768	3034	3345	4041	5939	6673	6850	8127	8174	8772	8800	8429	7602	6943	7047	6812
Умисне менш тяжке тілесне, що спричинило або в стані душевного хвилювання, каліцтво	3	6753	5875	6578	6547	4961	4032	3894	4416	5877	6445	6148	7185	7326	8319	8956	×	×	×	×	×
Зґвалтування (із замахом)	4	2375	2459	2515	2406	2219	2115	2204	2301	2736	2661	2351	2308	2078	2061	1947	1752	1510	1334	1288	1151
Крадіжка державного або громадського майна	5	21892	22823	23666	22732	23147	18283	18752	23567	39187	49428	64281	99510	115987	114113	129698	108106	90559	80260	82772	94608
Розбій з метою заволодіння державним або громадським майном шляхом грабежу	6	491	507	521	491	486	346	338	364	541	557	734	1260	1699	1846	1764	1719	1731	1870	1559	1661
Розбій з метою заволодіння державним або громадським майном шляхом зловживання	7	109	91	92	89	85	52	72	71	147	140	143	258	414	441	649	596	486	530	357	372
Розкрадання державного або громадського майна шляхом привласнення, розтрати, зловживання	8	416	473	439	432	526	567	503	567	457	453	450	471	576	683	821	1175	1366	1606	1610	1426
Крадіжка особистого майна громадян	9	34569	34645	44991	42402	46006	40458	49279	71278	109268	129899	154781	179869	194302	197732	208546	198447	177900	184702	175417	177000
Грабіж особистого майна громадян	10	6264	5659	6758	6801	6374	4980	6212	7573	14046	17124	21129	29115	31646	30705	30416	27612	24699	22492	21291	21429
Розбій з метою заволодіння особистим майном	11	1622	1495	1545	1467	1260	983	1194	1694	2547	2959	2833	3692	4712	4999	4740	4931	4875	4857	4816	5264
Шахрайство (щодо особистого майна)	12	2189	2048	2416	2302	2524	2849	2591	2645	3834	5668	6220	5508	6811	10853	9695	10971	18051	15505	16079	14634
Вимагання	13	21113	20530	21355	20425	18903	16573	14833	13969	17127	16768	17354	20825	24217	26754	37091	37769	39105	31752	26873	23360
Автоаварії зі смертельними наслідками	14	4686	4565	4493	4300	3774	3646	3100	3058	3056	3523	4021	4467	5047	5889	4095	3175	3305	2981	2608	2658

За напрямком діяльності БРСВ (боротьба з розкраданням соціалістичної власності)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Розкрадання державного або громадського майна шляхом привласнення, розтрати, зловживання	15	8083	9406	9146	9843	11127	11954	12263	11365	10927	10649	9626	8996	9437	10642	11237	12580	11957	13921	13724	13289
Розкрадання державного або громадського майна шляхом грабежу	16	3777	4099	3655	3499	3061	2408	2962	3460	3671	3994	5845	6722	7521	7401	7298	6111	4407	4040	4480	4401
Самогоноваріння	17	5050	5284	5310	5579	6196	6542	6965	7121	7196	9192	5397	2950	4394	3829	3301	1775	469	97	×	5
Обман покупця	18	3340	3010	2987	2123	2334	3128	3535	3583	3880	3715	4258	6169	6093	7413	7606	7901	6760	5485	425	3777
Хабарі	19	1322	1568	1791	1979	1852	1895	1473	1100	1049	999	1008	988	1336	1591	1860	1905	2216	1440	2326	2273

За напрямком діяльності інших служб

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ухилення від сплати аліментів	20	10223	9713	10529	10063	8397	5396	4354	3795	4708	6159	6989	6643	8301	9319	12438	16099	14621	11132		4583
Незаконне виготовлення, збут, зберігання спиртних напоїв	21	1596	2229	2400	2688	11270	15098	29188	6361	3966	2846	2561	1703	1216	1487	2468	3414	4679	4216		4193
Систематичне самогоноваріння, вчинене підозрюваним способу життя	22	15596	16052	18186	16503	13270	4951	1352	339	175	138	40	10	–	–	–	–	–	×	×	
Порушення правил безпеки руху автотранспорту (без смертельних наслідків)	23	11700	13811	14713	13721	13521	14814	14514	15268	18317	18949	16795	11976	9370	10222	10689	9768	9481	9062		



СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: http:// zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 10.03.2019).

2. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. URL: http:// zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2341-14 (дата звернення: 10.03.2019).

3. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4651-17 (дата звернення: 10.03.2019).

4.Статистичні таблиці, що характеризують злочинність в Україні в період 1960–2000 років: довідник / упоряд. Кіріленко Ф.О. К.: ПАЛИВОДА А.В., 2019. 242.

5. Статистична інформація за офіційним сайтом МВС України. URL: http:// mvs.gov.ua 3 (дата звернення: 10.03.2019).

6. Статистичні дані Департаменту інформаційно-аналітичного забезпечення Міністерства внутрішніх справ України за 2001–2010 рр. URL: http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/374130 (дата звернення: 10.03.2019).

7. *Іванов Ю.Ф., Джужа О.М.* Кримінологія: навч. посіб. К.: Вид. Паливода А.В., 2006. 264 с.

REFERENCES

1. Konstytutsiia Ukrainy. “The Constitution of Ukraine”: Law of Ukraine dated June 28, 1996 No. 254к / 96-BP. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80 (date of application: 10.03.2019) [in Ukrainian].

2. Kryminalnyi kodeks Ukrainy. “The Criminal Code of Ukraine”: Law of Ukraine dated April 5, 2001 No. 2341-III. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2341-14 (date of application: 10.03.2019) [in Ukrainian].

3. Kryminalnyi protsesualnyi kodeks Ukrainy. “Criminal Procedural Code of Ukraine”: Law of Ukraine dated April 13, 2012 No. 4651-VI. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4651-17 (date of application: 10.03.2019) [in Ukrainian].

4. Statystychni tablytsi, shcho kharakteryzuiut zlochynnist v Ukraini v period 1960–2000 rokiv. “Statistical tables characterizing crime in Ukraine in the period 1960-2000”: handbook / order. Kirilenko F.O. K.: PALIVODA A.V., 2019. 242 p. [in Ukrainian].

5. Statystychna informatsiia za ofitsiynym saytom MVS Ukrainy. “Statistical information at the official site of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine”. URL: http: // mvs.gov.ua 3 (date of application: 10.03.2019) [in Ukrainian].

6. Statystychni dani Departamentu informatsiino-analitychnoho zabezpechennia Ministerstva vnutrishnikh sprav Ukrainy za 2001–2010 rr. “The statistical data of the Department of Information and Analytical Support of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine for 2001–2010”. URL: http:// mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/374130 (date of application: 10.03.2019) [in Ukrainian].

7. *Ivanov Yu.F., Dzhuzha O.M.* (2006) Kryminolohiia. “Criminology”: teach. Manual. K.: Publ. A.V. Palyvoida. 264 p. [in Ukrainian].

UDC 343.97

F.O. Kirilenko,
Candidate of Juridical Sciences,
Deputy Head of Media Communications Minister of the Department,
Ministry of Internal Affairs of Ukraine,
Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0060-0003-3646-5371

DYNAMICS OF CRIME IN UKRAINE FROM 1960 TO 2018

Criminal statistics remains an important source of information that allows a more accurate assessment of specific features of crime in specific circumstances, timely opening of new trends and a specific relationship between its various structural elements. Cognition of the true nature of crime is impossible without an analysis of its state and development trends.

The dynamics of crime reflects a change in crime over time, when the state (level) of crime (quantitative index) changes, as well as its structure (qualitative indicator). These data are used for the prognosis of crime rates. The revealed negative trends in the dynamics of crime in the region or settlement enable timely development and implementation of adequate measures to combat crime.

The analysis of statistical indicators is necessary in order to cover and evaluate the performance of law enforcement agencies on the basis of statistical indicators for the period 1960–2018.

The article analyzes the dynamics of criminal offences registered by the Ministry of Internal Affairs of Ukraine in the period 1960-2018. The statistics of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation on the absolute number of crimes against the established order and classification of persons who committed the identified crimes, as well as the structure of crimes is investigated by the Ministry of Internal Affairs. In order to facilitate the perception of indicators, the article presents statistical tables of the activities of the internal affairs agencies during these years.

Analyzing the state of crime in Ukraine and related threats to the development of the state, it becomes obvious that this area requires significant changes. These transformations are necessary from the attitude of the person to the problems of crime and improvement of normative-legal, organizational, information and scientific-methodical maintenance of the specified activity.

Keywords: criminological characteristic, crime, criminal responsibility.

Отримано 03.04.2019

УДК 343.9:343.7(477)

Л.В. Лісниченко,
здобувач ДНДІ МВС України, науковий
співробітник ДНДІ МВС України, м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0003-2211-741X

ДИНАМІКА ГРАБЕЖІВ ТА РОЗБІЙНИХ НАПАДІВ В УКРАЇНІ У 2008–2018 РОКАХ

У статті проводиться аналіз сучасного стану грабежів та розбійних нападів в Україні у період 2008–2018 рр. Досліджуються їх кількісні показники упродовж зазначеного періоду. Визначаються деякі структурні складові цього виду злочинності, зокрема їх облікована кількість, рівень розкриття, вчинення особами, які раніше скоювали кримінальні правопорушення, та групою осіб. Розглядається поширеність грабежів та розбійних нападів за регіональним розподілом України. Встановлюються пікові періоди збільшення та спаду грабежів і розбоїв, а також можливі зв'язки їх динаміки з соціальними, економічними, політичними та організаційно-управлінськими явищами в державі.

Ключові слова: *грабіж, розбійний напад, аналіз, стан, динаміка, обліковані злочини, розкриті злочини, група осіб, територіальний розподіл, поширеність.*

Криміногенна ситуація в Україні за останні десять років зазнавала значних змін щодо стану, структури та динаміки злочинності. Сучасна злочинність постійно змінюється із розвитком суспільства в цілому та окремих галузей всієї соціальної системи зокрема. Стан злочинності в державі ускладнюється тісним взаємозв'язком звичайних криміногенних процесів із фундаментальними соціально-економічними, управлінськими та політичними перетвореннями, які відбувалися й відбуваються в країні.

Одну з основних позицій серед загального стану злочинності в Україні займають корисливо-насильницькі злочини. Вони становлять чи не найбільшу загрозу правопорядку в суспільстві, адже поєднують корисливі наміри з агресивними, насильницькими засобами їх задоволення. Найпоширенішими злочинами цієї групи є грабежі та розбійні напади. В сучасних умовах їх рівень, структуру і динаміку визначають не лише традиційні причини та умови, а й кризові явища в соціально-економічній, управлінській, політичній та правовій сферах. Також на визначення реального стану грабежів та розбоїв в країні значно впливає процес латентизації соціально-економічних явищ, в тому числі злочинності, який відбувається в країні. Все це й зумовлює необхідність проведення аналізу та оцінки їх рівня і динаміки.

Метою нашого дослідження є розгляд кількісних показників грабежів та розбійних нападів в Україні у 2008–2018 рр., а також їх динаміки упродовж зазначеного періоду для встановлення пікових періодів збільшення та спаду цього виду злочинності та можливих зв'язків таких коливань із соціальними, економічними, політичними та організаційно-управлінськими факторами.

Методологічною основою нашої статті є праці українських та російських дослідників. Зокрема загальнотеоретичні питання стану та структури злочинності

© Лісниченко Л.В., 2019

в своїх працях розкривали такі вчені, як Лунєєв В.В., Голіна В.В., Долгова А.І., Кудрявцев В.Н, Джужа О.М., Кулик О.Г. та інші. Питання аналізу структури та динаміки безпосередньо грабежів та розбійних нападів вивчали Головкін Б.М., Батиргареєва В.В., Албул С.В., Литвак О.М., Петров Д.В., Семенко В.В., Алієв Н.Т. та інші.

Емпіричну базу дослідження становлять офіційні статистичні дані, взяті з Єдиного звіту про кримінальні правопорушення Генеральної прокуратури України за 2008–2018 рр. [1]. Під час оброблення звітності було використано метод статистичного аналізу даних (вивчення кількісних змін у структурі злочинності та опрацювання їх з науковими і практичними цілями) [2, с. 37]. Використання цієї інформації дозволяє виявити тенденції розвитку грабежів та розбійних нападів, використовуючи різні структурні показники. Під час аналізу статистичних даних виявляються схожі риси та відмінності, за якими виокремлюються групи, типи явищ та їх особливості [3, с. 50].

Переходячи безпосередньо до розгляду основного питання нашого дослідження, передусім можемо зазначити, що упродовж 2008–2018 рр. кількість грабежів мала нестабільний характер та постійно змінювалась. Піковими роками збільшення даних злочинів були 2009 р. – 27598 облікованих грабежів у звітному періоді та 2016 р. – 27199 грабежів. Так, протягом 2008–2009 рр. кількість облікованих грабежів зросла на 2,5 %. Проте з 2010 р. відзначається різкий спад до -15,6 % відносно попереднього року і вже у 2014 р. їх кількість становила 20541. У 2016 р. відзначається значне збільшення грабежів на 23 %. Такий сплеск показників пояснюється організаційно-управлінськими змінами в структурі МВС, створенням нового правоохоронного органу – Національної поліції України, а також змінами у вимогах до реєстрації злочинів та зміною процесуального порядку їх фіксації. Упродовж останніх 2017–2018 рр. відзначається різке зменшення кількісних показників облікованих грабежів в Україні. У 2017 р. на -33,3 % – 18130 грабежів, а у 2018 р. на -23,7 % – 13838, що позитивно характеризує динаміку вчинення грабежів за останні роки. В загальній структурі злочинності по країні частка грабежів теж значно зменшилась до 2,8 % у 2018 р. проти 7 % у 2008 р. Однак на фоні загального соціально-економічного зубожіння населення виникають деякі сумніви в правдивості кількісних показників облікованих злочинів, в тому числі грабежів. А також в об'єктивності правоохоронних органів під час реєстрації злочинів та повноті їх обліку [4, с. 60].

Частка направлених до суду проваджень за ст. 186 КК України в загальній кількості облікованих грабежів протягом 2008–2012 рр. коливалась у межах 58,4–65,9 %. У 2013 р. відзначається різке зменшення їх відсотку до 38,9 % з поступовим щорічним спадом до 22,1 % у 2016 р. Протягом останніх двох років знову спостерігається збільшення частки грабежів, за якими провадження направлені до суду (до 40,1 % у 2018 р.). Кількісні показники розкриття грабежів протягом досліджуваного періоду мали стабільну тенденцію до зменшення. Так, у 2008 р. до суду було направлено 17298 проваджень по грабежам, а у 2018 р. – лише 5555 проваджень. Показники облікованих та розкритих грабежів упродовж 2008–2012 рр. пропорційні один одному та мають однакову динаміку. Проте вже у 2013 р. відзначається значне зменшення грабежів, за якими провадження направлені до суду (-33,8 % до попереднього року). Загалом під час аналізу статичних даних грабежів та розбійних нападів відзначатимуться значні коливання в бік зменшення всіх структурних показників після 2013 р., що пояснюється прийняттям нового Кримінально-процесуального кодексу України у 2012 р.,

проведенням низки управлінських реформ, а також змінами у процесі реєстрації злочинів та розслідування кримінальних справ.

Динаміка таких злочинів, як розбійні напади, за період 2008–2018 рр. дещо відрізняється від динаміки грабежів. Протягом 2009–2013 рр. кількість розбійних нападів щороку поступово зменшувалась. Так, у 2009 р. було обліковано 5103 розбої, а вже у 2013 р. – 2856. Проте у 2014 р. відзначається значний приріст цього виду злочину на 36,4 % щодо попереднього року (3895 розбоїв). У 2015–2016 рр. спостерігається деяке коливання то в бік зменшення (-8,7 % відносно попереднього року), то в бік збільшення (+9,8% відповідно). Проте вже в останні два роки досліджуваного періоду простежується схожість із динамікою грабежів у 2017–2018 рр. Тобто відзначається стрімке зменшення облікованих розбійних нападів, і в 2018 р. їх кількість становила вже 2263 кримінальні правопорушення. У загальній структурі злочинності по країні частка розбійних нападів теж значно зменшилась від 1,3 % у 2008 р. до 0,5 у 2018 р.

Упродовж 2008–2018 рр. кількісні та відсоткові показники розбійних нападів, за якими провадження направлені до суду, мали сталу динаміку до зменшення. Так, протягом 2008–2012 рр. їх частка становила 88,4–94,6 %, що відображає значний відсоток розкриття цього виду злочину та позитивно характеризує роботу оперативно-розшукових і слідчих підрозділів поліції. Починаючи з 2013 р., частка розбоїв, за якими провадження були направлені до суду, почала щороку стрімко знижуватися – з 60,7 % у 2013 р. до 38,8 % у 2016 р. Проте за останні два роки досліджуваного періоду відсоток розкриття розбійних нападів має тенденцію до збільшення, вже у 2018 р. він становив 52,3 %. Кількісні показники розкритих злочинів цього виду щороку постійно зменшувались. У 2008 р. вони становили 4489 проваджень, а у 2018 р. вже 1184. Так само, як і у досліджуваних грабежах, у 2013 р. відзначається значне зменшення розбійних нападів, за якими провадження направлені до суду (-44,1 % щодо попереднього року).

Між грабежами та розбійними нападами існує тонка межа їх розподілу. Тобто не завжди вчинений розбій кваліфікований правоохоронними органами саме за ст. 187 ККУ. Інколи навмисно занижується ступінь тілесних ушкоджень, отриманих при розбійному нападі, під час досудового розслідування з метою перекваліфікації на більш легкий злочин – грабіж (ст. 186 ККУ). Їх динаміка упродовж 2008–2018 рр. загалом пропорційна один одному [5]. Проте відзначаються роки, коли зафіксовані сплески грабежів на противагу зменшенню кількості розбійних нападів і навпаки (2011–2014 рр.). Також необхідно звернути увагу на значний приріст грабежів у 2016 р. (на 23 %) та непропорційне збільшення розбійних нападів (на 9,8 %), що викликає сумніви в правильності кваліфікації облікованих грабежів у 2016 р.

Серед грабежів, провадження за якими направлено до суду, протягом досліджуваного періоду в середньому 50 % вчинялось особами, які раніше скоювали кримінальні правопорушення. Так, упродовж 2008–2012 рр. кількість таких злочинів невпинно зростала з 4984 до 8401 випадку. Відповідно і частка грабежів, вчинених рецидивістами у загальній кількості розкритих злочинів теж зростала від 28,8 % до 63 %. У 2013 р. спостерігається різке зменшення таких злочинів (-54,6 % відповідно до попереднього року) з поступовим щорічним зменшення їх кількісних показників. Хоча у відсотковому співвідношенні до загальної кількості розкритих грабежів частка злочинів, учинених особами, які раніше скоювали кримінальні правопорушення, протягом 2014–2018 рр. коливалась у межах 50–53,4 %.

Схожа динаміка серед розкритих розбійних нападів, що вчинялись особами-рецидивістами. Так, протягом 2008–2012 рр. їх частка зростала від 34,4 % до 66,7 % відносно загальної кількості розкритих розбоїв. У 2013 р. знову ж таки відбувається різке зменшення кількісних показників серед розбоїв, скоєних особами, які раніше вчиняли кримінальні правопорушення (на -61,7 % відносно попереднього року). І вже з 2014 р. до 2018 р. частка таких розбоїв становила 54,1–50,1 %.

Тобто упродовж досліджуваного періоду кожен другий грабіж та розбійний напад вчинявся особами-рецидивістами, що значною мірою збільшує суспільну небезпечність зазначених видів злочинів та ще раз підтверджує зростання професіоналізму грабіжників і розбійників. За результатами вибіркового узагальнення досліджених нами кримінальних справ, 65,3 % грабежів та 88,9 % розбійних нападів вчинялись раніше засудженими особами за категорію злочинів проти власності (ст.ст. 185–187, 189–190, 196 КК України) [6, с. 10–11]. Як зазначає Семененко В., за характером судимості можна зробити висновок про відносно стійку корисливу спрямованість злочинної поведінки цієї частини злочинців, причому зі збільшенням значення показника судимості зростає інтенсивність застосованого насильства [7, с. 264].

Суттєвою складовою структури досліджуваних нами злочинів є їх організованість і групове вчинення. Показники грабежів і розбійних нападів, вчинених групою осіб, із числа закінчених справ упродовж 2008–2018 рр. мали нестабільний характер. Кількість розбоїв у розглядуваний період постійно змінювалася з незначними коливаннями то в бік збільшення у 2009 р. – 1756, 2016 р. – 471, то зменшення – 2012 р.– 1074, 2018 р. – 347. Що стосується грабежів, зауважимо, що тут зовсім інша ситуація. Так, упродовж усього досліджуваного періоду їх кількість стабільно знижувалась із 3167 у 2014 р. до 527 у 2018 р. зі значним стрибком у бік зменшення у 2013 р. на 56,7 % грабежів, а також розбоїв на 60,1 %. Ймовірно, це можна пояснити значним зниженням у 2013 р. розкриття цих злочинів на фоні збільшення їх облікованої кількості.

Характерною особливістю є те, що групою осіб значно більше вчиняється розбоїв, ніж грабежів. Частка вчинених розбоїв групою осіб серед загальної кількості розкритих злочинів цього виду коливалась у межах 30,6–36,4 % з незначними періодами зменшення у 2013 р. – 24,7 %, 2017 р. – 28,2 %, 2018 р. – 29,3 %, на відміну від грабежів, учинених групою осіб, частка яких складала упродовж 2008–2012 рр. 17,5–15,2 %. З 2013 р їх відсоток не перевищував 12,6 %, а вже у 2018 р. становив 9,5 % від загальної кількості вчинених грабежів, кримінальні провадження за якими направлені до суду. Це свідчить про більшу організованість осіб-розбійників для досягнення корисливої мети насильницьким способом. Як зазначає Б.М. Головкін, в основі формування рішення щодо об'єднання зусиль злочинців лежить принцип криміногенної оптимальності, що виявляється у співвідношенні вигідності очікуваного результату й ризиків виконання спільного злочинного наміру. Чим більший розмір матеріальної вигоди, тим ймовірніше наразитися на завзятий опір потенційного власника майна, що зумовлює складнішу структурну організацію групового способу дій, удосконалений механізм заподіяння фізичної шкоди [8, с. 125–126]. На думку Є.І. Головахи, психологічні дослідження проблеми групового рішення доводять, що члени групи схильні до більш ризикованих дій, ніж поодинці [9, с. 100].

Для більш повноцінного аналізу стану криміногенної ситуації в країні загалом та вчинення грабежів і розбійних нападів зокрема необхідно розглянути розподіл

інтенсивності скоєння цих злочинів у різних областях нашої держави. У регіональному розрізі стан грабежів і розбійних нападів в Україні має досить нерівномірний розподіл. З метою посилення об'єктивності територіального вимірювання обсягів досліджуваних видів злочинів пропонується оперувати коефіцієнтами злочинної інтенсивності, розрахованими на 100 тис. населення регіону [10, с. 158]. Б.М. Головкін, проводячи своє дослідження рівня поширення корисливо-насильницької злочинності за регіональним розподілом у 2009 р., запропонував здійснити умовне районування України на дві великі територіальні частини: високоінтенсивного та низькоінтенсивного поширення досліджуваних злочинних проявів [11, с. 63].

Проте, здійснивши аналіз офіційних статистичних даних щодо поширення грабежів і розбійних нападів в Україні у 2008–2018 рр., ми відзначаємо деякі зміни в розподілі інтенсивності здійснення таких видів злочинів у регіональному розрізі. Особливо це видно з показників за 2017–2018 рр. Отже, виходячи із узагальнення рівня зареєстрованих грабежів та розбоїв у 2018 р., пропонується здійснити умовне районування України на три великі регіональні частини високоінтенсивного, середньоінтенсивного та низькоінтенсивного поширення цих злочинних проявів. До високоінтенсивного поширення грабежів можна віднести 8 регіонів: м. Київ (89,15 грабежів на 100 тис. населення), Одеська обл. (74,48), Дніпропетровська (50,08), Харківська (43,73), Миколаївська (42,67), Запорізька (38,65), Кіровоградська (34,09), Херсонська (33,43). Регіони з середньоінтенсивним поширенням грабежів: Черкаська обл. (31,14 грабежів на 100 тис. населення), Полтавська (30,77), Житомирська (28,35), Львівська (27,24), Київська (25,82), Сумська (23,67), Волинська (22,44) та Чернігівська (21,17). До групи низькоінтенсивного поширення цього злочину можна віднести 9 областей: Хмельницька (19,15 грабежів на 100 тис. населення), Вінницька (18,78), Рівненська (17,32), Закарпатська (13,99), Івано-Франківська (11,98), Тернопільська (11,31), Донецька (у 2018 р. – 9,71), Чернівецька (7,17), Луганська (у 2018 р. – 4,15).

У 2013 р. до переліку регіонів з високою інтенсивністю поширення грабежів входили також: АР Крим (74,85), м. Севастополь (172,14), Донецька обл. (45,89) та Луганська обл. (60,09). Проте вже у 2014 р. коефіцієнт грабежів на цих територіях знизився. Так, у м. Севастополі їх кількість зменшилась на -83,5 % відносно попереднього року, а в АР Крим на -83,8 %. Цей факт можна пояснити анексією Криму в березні 2014 р. та неможливістю здійснення реєстрації злочинів на цій території, а також відображення повноцінної криміногенної ситуації. Щодо Донецької та Луганської областей, то тут відзначається значне зменшення грабежів вже у 2015 р. до -50,6 % та -76,5 % відповідно. Протягом 2016–2018 рр. коефіцієнт зареєстрованих злочинів цього виду постійно знижувався від 18,92 до 4,14. Таку криміногенну ситуацію в цих регіонах можна пояснити озброєним конфліктом на сході України, який почався з квітня 2014 р. і триває до нині. Хоча упродовж 2008–2013 рр. Донецька та Луганська обл. займали лідируючі позиції із поширення таких корисливо-насильницьких посягань, як грабіж.

Дещо інший територіальний розподіл інтенсивності поширення в Україні розбійних нападів у 2018 р. Так, до високоінтенсивних регіонів можна віднести: Одеську обл. (12,17 розбоїв на 100 тис. населення), м. Київ (11,59), Херсонську (8,31), Дніпропетровську (7,46) та Харківську (7,28). Так само, як і у випадку з грабежами, Донецька та Луганська області (до 2015 р.), АР Крим та м. Севастополь (до 2014 р.) теж відносились до територій з високою інтенсивністю поширення розбійних нападів. Проте через зазначені причини ця ситуація змінилась. І вже

у 2015 р. кількість облікованих злочинів цього виду значно знизилась на -81,5 % у АР Крим, на -87 % у м. Севастополь відносно до попереднього року. Проте необхідно відзначити, що в Донецькій та Луганській областях у 2014 р. спостерігається значний сплеск вчинення розбійних нападів +154,1 % та +139,4 % відповідно. Що, звісно, пояснюється передусім початком озброєного конфлікту на сході України. Збільшилася кількість озброєних злочинців та їх груп, мародерство, беззаконня на окупованих територіях та територіях проведення бойових дій. Загалом ускладнилася соціально-економічна ситуація на цих територіях, що й призвело до значного збільшення насильницьких злочинів із корисливих мотивів та загального погіршення криміногенної обстановки на території зазначених областей.

До територій з високою інтенсивністю поширення розбійних нападів у період 2008–2016 рр. також можна віднести Запорізьку, Київську, Кіровоградську та Миколаївську області. Проте у 2017–2018 рр. відзначається значне зниження кількісних показників даних облікованих злочинних проявів на цих територіях від -16,5 % до -44 %. У 2018 р. коефіцієнт поширеності розбоїв у зазначених вище областях не перевищував 6,73 випадки на 100 тис. населення.

Окрім попередніх чотирьох областей, до регіонів із середньою інтенсивністю поширення розбійних нападів можна віднести: Житомирську (5,6 розбоїв на 100 тис. населення), Полтавську (5,3), Сумську (4,93), Волинську (4,91), Черкаську (4,02).

За офіційними статистичними даними у 2018 р. до числа областей з низьким коефіцієнтом поширення розбійних нападів відносяться: Чернігівська область (3,63), Хмельницька (3,61), Рівненська (3,53), Вінницька (3,3), Львівська (3,28), Закарпатська (2,7), Донецька (2,26), Тернопільська (1,71), Луганська (1,48), Чернівецька (1,1) та Івано-Франківська (0,73).

Проведений аналіз інтенсивності поширення грабежів і розбійних нападів на території України дозволяє дійти висновку про стійку тенденцію до вчинення цих видів корисливо-насильницьких злочинів саме в східних і південних регіонах (за виключенням окупованих територій) та найменше їх поширення в західних регіонах. Виявлена диспропорційність просторового розвитку грабежів і розбоїв у межах держави дає підстави припускати значні відмінності соціально-економічних умов, що відбивається на специфіці взаємопов'язаних урбанізаційних, міграційних і демографічних процесів, які і формують криміногенний потенціал цього регіонального простору [11, с. 64]. Однак останнім часом простежується деякий перерозподіл у коефіцієнтах інтенсивності грабежів і розбоїв на території України. Відзначається поступове зменшення їх кількості в найкриміногенніших регіонах із пропорційним збільшенням у центральних та західних областях.

Отже, підсумовуючи результати дослідження стану (рівня і динаміки) грабежів та розбійних нападів в Україні у 2008–2018 рр. можна зробити висновки, що кількісні показники облікованих злочинів протягом досліджуваного часового проміжку мали нестабільний характер, а періоди зменшення змінювались періодами їх збільшення. Частка розкритих злочинів цього виду значно знизилась на противагу 2008–2012 рр., коли було зафіксовано значний відсоток (58,4–65,9 % грабежів та 88,4–94,6 % розбоїв) цих правопорушень, провадження за якими направлені до суду. Кожен другий грабіж та розбійний напад протягом досліджуваного періоду вчинявся особами-рецидивістами. Суттєвою складовою структури досліджуваних нами злочинів є їх організованість і групове вчинення, а характерною особливістю – групою осіб значно більше вчиняється розбоїв (в середньому

30 %), ніж грабежів (у середньому 13,5 %). Обтяжуючою обставиною вчинення злочинів, зокрема грабежів і розбійних нападів, є скоєння їх у стані алкогольного чи наркотичного сп'яніння. За офіційними статистичними даними, відзначається зменшення частки осіб, які вчинили ці злочинів у стані алкогольного чи наркотичного сп'яніння. У регіональному розрізі стан грабежів і розбійних нападів в Україні має досить нерівномірний розподіл. Східні та південні регіони нашої держави мають найбільший коефіцієнт поширення цих корисливо-насильницьких злочинів. Проте останнім часом відзначається деякий перерозподіл інтенсивності поширення грабежів і розбоїв на території України в бік центральних та західних областей.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Єдиний звіт про кримінальні правопорушення (розділ 8. Відомості про осіб, які потерпіли від кримінальних правопорушень). URL:https://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=113897&libid=100820&c=edit&_c=fo (дата звернення: 28.02.2019).

2. *Паламарчук К.В.* Кримінальна відповідальність за розбій: порівняльно-правове дослідження: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.08. Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2017. 244 с. URL: http://elar.naiau.kiev.ua/jspui/handle/123456789/1950 (дата звернення: 10.12.2018).

3. *Лунєєв В.В.* Юридическая статистика: учеб. Москва: Ин-т госуд. и права НАН. 2000. 399 с.

4. *Кулик О.Г.* Злочинність в Україні: тенденції, закономірності, методи пізнання: монографія. К.: Юрінком Інтер, 2011. 288 с.

5. Інтерв'ю першого заступника начальника Департаменту карного розшуку Національної поліції України Сергія Прудченка від 05.02.2019 в "Цензор. НЕТ". URL: https://censor.net.ua/resonance/3110001/pervyyi_zamnachalnika_departamenta_ugolovnogo_rozyska_natspolitsii_sergeyi_prudchenko_chastnyyi_dom?fbclid=IwAR1zTohPg4KvEfVvdy5Io5wIYSsIF0PvS93bSQdW8wzFlikiXuzYQRGtA8E (дата звернення: 28.02.2019).

6. *Кулик О.Г., Лісниченко Л.В.* Запобігання грабежам та розбійним нападам у громадських місцях. К.: ДНДІ МВС України, 2011. 45 с.

7. *Семененко В.* Кримінологічні особливості особи грабіжника. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 2. С. 261–264.

8. *Головкін Б.М.* Структура корисливої насильницької злочинності. Питання боротьби зі злочинністю. 2009. № 17. С. 124–145.

9. *Головах Е.И.* Структура групповой деятельности: социально-психологический анализ. К.: Наук думка, 1979. 139 с.

10. *Закалюк А.П.* Курс сучасної української кримінології: теорія і практика: у 3 кн. К.: Ін Юре, 2007. Кн. 1: Теоретичні засади та історія української кримінологічної науки. 424 с.

11. *Головкін Б.М.* Корисливо-насильницька злочинність в Україні: феномен, детермінація, запобігання: монографія. Х.: Право, 2011. 432 с.

REFERENCES

1. Yedynyi zvit pro kryminalni pravoporushennia. "A single report on criminal offenses" (section 8. Information on persons who have suffered from criminal offenses). URL:https://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=113897&libid=100820&c=edit&_c=fo (date of application: 28.02.2019) [in Ukrainian].

2. *Palamarchuk K.V.* (2017). Kryminalna vidpovidalnist za rozbii: porivnialno-pravove doslidzhennia. "Criminal liability for robbery: comparative legal study": dis. for the sci. Candidate Sciences: 12.00.08. National Academy of Internal Affairs. Kyiv. 244 p. URL: http://elar.naiau.kiev.ua/jspui/handle/123456789/1950 (date of application: 10.12.2018) [in Ukrainian].

3. *Lunieiev V.V.* (2000). Yuridicheskaia statistika. "Legal statistics": textbook Moscow: Inst. State. NAS rights. 399 p. [in Russian].

4. *Kulyk O.H.* (2011). Zlochynnist v Ukraini: tendentsii, zakonomirnosti, metody piznannia. "Crime in Ukraine: trends, regularities, methods of cognition": monograph. K.: Yurinkom Inter. 288 p. [in Ukrainian].

5. Intervyu pershoho zastupnyka nachalnyka Departamentu karnoho rozshuku Natsionalnoi politsii Ukrainy Serhiia Prudchenka vid 05.02.2019 v "Tsenzor. NET". "Interview of the First

Deputy Head of the Department of Criminal Investigation of the National Police of Ukraine Serhii Prudchenko from 05.02.2019 at "Tsensor. NO ". URL: https://censor.net.ua/resonance/3110001/pervyyi_zamnachalnika_departamenta_ugolovnogo_rozyska_natspolitsii_sergeyi_prudchenko_chastnyyi_dom?fbclid=IwAR1zTohPg4KvEfVvdy5Io5wIYSsIF0PvS93bSQdW8wzFlikiXuzYQRGtA8E (date of application: 28.02.2019) [in Ukrainian].

6. *Kulyk O.H., Lisnychenko L.V.* (2011). Zapobihannia hrabezham ta rozbiinym napadam u hromadskykh mistsiakh. "Prevention of robbery and robber attacks in public places". K.: State Research Institute MIA Ukraine. 45 p. [in Ukrainian].

7. *Semenenko V.* (2017). Kryminolohichni osoblyvosti osoby hrabizhnyka. "Criminological features of the person of the robber". Entrepreneurship, economy and law. No 2. P. 261–264 [in Ukrainian].

8. *Holovkin B.M.* (2009). Struktura koryslyvoi nasylnytskoi zlochynnosti. Pytannia borotby zi zlochynnistiu. "The structure of acquisitive violent crime. Crime control issues". No. 17. P. 124–145 [in Ukrainian].

9. *Holovakh Ye.I.* (1979). Struktura gruppovoy deyatelnosti: sotsialno-psikhologicheskiy analiz." Structure of group activities: socio-psychological analysis". K.: Naukova Dumka. 139 p. [in Russian].

10. *Zakaliuk A.P.* (2007). Kurs suchasnoi ukrayinskoi kryminolohii: teoriia i praktyka. "A course of the modern Ukrainian criminology: theory and practice": in 3 rubbles ... M: In Jure. Book 1: Theoretical foundations and history of Ukrainian criminological science. 424 p. [in Ukrainian].

11. *Holovkin B.M.* (2011). Koryslyvo-nasylnytska zlochynnist v Ukraini: fenomen, determinatsiia, zapobihannia. " Crime of corruption and violence in Ukraine: phenomenon, determination, warning": monograph. X. ... Law. 432 p. [in Ukrainian].

UDC 343.9:343.7(477)

L.V. Lisnychenko,
Postgraduate, Researcher, State Research Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0003-2211-741X

DYNAMICS OF PLUNDERS AND ARMED ROBBERIES IN UKRAINE IN 2008–2018

The crime situation in Ukraine has undergone significant changes over the last ten years in terms of the state, structure and dynamics of crime. One of the main positions among the general state of crime in Ukraine is occupied by mercenary violent crimes. The most widespread crimes of this group are plunders and armed robberies. In modern conditions, their level, structure and dynamics are determined not only by traditional causes and conditions, but also by crisis phenomena in the socio-economic, managerial, political and legal spheres. The actual state of plunders and armed robberies in the country largely depends on the process of latentification of socio-economic phenomena, in particular, crimes occurring in the country. The purpose of the study was to consider the quantitative indicators of plundering and armed robberies in Ukraine for the period 2008–2018, as well as their dynamics during this period to establish peak periods of increase and decrease in this type of crime and possible links between such fluctuations with social, economic, political and administrative factors.

The numbers of plunders and armed robberies recorded during 2008–2018 were unstable, and the periods of decline varied with periods of increase. The peak years of increased robberies were in 2009 – 27,598 data on recorded crimes in the reporting period and 2016 – 27,199 during the last years of 2017–2018 there was a sharp decrease in the number of recorded robberies in Ukraine. In 2017 -33.3 % – 18,130 robberies, and in 2018 -23.7% – 13,838. The pattern of armed robberies over the period 2008–2018 is slightly modified from the previous period. Thus, in 2009–2013,

the number of robberies gradually decreased from 5,103 in 2009 to 2,856 in 2013. In 2014, however, there was a significant increase of 36.4 % compared to the previous year (3,895 robberies). Over the last two years of the period under review, there is a similarity with the dynamics of plunders in 2017 -2,108, that is, a rapid decrease in reported armed robberies in 2,263 in 2018. The overall structure of crime in the country also decreased significantly to 2.8 % of robberies and 0.5 % of robberies in 2018 by 7 % and 1.3 % respectively in 2008, which, of course, positively characterizes the dynamics of these types of crimes. However, against the background of the general social and economic impoverishment of the population in the country, there are some doubts as to the veracity of the quantitative indicators of the recorded crimes in general, including plunders and armed robberies. The share of this type of crime was significantly reduced in comparison to 2008–2012, when a significant percentage of these offences were reported, which were referred to the courts – 58.4–65.9 % of plunders and 88.4–94.6 % of armed robberies. Thus, in 2017–2018, only 34.4–40.1 % of criminal proceedings for plundering and 47.7–52.3 % for armed robbery were sent to court.

During 2008–2018, on average, one in two plunders and armed robberies were committed by repeat offenders, which significantly increases the public danger of these types of crimes and once again confirms the growing professionalism of looters and bandits. An essential structural component of the crimes under research is their organization and group commission. Characteristically, a group of individuals commits far more armed robberies than plunders. The share of robberies committed by a group of persons among the total number of solved crimes of this type ranged from 30.6 to 36.4 %, with insignificant reduction periods in 2013 – 24.7 %, 2017 – 28.2 %, 2018 – 29.3 % against robberies committed by a group of persons, whose share was 17.5-15.2 per cent in 2008–2012. Since 2013, their percentage did not exceed 12.6 %, and in 2018 it was 9.5 % of the total number of robberies, the criminal proceedings on which were sent to court, which indicates a greater organization of outlaws to achieve a self-serving goal by violent means.

In the regional context, the state of plundering and armed robberies in Ukraine is quite unevenly distributed. The eastern and southern regions of our state have the highest prevalence rate of these mercenary violent crimes. However, there has been some recent redistribution of the intensity of robberies and robberies in Ukraine towards the central and western regions.

Keywords: plunders, armed robbery, analysis, condition, dynamics, recorded crimes, solved crimes, group of persons, territorial division, prevalence.

Отримано 18.04.2019

УДК 343.9

О.Б. Сахарова,
кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
начальник відділу ДНДІ МВС України,
м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0002-9759-5324

ОСОБЛИВОСТІ ВИЯВЛЕННЯ ЗЛОЧИНІВ, ЩО ВЧИНЯЮТЬСЯ У ПРОЦЕСІ ВІДПУСКУ МАТЕРІАЛЬНИХ ЦІННОСТЕЙ З ДЕРЖАВНОГО РЕЗЕРВУ УКРАЇНИ

У статті відзначаються особливості здійснення роботи оперативними працівниками Національної поліції України з виявлення злочинів, що вчиняються у процесі відпуску матеріальних цінностей з державного резерву України. Автор надає типовий перелік та алгоритм вивчення фінансово-господарських документів, які необхідно перевіряти працівникам Національної поліції, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, для отримання інформації про можливі кримінальні та інші правопорушення, що вчиняються у процесі освіження (поновлення, заміни), відпуску (у порядку тимчасового позичання, розбронювання, надання гуманітарної допомоги, для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій) матеріальних цінностей з державного резерву. Крім того, у статті виокремлюються типові правопорушення цієї категорії, на основі чого розробляються методичні рекомендації для оперативних працівників Національної поліції з виявлення цих правопорушень.

Ключові слова: *державний матеріальний резерв, відповідальні зберігачі, мобілізаційний резерв, освіження (поновлення, заміна), відпуск, тимчасове позичання, розбронювання матеріальних цінностей з державного резерву, конкурсні торги, самовільне відчуження матеріальних цінностей державного резерву.*

Державний матеріальний резерв України є особливим державним запасом стратегічних матеріальних цінностей, звідки в особливий період і проблемних для країни надзвичайних ситуаціях здійснюється забезпечення ресурсами щодо невідкладних дій із запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. При цьому у складі державного резерву створюється незнижуваний запас матеріальних цінностей, тобто постійно підтримуваний обсяг їх зберігання.

Зокрема, державний матеріальний резерв для запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій – це заздалегідь створені запаси матеріальних цінностей, призначених для невідкладного їх залучення у необхідних (визначених) обсягах у разі загрози та/або виникнення надзвичайних ситуацій. Створення державного матеріального резерву є невід'ємною частиною комплексу заходів щодо запобігання надзвичайним ситуаціям, зниження ризиків їх виникнення, а також зменшення можливих негативних наслідків.

Керівники об'єктів, на яких розміщені матеріальні цінності державного резерву, повинні здійснювати перевірки фактичної наявності матеріальних цінностей, якості та умов їх зберігання. Зазначені вимоги передбачаються у договорах відповідального зберігання матеріальних цінностей державного резерву. На всі види

© Сахарова О.Б., 2019

матеріальних цінностей державного резерву встановлюються і доводяться в установленому порядку терміни зберігання.

Відпуск матеріальних цінностей з державного резерву, що зберігаються на підприємствах, в установах і організаціях системи державного резерву, у зв'язку з їх освіженням і заміною здійснюється згідно з планами освіження.

Освіження матеріальних цінностей державного резерву, що знаходяться у відповідальних зберігачів, а також заміна їх продукцією аналогічного асортименту та якості здійснюються ними самостійно без залучення додаткових бюджетних коштів.

При цьому у разі, коли матеріальні цінності державного резерву знаходяться у відповідальних зберігачів, які не виробляють зазначених цінностей, їх освіження або заміна може провадитися Державним агентством резерву України (Держрезервом), з наступним закладенням продукції аналогічного асортименту та якості.

За даними Аудиторського звіту щодо результатів державного аудиту виконання бюджетних програм у Держрезерві за період з 2013 до 2016 рр., складеному Державною Аудиторською службою України, відпускання матеріальних цінностей з державного резерву постійно перевищує кількість закладеного [1]. До цього додається ще одна проблема – вчинення значної кількості правопорушень у процесі відпуску матеріальних цінностей з державного резерву (у зв'язку з їх освіженням і заміною або в порядку тимчасового позичання).

Тому з метою ефективного та своєчасного викриття кримінальних та інших правопорушень, що вчиняються у процесі відпуску матеріальних цінностей з державного резерву доцільно визначити особливості здійснення роботи працівниками підрозділів Департаменту захисту економіки (ДЗЕ) Національної поліції України (НПУ), які здійснюють оперативно-розшукову діяльність із виявлення вказаних правопорушень, зокрема надати типовий перелік і технологію вивчення фінансово-господарських документів, які необхідно перевіряти цим працівникам для отримання інформації про можливі кримінальні та інші правопорушення, які вчиняються у процесі освіження (поновлення, заміни), відпуску (у порядку тимчасового позичання, розбронювання, надання гуманітарної допомоги, для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій) матеріальних цінностей з державного резерву.

Типовими правопорушеннями, що вчиняються у процесі відпуску матеріальних цінностей з державного резерву України, є:

• неналежне (бездокументарне) проведення відповідальним зберігачем відпуску матеріальних цінностей Держрезерву без оформлення нарядів Державного агентству резерву України;

• здійснення відпуску матеріальних цінностей з державного резерву, у тому числі розброньованих матеріальних цінностей, до надходження коштів на рахунок Держрезерву;

• самовільне відчуження (протиправне заволодіння, використання, реалізація) товарно-матеріальних цінностей держрезерву (мобрезерву) відповідальними зберігачами, у тому числі вчинене шляхом зловживання службовим становищем службовими особами цих підприємств;

• несвоєчасне освіження (заміна) матеріальних цінностей державного резерву;

• неправомірне здійснення освіження запасів державного резерву до закінчення встановленого терміну;

• проведення конкурсів із реалізації матеріальних цінностей державного резерву за наявності лише двох заявок на участь в аукціоні;

• недотримання порядку відпуску матеріальних цінностей із державного резерву;

• несвоєчасне освіження та заміна матеріальних цінностей державного резерву;

• необґрунтована відмова від відпуску матеріальних цінностей з державного резерву підприємствами, установами і організаціями системи державного резерву;

• зловживання владою й службовим становищем керівництвом Держрезерву у процесі укладення угод на реалізацію товарно-матеріальних цінностей з держрезерву;

• умисне приховування запасів матеріальних цінностей державного резерву;

• нецільове використання матеріальних цінностей держрезерву;

• реалізація товарно-матеріальних цінностей державного резерву (мобілізаційного резерву) за заниженими цінами;

• участь пов'язаних із керівництвом Держрезерву фіктивних підприємств у конкурсі з придбання розброньованих матеріальних цінностей мобілізаційного резерву;

• шахрайство, вчинене під час реалізації матеріальних цінностей державного резерву;

• зловживання у процесі проведення аукціону, конкурсу з метою відпуску з державного резерву матеріальних цінностей, що підлягають освіженню (поновленню) і зберігаються на підприємствах, в установах і організаціях системи державного резерву;

• відпускання Держрезервом ліквідної продукції комерційним структурам без проведення конкурсу, за цінами, нижчими за біржові;

• невиконання відповідальними зберігачами зобов'язань щодо освіження (заміни) матеріальних цінностей державного резерву, недотримання порядку їх відпуску.

З метою викриття кримінальних та інших правопорушень, які вчиняються у процесі здійснення операцій з відпуску матеріальних цінностей з державного резерву в порядку освіження (поновлення), заміни та в порядку розбронювання, працівникам підрозділів ДЗЕ НПУ, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, доцільно перевірити та вивчити такі фінансово-господарські документи, у тому числі щодо обліку наявності та відпуску матеріальних цінностей державного резерву:

1. Відповідний Акт Кабінету Міністрів України (з визначенням термінів закладення матеріальних цінностей державного резерву).

2. Плани освіження матеріальних цінностей державного резерву, складені Держрезервом, у тому числі спеціальні плани освіження матеріальних цінностей державного резерву, погоджені Кабінетом Міністрів України (в останньому випадку – для матеріальних цінностей, що мають короткі терміни зберігання, сезонний характер закладення, довготерміновий цикл виготовлення, а також матеріальних цінностей, закупівля яких здійснюється за імпортом).

Так, відпуск матеріальних цінностей з державного резерву, що зберігаються на підприємствах, в установах і організаціях системи державного резерву, у зв'язку з їх освіженням і заміною має здійснюватися згідно з планами освіження.

Працівникам ДЗЕ НПУ, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, слід мати на увазі, що реалізація матеріальних цінностей державного резерву має здійснюватися шляхом проведення аукціону, конкурсу з обмеженою участю та продажу визначеним підприємствам, установам та організаціям. При цьому конкурс з обмеженою участю та продаж визначеному одержувачу (споживачу) проводиться

лише у разі прийняття Урядом актів про здійснення заходів зі стабілізації ринку та надання державної підтримки окремим галузям, підприємствам, установам та організаціям.

Строки освіження перевіряються шляхом звіряння дати закладення за актом відповідної форми (форма № 1мр (мобілізаційного резерву) та форма Р-17 для державного резерву) з граничними строками зберігання, встановленими нормативним документом щодо тривалого зберігання.

Слід перевірити своєчасність складання і подання до Держрезерву планів заміни та освіження матеріальних цінностей державного резерву, виконання цих планів.

До планів заміни та освіження повинні включатися всі матеріальні цінності, строк дії яких закінчився або закінчується у поточному році, неноменклатурні та які не відповідають технології виробництва (за актами ПТК), а також накопичені понад установлені розміри.

Плани заміни та освіження матеріальних цінностей державного резерву повинні бути у наявності й у відповідального зберігача.

3. Протокол засідання аукціонного комітету з реалізації матеріальних цінностей державного резерву (складений у довільній формі).

Документи, зазначені у пунктах 2 та 3, готуються Державним агентством резерву України (Держрезервом).

4. Договір-доручення Держрезерву з підприємством, установою чи організацією, що належить до сфери управління Держрезерву і здійснює заходи, спрямовані на організацію реалізації матеріальних цінностей державного резерву, у тому числі розброньованих матеріальних цінностей мобілізаційного резерву.

5. Договір про реалізацію матеріальних цінностей з державного резерву, у тому числі розброньованих матеріальних цінностей мобілізаційного резерву, з переможцем аукціону, що укладається підприємством, яке за дорученням Держрезерву здійснює дії, спрямовані на організацію реалізації матеріальних цінностей.

При цьому слід пам'ятати, що прийняття рішення про розбронювання матеріальних цінностей державного резерву не звільняє зберігача від виконання обов'язку щодо їх відповідального зберігання.

Ціни на матеріальні цінності, що відпускаються з державного резерву, мають визначатися Держрезервом, зважаючи на оптові ціни, що діють на час закладення або відпуску, кон'юнктуру ринку, терміни зберігання, якість продукції, а в разі проведення конкурсних торгів – на ціни торгів на кожну партію конкретної продукції.

У разі проведення відпуску матеріальних цінностей держрезерву шляхом проведення конкурсних торгів слід перевірити протокол оцінки пропозицій конкурсних торгів (цінових пропозицій), іншу документацію конкурсних торгів (оголошення про проведення процедури закупівлі; документацію торгів; протокол розкриття; пропозиції учасників конкурсних торгів; дані щодо цих учасників; інформацію про наявність чи відсутність необхідних документів в учасників, передбачених документацією конкурсних торгів; перелік відхилених пропозицій конкурсних торгів та причини їх відхилення; укладений договір; звіт про виконання договору про закупівлю).

6. Лист підприємства, що за дорученням Держрезерву вживає заходи, спрямовані на організацію реалізації матеріальних цінностей, в якому зазначаються: кількість матеріальних цінностей, щодо яких відбувся аукціон, ціни їх реалізації, загальна сума та дата перерахування коштів.

7. Розпорядження (наряд) Держрезерву на відпуск матеріальних цінностей.

Отже, підставою для оформлення розпорядження (наряду) повинно бути надходження коштів на рахунок Держрезерву, відкритий у Державній казначейській службі України, та наявність документів, передбачених зазначеними вище пунктами 1–5.

Реєстрація розпоряджень (нарядів) проводиться в журналі реєстрації та видачі розпоряджень (нарядів), який ведеться Держрезервом. Із цього журналу можна отримати інформацію: щодо номера розпорядження (наряду), дати його видачі, відвантажувача та отримувача матеріальних цінностей Держрезерву, підстави для видачі розпорядження (наряду), відмітки про передачу розпорядження (наряду).

Розпорядження (наряд) оформлюється Держрезервом у трьох примірниках.

Після реєстрації розпорядження (наряду) Держрезерв передає на підставі довіреності на отримання матеріальних цінностей два примірники розпорядження (наряду) уповноваженому працівнику підприємства, що за дорученням Держрезерву здійснює дії, спрямовані на організацію реалізації матеріальних цінностей.

Третій примірник розпорядження (наряду) залишається в Держрезерві. На підставі третього примірника розпорядження (наряду) Держрезерв відображає в оперативному та бухгалтерському обліку операцію з відпуску матеріальних цінностей державного резерву.

Два примірники розпорядження (наряду), отримані відповідальним працівником підприємства, що за дорученням Держрезерву здійснює дії, спрямовані на організацію реалізації матеріальних цінностей, упродовж двох робочих днів передаються зазначеним підприємством переможцю аукціону (конкурсу) з оформленням відповідного акта приймання-передачі розпорядження (наряду).

Акт приймання-передачі розпорядження (наряду) також оформлюється у трьох примірниках, один із яких у день підписання надсилається підприємством, що за дорученням Держрезерву здійснює дії, спрямовані на організацію реалізації матеріальних цінностей, до Держрезерву.

8. Довіреності підприємства, що за дорученням Держрезерву здійснює дії, спрямовані на організацію реалізації матеріальних цінностей держрезерву, на отримання розпорядження (наряду) Держрезерву.

На основі договору, укладеного переможцем (уповноваженим представником переможця) аукціону щодо придбання матеріальних цінностей державного резерву, та розпорядження (наряду) переможець аукціону отримує матеріальні цінності державного резерву в організації (підприємстві) – зберігачі або укладає новий договір на зберігання цих придбаних матеріальних цінностей у цього зберігача.

Переможець (уповноважений представник переможця) аукціону упродовж п'яти робочих днів після отримання розпорядження (наряду) повинен прибути до організації (підприємства) – зберігача матеріальних цінностей державного резерву та отримати матеріальні цінності, вказані у розпорядженні (наряді), або укласти договір про їх відповідальне зберігання. Договір укладається з дати отримання розпорядження (наряду).

9. Довіреності покупця матеріальних цінностей державного резерву, накладна на відпуск матеріальних цінностей покупцю та акт на виконання розпорядження (наряду).

Організації – зберігачі матеріальних цінностей державного резерву, що належать до сфери управління Держрезерву, проводять відпуск матеріальних

цінностей на підставі розпорядження (наряду) та довіреності покупця з подальшим оформленням накладної та акта на виконання розпорядження (наряду).

10. Авізо[1], яке підтверджує відпуск матеріальних цінностей та надсилається організацією – зберігачем матеріальних цінностей, що належить до сфери управління Держрезерву, до Державного агентства резерву України (Держрезерву).

Зазначене авізо надсилається до Держрезерву організацією – зберігачем матеріальних цінностей, що належить до сфери управління Держрезерву, разом з актом на виконання розпорядження (наряду) не пізніше п'яти робочих днів з дати проведення відпуску матеріальних цінностей Держрезерву.

11. Акти перевірки стану зберігання матеріальних ресурсів державного резерву в юридичних осіб, на зберіганні яких вони знаходяться (у відповідальних зберігачів), складені уповноваженими особами Державного агентства резерву України та його територіальних відділень.

Посадові особи, з вини яких допущено самовільне відчуження (використання, реалізація) матеріальних ресурсів державного резерву, несуть матеріальну та дисциплінарну відповідальність згідно з чинним законодавством.

Слід зазначити, що відпуск матеріальних цінностей з державного резерву має відбуватися у порядку розбронювання, тимчасового позичання, надання гуманітарної допомоги, для проведення першочергових робіт із ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, а у виняткових випадках (коли прогнозована надзвичайна ситуація загрожує життю людей, об'єктам економіки та території) для вжиття невідкладних заходів щодо запобігання виникненню такої ситуації, а також у разі настання особливого періоду.

Останнім часом найбільш поширеним відпуском матеріальних цінностей із державного резерву є відпуск у порядку тимчасового позичання та розбронювання. При цьому відпуск матеріальних цінностей із державного резерву у порядку розбронювання має здійснюватися у разі, коли ці цінності виключаються з номенклатури продукції державного резерву, їх рівні накопичення перевищують затверджені, а також у зв'язку з закінченням терміну зберігання та недоцільністю подальшого зберігання на окремих пунктах відповідального зберігання, неможливістю (складнощами) проведення їх освіження, перевезення тощо.

У разі реалізації розброньованих матеріальних цінностей із державного резерву суб'єктам господарської діяльності слід перевірити, щоб перевага надавалася відповідальним зберігачам цих цінностей.

12. Зведений звіт про наявність та якісний стан запасів державного резерву (форма № 1-резерв (річна)) подається Державним агентством резерву України – Кабінету Міністрів України, Міністерству фінансів України, Міністерству економічного розвитку і торгівлі України до 15 березня, що настає за звітним періодом, із якого можна отримати інформацію щодо:

- найменування підприємства, організації або пункту відповідального зберігання (підприємств – відповідальних зберігачів або підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління Держрезерву), з яких відпускались матеріальні цінності держрезерву (у зв'язку з їх освіженням і заміною);
- найменування матеріальних цінностей держрезерву;
- обсягу накопичення (у тому числі незнижуваний запас), одиниці виміру;

[3] Авізо – це офіційне повідомлення (від одного контрагента до іншого), подане в письмовому вигляді, в якому повідомляється про факт здійснення певних платежів, відправлення будь-якого товару або продукції.

• фактичної наявності матеріальних цінностей держрезерву на початок звітного періоду;

• руху матеріальних цінностей за звітний період (назва операції (відпуск (у зв'язку з освіженням і заміною));

• підстави для проведення операції (у нашому випадку – відпуск (у зв'язку з освіженням і заміною)) (номер і дата рішення Кабінету Міністрів України);

• найменування одержувача матеріальних цінностей, якому були відпущені ці цінності у зв'язку з їх освіженням і заміною на підприємствах – відповідальних зберігачах або підприємствах, установах, організаціях, що належать до сфери управління Держрезерву;

• кількості відпущених матеріальних цінностей держрезерву (у зв'язку з освіженням і заміною);

• фактичної наявності матеріальних цінностей держрезерву на кінець звітного періоду;

• дати вироблення (закладення) матеріальних цінностей до держрезерву;

• якісного стану (придатний/непридатний) матеріальних цінностей держрезерву (придатність / непридатність матеріальних ресурсів держрезерву визначається на підставі останньої оперативної інформації про результати перевірки якості та умов зберігання матеріальних цінностей, поданої підприємствами – відповідальними зберігачами або підприємствами, установами, організаціями, що належать до сфери управління Держрезерву).

13. Звітність "Оперативна інформація про наявність запасів державного резерву" (форма № 3-резерв (місячна)), подана до 10 числа наступного місяця Державним агентством резерву України – Кабінету Міністрів України, Міністерству фінансів України, Міністерству економічного розвитку і торгівлі України, з якої можна одержати інформацію щодо:

• найменування матеріальних цінностей держрезерву;

• обсягу накопичення (у тому числі незнижуваний запас);

• фактичної наявності матеріальних цінностей держрезерву станом на 1 число звітного місяця;

• динаміки збільшення / зменшення запасів матеріальних цінностей держрезерву (до попереднього місяця);

• нестачі, самовільно використаних запасів матеріальних цінностей держрезерву відповідальними зберігачами;

• динаміки збільшення / зменшення запасів матеріальних цінностей держрезерву (до рівня накопичення);

• балансової вартості матеріальних цінностей держрезерву, тис. гривень (первісної / справедливої / відновлювальної).

14. Звіт про наявність матеріальних цінностей державного резерву (форма № 1), надсилається Державному агентству резерву України підприємствами, установами, організаціями, що належать до сфери управління Державного агентства резерву України, та підприємствами – відповідальними зберігачами 2 числа місяця, що настає за звітним періодом.

15. Документальні дані про підсумки проведеної відповідальними зберігачами інвентаризації матеріальних цінностей державного резерву.

16. Для перевірки стану роботи відповідальних зберігачів з матеріальними цінностями мобрезерву – слід вивчити у відповідального зберігача плани заміни та освіження матеріальних цінностей мобрезерву (форма № 6 мр), заявки на

постачання матеріально-технічних ресурсів, необхідних для накопичення в мобрезерві (форма № 8 мр).

17. Документи складського обліку – накладні (накази) на отримання та відпуск матеріальних цінностей з державного резерву (мобрезерву), а також журнал їх обліку (зберігаються у матеріально відповідальної особи юридичної особи – відповідального зберігача).

З метою викриття фактів відпуску матеріальних цінностей за заниженими цінами особливу увагу слід звернути на випадки реалізації матеріальних цінностей державного матеріального резерву за ліквідаційними цінами, які не перевищують навіть 1 % від стартової вартості товару, а ціна ліквідної продукції держрезерву, яка реалізується, встановлюється у межах розміру гарантійного внеску (наприклад, 25 відсотків від стартової ціни).

18. Акт форми Р-17 (форми № 1 (стосовно зберігання цінностей мобілізаційного резерву)), поданий відповідальним зберігачем Державному агентству резерву України, – у випадку проведення відповідальним зберігачем освіження (поновлення) та заміни матеріальних цінностей Держрезерву на продукцію аналогічного асортименту і якості самостійно без залучення додаткових коштів.

Узагальнюючи викладене, наголосимо на такій проблемі управління матеріальними цінностями державного резерву, як неналежне державне регулювання та контроль за діяльністю суб'єктів господарської діяльності, які виступають відповідальними зберігачами матеріальних цінностей держрезерву, з боку державних контролюючих органів, у тому числі правоохоронних органів, що створюють умови для поширення кримінальних та інших правопорушень у процесі відпуску матеріальних цінностей з державного резерву (у зв'язку з їх освіженням і заміною або в порядку тимчасового позичання). У зв'язку з чим працівникам ДЗЕ НПУ потрібно ретельно вивчати наведені вище документи для своєчасного викриття злочинів у системі державного матеріального резерву.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аудиторський звіт за результатами державного аудиту виконання бюджетних програм у Державному агентстві резерву України за період з 01.01.2013 до 31.12.2016. Державна Аудиторська служба України. К., 2017. 79 с.

2. Про державний матеріальний резерв: Закон України від 24.01.1997 № 51/97-ВР. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/main/51/97-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 15.03.2019).

3. Про затвердження Порядку формування, розміщення та проведення операцій з матеріальними цінностями державного резерву: постанова Кабінету Міністрів України від 08.10.1997 № 1129. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1129-97-%D0%BF (дата звернення: 15.03.2019).

4. Про механізм застосування міри відповідальності юридичних осіб, на зберіганні яких знаходяться матеріальні ресурси державного резерву, за самовільне їх відчуження (використання, реалізацію): постанова Верховної Ради України від 20.02.1996 № 57/96-ВР. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/57/96-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 15.03.2019).

REFERENCES

1. Audytorskyi zvit Derzhavnoi Audytorskoi sluzhby Ukrainy za rezultatamy derzhavnoho audytu vykonannia biudzhetnykh prohram u Derzhavnomu ahentstvi rezervu Ukrainy za period z 01.01.2013 po 31.12.2016. "Audit report on the results of the state audit of the execution of budget programs at the State Agencyof Reserve of Ukraine for the period from 01.01.2013 to 31.12.2016". State Audit Office of Ukraine. K., 2017. 79 p. [in Ukrainian].

2. Pro derzhavnyy materialnyy rezerv. "On the State Material Reserve": Law of Ukraine dated January 24, 1997 No. 51/97-BP. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/main/51/97-%D0%B2%D1%80 (date of application: 15.03.2019) [in Ukrainian].

3. Pro zatverdzhennia Poryadku formuvannia, rozmishchennia ta provedennya operatsiy z materialnymy tsinnostiamy derzhavnoho rezervu. "On Approval of the Procedure for the Formation,

Deployment and Conduct of Operations with the Material Values of the State Reserve": Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 10.08.1997 No. 1129. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1129-97- % D0% BF (date of application: 15.03.2019) [in Ukrainian].

4. Pro mekhanizm zastosuvannya miry vidpovidalnosti yurydychnykh osib, na zberihanni yakykh znakhodiatsia materialni resursy derzhavnoho rezervu, za samovilne yikh vidchuzhennia (vykorystannia, realizatsiiu). "About the mechanism of application of the measure of liability of legal entities in the storage of which are the material resources of the state reserve, for their unauthorized alienation (use, realization)": the resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine of 20.02.1996 № 57/96-BP. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/57/96-%D0%B2%D1%80 (date of application: 15.03.2019) [in Ukrainian].

UDC 343.9

E.V. Sakharova,
Candidate of Juridical Sciences, Senior Researcher,
Head of the Department, State Research Institute MIA Ukraine,
Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0002-9759-5324

PECULIARITIES OF CRIME DETECTION, COMMITTED IN THE PROCESS OF RELEASING VALUABLES FROM THE STATE RESERVE OF UKRAINE

The article notes the peculiarities of the implementation of the work of operational officers of the National Police of Ukraine to identify crimes committed in the process of releasing material valuables from the state reserve of Ukraine. The author provides a standard list and technology of studying financial and economic documents, which should be checked by the National Police officers carrying out operational and investigative activities, to obtain information on possible criminal and other violations committed in the process of refreshing (updating, replacing), releasing (in the order of temporary borrowing, dispersion, provision of humanitarian aid, emergency response) of material assets from the state reserve.

The article contains a list of typical offences committed in the process of releasing material valuables from the state reserve of Ukraine. In particular, the author defines the following most common violations of this category as unauthorized alienation (illegal acquisition, use, realization) of inventories of the state reserve (mobilization reserve) by responsible custodians, realization of inventories of the state reserve (mobilization reserve) at underestimated prices, the participation of fictitious enterprises related to the management of the State Agency of Reserve of Ukraine in the contest for the acquisition of scattered material assets of the mobilization reserve. In this regard, it is proposed to consider the peculiarities of documenting these criminal and other offences. First of all, typical offenses of this category are distinguished, on the basis of which methodological recommendations are developed for operational staff of the National Police to disclose these crimes.

The main conclusions of the study, outlined in the article, are to highlight the main financial and business documents, including those related to the availability and release of material assets of the state reserve, which should be studied and analyzed by the operational staff of the National Police in order to timely and effectively identify criminal and other offenses committed in the process of carrying out operations on the release of material assets from the state reserve in the order of refreshment (renewal), replacement and scattering.

As a result, the article provides an algorithm for studying the relevant financial and economic documents of business entities who are responsible custodians of the state reserve material assets, from which material assets are issued to certain borrowers, with the goal of effectively detecting criminal manifestations in the process of releasing these values from the state reserve.

Keywords: state material reserve, custodians in charge, mobilization reserve, refreshment (renewal, replacement), leave, temporary borrowing, release of material values from the state reserve, competitive bidding, unauthorized alienation of the state reserve material values.

Отримано 11.04.2019

УДК 343.211

Г.В. Федотова,
доктор юридичних наук,
старший науковий співробітник,
начальник відділу
ДНДІ МВС України,
м. Київ, Україна,
ORCID 0000-0002-7798-3143,
М.І. Легенький,
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри соціальної філософії,
філософії освіти та освітньої політики НПУ
імені М.П. Драгоманова, м. Київ, Україна

ВПЛИВ ПРАВОВОЇ ДОКТРИНИ НА ФОРМУВАННЯ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

У статті досліджено теоретико-правові підходи до поняття правової доктрини. Визначено форми впливу правової доктрини на процеси державо- і правотворення, розвиток правової системи в цілому. На підставі аналізу організації кримінально-правових відносин у сучасному бутті за умов гуманізації сучасної кримінальної політики розкрито питання щодо введення категорії кримінального проступку до чинного кримінального законодавства. Обґрунтовано, що пізнання науковим колом глибинних основ кримінального проступку, його юридичної природи, сутнісних ознак та притаманних йому індивідуальних характеристик є передумовою доктринальних положень, які в подальшому враховано при формуванні кримінально-правових норм

Ключові слова: *правова доктрина, кримінально-правові відносини, кримінально-правова політика, кримінальне правопорушення, кримінальний проступок.*

Побудова правової, соціальної, демократичної держави актуалізує необхідність дослідження чинників, що впливають на формування права та його реалізацію, сприяють розвитку правової системи, утвердженню ідей демократії, верховенства права, пріоритетності й непорушності прав і свобод людини, формуючи правову політику держави.

У межах європейської інтеграції відбувається інтенсивний розвиток вітчизняної правової науки, в якій значне місце займає правова доктрина. Термін "доктрина" найчастіше застосовується у зв'язку з тлумаченням правових норм, позначенням джерела права і самого права, основоположних учень про право і державу, поширеними словосполученнями у правовій літературі є "доктрина верховенства права", "доктрина правової держави" тощо.

Правову доктрину як юридичну категорію досліджували вітчизняні та зарубіжні науковці Ж.-Л. Бержель, Г. Берман, Н. Богданова, В. Бойцова, Н. Бойцова, С. Бошно, А. Васильєв, О. Васильченко, Р. Давид, С. Демченко, Н. Джаасскінен, В. Дервоєд, Є. Євграфова, Г. Загл, А. Зайцева, А. Зозуля, М. Кармаліта, І. Краснова, Ф. Крос, П. Круз, Є. Мадаєв, М. Марченко, М. Мочульська, Н. Мі-

© Федотова Г.В., Легенький М.І., 2019

шина, В. Нерсесянц, Н. Пархоменко, А. Печенік, А. Поляков, Р. Пузіков, Г. Пухта, А. Росс, І. Семеніхін, І. Ситар, О. Скакун, В. Тертишник, Е. Тіллер, В. Туляков, Р. Уолкер, М. ван Хоєк, Є. Харитонов, О. Харитонова, І. Хужокова та інші.

У своїх працях вчені приділяли значну увагу поняттю і особливим рисам, притаманним доктрині як науковій категорії. На думку В. Тертишника, під правовою доктриною слід розуміти зумовлену духовним і інтелектуальним розвитком, станом моральності та політико-правовою культурою суспільства цілісну і гармонічну систему принципів, поглядів, уявлень, ідей, концепцій і модельних норм щодо права і його розвитку, які виступають теоретичним стрижнем та концептуальною основою державотворчої, правотворчої, правозастосовної та правотлумачної діяльності [1, с. 148]. І. Семеніхін "правову доктрину" розглядає як зумовлену характером політико-правової культури суспільства систему ідей та наукових поглядів на право, актуальні напрями розвитку правової системи, що визнаються юридичною спільнотою, і є концептуальним підґрунтям нормотворчої, правозастосовної і правотлумачної діяльності [2, с. 3]. Зазначені поняття засвідчують, що за своєю сутністю категорія доктрини збігається з поняттям науки. У правовій літературі ці дві категорії розуміються як синонімічні терміни [3, с. 61; 4, с. 287]. Водночас ступінь, форми, інтенсивність впливу правової доктрини на процеси державо- і правореалізації, розвиток суспільства в цілому залежать від стану розвитку правової системи, наявних правових традицій, характеру системи джерел права.

Форму прояву правової доктрини ототожнюють зі схожими явищами: вченням, філософсько-правовою теорією, ідеологією, правовою догмою, концепціями, працями вчених-юристів. Але слід розуміти, що безпосередньо наукове вчення (праця) ще не визначається доктриною. Жодна наукова концепція не може претендувати на істинність, оскільки науково обґрунтовані підходи висвітлюють різні думки з приводу проблеми, яка досліджується, та різні варіанти її правового врегулювання. Отже, правова доктрина створюється на основі сукупності наукових положень, які містять глибокі й всебічні дані про сутнісні сторони, зв'язки правових явищ і процесів, що відображають об'єктивні закони розвитку суспільних відносин. Так, А. Жалінський [5, с. 49], характеризуючи доктрину кримінального права, визначає її як своєрідний фасад кримінально-правової науки, систему професійних суджень, викладених у підручниках, коментарях законодавства, юридичних журналах, що виражають традиції і загальновизнані положення науки кримінального права. Така позиція вченого є слушною і заслуговує на підтримку, але доцільно зауважити, що доктрина – це не лише науковий погляд або пошук, який не стосується життя суспільства, у будь-якому разі доктрина має бути пов'язана з практикою і мати корисний результат, а тим більше – кримінально-правова. Наукова праця набуває доктринального статусу лише за умови, якщо вона містить практичні рекомендації, коментарі до законодавства; прогнозує процеси правотворчості й правореалізації; заповнює прогалини законодавства. Керуючись цим, увагу науковців приділено процесам організації кримінально-правових відносин у сучасному бутті за умов гуманізації сучасної кримінальної політики та введення категорії "кримінальний проступок" до чинного кримінального законодавства.

Пізнання науковим колом глибинних основ кримінального проступку, його юридичної природи, сутнісних ознак і притаманних йому індивідуальних характеристик є передумовою формування доктринальних положень кримінального права, які об'єднують у собі теоретичні форми і юридичні знання стосовно цього явища.

Доктринальні положення щодо кримінального проступку, завдяки їх обґрунтованості й науковій виваженості, логічно упорядковують наявний суперечливий підхід (у правовій науці) до кримінального проступку та забезпечують цілісне сприйняття цих положень.

Складовими доктрини кримінального права щодо кримінального проступку слід назвати положення, які отримали загальне визнання юридичної спільноти, сукупність поглядів окремих учених і продукт їх спільної узгодженої творчості, в контексті якого можуть виникати наукові дискусії, що, як правило, розгортаються на сторінках журналів, на наукових конференціях тощо. На сьогодні, аналізуючи кримінальне право, практику його реалізації, учені-юристи говорять про наявність проблемних питань щодо кримінального проступку в кримінальному законодавстві, формуючи при цьому спільні узгоджені погляди щодо вирішення цих проблем доктринальними ідеями.

За результатами теоретичного осмислення закономірностей виникнення, організації й функціонування кримінального проступку, а також урегулювання цієї категорії кримінально-правовими нормами наявні кілька доктринальних положень. Передусім ці положення присвячені вивченню сутності, формуванню понятійного апарату кримінального проступку та всебічному аналізу потреб правового урегулювання цього явища.

На думку В. Тулякова, розвиток доктрини кримінального права у галузі характеристик інституту кримінальних проступків може бути поділено на дві стадії.

Перша – операціональна (узгодження наявного та розробка нового кримінального законодавства, що базується на принципі наступності кримінально-правової заборони). Це вимагає від дослідників у майбутньому вирішення низки питань, до яких можуть бути віднесені такі: по-перше, питання співвідношення міжнародного кримінального законодавства із супранаціональним та національним кримінальнім законодавством. Мова йде про викликані процесами глобалізації та транскордонними міграційними потоками злочинності релятивістські характеристики розуміння кримінальних правопорушень, зловживань правом і злочинності на світовому рівні, як порівняти із характеристиками та нормативним визначенням злочинів на рівні міждержавних угруповань, співдружності окремих держав, які залежать від соціокультурних, етнополітичних, економіко-географічних та інших процесів. Відповідно, потрібно теоретичне обґрунтування не лише техніки апроксимації міжнародно-правових норм, а й форм і методів узгодження складів загальнокримінальних злочинів та (у майбутньому) санкцій за їх вчинення у міждержавних угрупованнях, а також формування єдиного підходу до правил кваліфікації злочинів транснаціонального характеру (незаконний обіг наркотиків, зброї, людських ресурсів, природних ресурсів, предметів історичної спадщини, відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом, комп'ютерні злочини). Це стосується аналізу нормативних актів та кримінальних правопорушень, що регулюються на наднаціональному рівні (право Європейського Союзу, транзитивне право державних спільнот – СНД).

По-друге, аналіз закономірностей впливу транснаціональних правил корпоративної поведінки на динаміку криміналізації у національних юрисдикціях.

По-третє, доктринальне обґрунтування новелізації кримінального закону, розробка типових модельних кодексів чи відповідних розділів кримінального закону, спеціальних кримінальних законів. Виникає потреба в обґрунтуванні існування кількох підстав кримінальної відповідальності (загальних та особливого

роду), а також у їх нормативному визначенні разом із розробкою єдиних стандартів непритягнення, звільнення та пом'якшення кримінальної відповідальності;

По-четверте, розробка модельних нормативних актів кримінально-правової спрямованості. Мова йде, наприклад, про комунікативні девіації нового типу, питання віртуального кримінально-правового впливу, апології насильства та жорстокості, провокування масових заворушень через соціальні мережі [6].

Друга стадія пов'язана із формуванням основ доктрини співвідношення публічних і диспозитивних засад у правотворенні та правореалізації, а також із розробкою новітніх підходів до розуміння сутності кримінального правопорушення й заходів кримінально-правового поводження із правопорушниками [7].

На нашу думку, доктринальні положення щодо кримінального проступку, завдяки їх обґрунтованості й науковій виваженості, допоможуть логічно упорядкувати наявний суперечливий підхід (у правовій науці) до кримінального проступку та забезпечити цілісне сприйняття цих положень, сформують окреме бачення інституту кримінального проступку в правовій системі, визначать необхідність і доцільність його нормативно-правового вирішення.

Наявні у правосвідомості юридичної спільноти доктринальні положення кримінального права щодо концепти кримінального правопорушення та його видів (злочину та кримінального проступку) потребують найбільшої уваги при формуванні кримінально-правової політики держави, оскільки на сьогодні проблемними залишаються питання щодо належного та якісного наукового обґрунтування та тлумачення кримінально-правових норм; формулювання чіткого понятійно-категоріального апарату, викладеного в законодавстві; налагодженої взаємодії суб'єктів наукової, правотворчої та правозастосовної діяльності; наявності різних наукових суджень.

Таким чином, правова доктрина має відігравати важливу роль у правовому житті суспільства, активно впливати на процеси формування права і правореалізації. Ефективність норм права безпосередньо залежить від якості наукової обґрунтованості при їх створенні. Структурна наближеність правової доктрини до правової науки формує політичний вектор та дозволяє реалізовувати теоретичний доробок для формування і удосконалення правової норми.

Призначення правової доктрини полягає у пошуках істини при формуванні нових підходів, так само кримінально-правова політика держави оперує ідейними напрацюваннями правової доктрини та втілює наукові доробки у норми законодавства України про кримінальну відповідальність, знаходить свій прояв у законах України, указах Президента України, постановах Кабінету Міністрів України, рішеннях державних органів, політичних партій та громадських організацій, спрямованих на проведення цієї діяльності.

На сьогодні прикладом запровадження доктринальних ідей у правових нормах є категорія "кримінальний проступок", яку врегульовано Кримінальним процесуальним кодексом України від 13 квітня 2012 р., у главі 25 "Особливості досудового розслідування кримінальних проступків" викладено процедуру проведення досудового розслідування щодо кримінальних проступків у формі дізнання [8], а 22 листопада 2018 р. Верховною Радою України прийнято Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень" № 7279-д (далі – Закон) [9]. Чинності Закон набере з 1 січня 2020 р. та введе в дію положення щодо урегулювання питання кримінальних проступків, наділяючи зазначену категорію статусом одного з видів кримінального правопорушення, за яке

передбачено кримінальну відповідальність, використовуючи при цьому відокремлюючі критерії – ступінь суспільної небезпеки, вид і міру покарання. Відповідно до положень Закону, кримінальним проступком є передбачене Кримінальним кодексом діяння (дія чи бездіяльність), за вчинення якого передбачене основне покарання у виді штрафу в розмірі не більше трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або інше покарання, не пов'язане з позбавленням волі. Особливістю кримінальних проступків є те, що вони мають значно менший рівень суспільної небезпеки, ніж злочин, тому й покарання за них не пов'язане з позбавленням волі, оскільки цей вид є найсуворішим у загальній системі покарань.

Отже, нормативне закріплення в кримінальному законодавстві України та реалізація в практичній діяльності нового інституту – кримінального проступку – становить важливий аспект кримінальної політики держави, оскільки диференціація кримінальних правопорушень за видами на злочини і кримінальні проступки передбачає не тільки нові підходи у сфері кримінальної відповідальності, а й нові умови забезпечення прав людини.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Тертишник В.М.* Доктрина та проблеми і ризики конституційної й судово-правової реформи в Україні. Суспільно-політичні процеси. 2016. Вип. 4. С. 147–160.

2. *Семеніхін І.В.* Правова доктрина в системі юридичної науки та практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Х., 2012. 20 с.

3. *Тодыка Ю.Н.* Конституция Украины: проблемы теории и практики. Харьков: Факт, 2000. 608 с.; Толкование Конституции и законов Украины: теория и практика. Харьков: Факт, 2001. 328 с.

4. *Черданцев А.Ф.* Теория государства и права: учеб. М.: Юрайт, 1999. 432 с.

5. *Жалинский А.Э.* Современное немецкое уголовное право. М.: Проспект, 2006. 560 с.

6. *Савінова Н.А.* Кримінально-правове забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні: теоретичні та практичні аспекти: монографія. К.: ТОВ "ДСК", 2012. 342 с.

7. *Туляков В.О.* Кримінальне право сьогодення: ренесанс моделі сталого розвитку. Вісник Асоціації кримінального права України, 2014, № 2(3). URL: http://nauka.nlu.edu.ua/wp-content/uploads/2015/07/3_1.pdf (дата звернення: 15.02.2019).

8. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квіт. 2012 р. № 4651-ВІ. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 9–10, № 11–12, № 13. Ст. 88.

9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень: Закон України від 22.11.2018 № 7279-д. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63928 (дата звернення: 15.02.2019).

REFERENCES

1. *Tertyshnyk V.M.* (2016). Doktryna ta problemy I ryzyky konstytutsiinoi I sudovo-pravovoi reform v Ukraini. "Doctrine and Problems, Risks of Constitutional and Judicial Reform in Ukraine". Social-political processes. Iss. 4. P. 147–160 [in Ukrainian].

2. *Semenikhin I.V.* (2012) Pravova doktryna v systemi yurydychnoi nauky ta praktyky. "Legal doctrine in the system of legal science and practice": author's abstract. dis ... Candidate Juridical Sciences: special 12.00.01. Kh. 20 p. [in Ukrainian].

3. *Todyka Yu.N.* (2000) Konstitutsiia Ukrainy: problemy teorii i praktiki. "The Constitution of Ukraine: problems of theory and practice"; Todyka Yu.N. (2001) Tolkovaniie Konstitutsii i zakonov Ukrainy. "Interpretation of the Constitution and laws of Ukraine": theory and practice. Kharkov: Fact. 328 p. Kharkiv: Fact. 608 p. [in Russian].

4. *Cherdantsev A.F.* (1999). Teoriia gosudarstva i prava. "Theory of State and Law": studies. M.: Yurayt. 432 p. [in Russian].

5. *Zhalinskiy A.E.* (2006). Sovremennoye nemetskoie ugolovnoye pravo. "Modern German criminal law". M.: Prospect. 560 p. [in Russian].

6. *Savinova N.A.* (2012). Kryminalno-pravove zabezpechennia rozvytku informatsiynoho suspilstva v Ukraini: teoretychni ta praktychni aspekty. "Criminally legal support for the development of the

information society in Ukraine: theoretical and practical aspects": monograph. K.: LLC "DSC". P. 342 [in Ukrainian].

7. *Tuliakov V.O.* (2014). Kryminalne pravo sohodennia: renesans modeli staloho rozvytku. "The Criminal Law of the Present: Renaissance Model of Sustainable Development". Bulletin of the Criminal Law Association of Ukraine, No. 2 (3). URL: http://nauka.nlu.edu.ua/wp-content/uploads/2015/07/3_1.pdf (date of application: 15.02.2019) [in Ukrainian].

8. Kryminalnyi protsesualnyi kodeks Ukrainy. "Criminal Procedural Code of Ukraine": Law of Ukraine dated April 13, 2012. № 4651-BI. Information from the Verkhovna Rada of Ukraine. 2013. No. 9–10, No. 11–12, No. 13. Art. 88 [in Ukrainian].

9. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo sproshchennia dosudovoho rozsliduvannia okremykh katehoriy kryminalnykh pravoporushen. "On amendments to certain legislative acts of Ukraine regarding the simplification of pre-trial investigation of certain categories of criminal offenses": the Law of Ukraine dated November 22, 2018 No. 7279-d. URL: http://w1.c1rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63928 (date of application: 15.02.2019) [in Ukrainian].

UDC 343.211

H.B. Fedotova,
Doctor of Juridical Sciences, Senior Research Associate,
Head of the Department, State Research Institute MIA Ukraine,
Kyiv, Ukraine,
ORCID 0000-0002-7798-3143
M.I. Lehenkyi,
Doctor of Juridical Sciences, Docent, Professor of the Department, National Pedagogical Dragomanov University,
Kyiv, Ukraine

INFLUENCE OF LEGAL DOCTRINE ON THE FORMATION THE STATE'S CRIMINAL AND LEGAL POLICY

Within the framework of European integration, domestic legal science is developing intensively, with legal doctrine occupying an important place in it. The term "doctrine" is applied to the interpretation of legal norms, to denote the source of law and the law itself, the fundamental concepts of law and state, the common expressions in the legal literature are "rule of law doctrine", "doctrine of the rule of law" and others. The form of manifestation of legal doctrine is identified with similar phenomena: teaching, philosophical and legal theory, ideology, legal dogma, concepts, works of legal scholars. However, scientific teaching (work) itself is not yet defined by doctrine. The scientific concept cannot be truly, as scientifically grounded approaches consider different opinions about the problem under study and different options for its legal regulation. Consequently, the legal doctrine is created on the basis of a set of scientific provisions containing deep and comprehensive data, links between legal phenomena and processes that reflect the objective laws of development of social relations. A. Zhalinskyi, characterizing the doctrine of criminal law, defines it as a system of professional judgments set forth in textbooks, comments on legislation, legal journals, expressing the traditions and generally recognized provisions of the science of criminal law. Such a position of the scientist is correct and deserves support, but it is advisable to note that the doctrine is not only a scientific view or search that does not concern the life of society, the doctrine should be related to practice and have a useful result, especially criminal law. Scientific work acquires doctrinal status only if it contains practical recommendations, comments on the legislation; forecasts the processes of law-making and law enforcement; fills in the gaps in the legislation. With those structures in

hand, scientists pay attention to the processes of organization of criminal and legal relations in the context of humanization of modern criminal policy and introduction of the category “criminal offense” to the current criminal legislation.

The purpose of the legal doctrine is to search for the truth in the formation of new approaches, as the criminal policy of the state operates with ideological developments of the legal doctrine. It embodies scientific works in the norms of the legislation of Ukraine on criminal liability, is implemented in the laws of Ukraine, decrees of the President of Ukraine, decisions of the Cabinet of Ministers of Ukraine, decisions of state bodies, political parties and public organizations aimed at carrying out these activities.

An example of the introduction of doctrinal ideas in legal norms is the category of “criminal offense”, which is regulated by the Criminal Procedure Code of Ukraine on April 13, 2012, Chapter 25 “Peculiarities of pre-trial investigation of criminal offences” sets out the procedure for conducting pre-trial investigation of criminal offences in the form of inquiries, and on 22 November 2018, the Verkhovna Rada of Ukraine adopted the Law of Ukraine “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Simplification of Pre-trial Investigation of Certain Categories of Criminal Offences” (No. 7279-d) (hereinafter – the Law). The Law will come into force on January 1, 2020 and will introduce provisions for the settlement of the issue of criminal offenses, giving this category the status of a criminal offence for which criminal liability is provided, using the separating criteria – the degree of public danger, type and measure of punishment. Under the provisions of the Act, a criminal offence is an act (act or omission) provided for in the Criminal Code, for the commission of which the main penalty is a fine of not more than 3,000 non-taxable minimum incomes of citizens or other punishment not involving deprivation of liberty. Criminal offences are characterized by the fact that they have a much lower level of public danger than a crime and non-custodial penalties, as this type of offence is the most severe in the general penal system.

Thus, the normative fixation in the criminal legislation of Ukraine and the implementation in practice of the new institution – criminal offense – is an important aspect of the criminal policy of the state, since the differentiation of criminal offences by type of crime and criminal offenses provides not only for new approaches in the field of criminal responsibility, but also for new conditions of ensuring human rights.

Keywords: legal doctrine, criminal and legal relations, criminal policy, criminal offense, criminal misconduct.

Отримано 12.04.2019

ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО. ПРАВО ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

УДК 001:(354:32.019.51)(477)

Н.А. Литвин,
кандидат юридичних наук, доцент,
старший науковий співробітник,
професор кафедри адміністративного
права і процесу та митної безпеки,
Університет державної фіскальної служби України,
м. Ірпінь, Україна

НАУКОВІ ПІДХОДИ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

У статті досліджено рівень наукової розробленості поняття державної інформаційної політики в Україні. На підставі аналізу наукових підходів щодо визначення поняття державної інформаційної політики зроблено висновок, що майже всі наведені визначення є різнорівневими, різнобічними, багатоаспектними, внаслідок чого всі вони є змістовно перевантаженими. Проте у них є одна спільна риса: вони характеризують державну інформаційну політику в площині держава – громадянин, де держава, акумулюючи інформацію, ділиться нею з громадянином.

Встановлено різницю між інформаційною політикою та державною інформаційною політикою.

Ключові слова: *інформація, інформаційне суспільство, державна інформаційна політика, державні органи, суб'єкти інформаційної політики.*

На сьогодні державні інституції поставили перед собою мету – вивести правосвідомість українців на новий рівень із європейським вектором розвитку. При цьому її неможна досягнути без створення ефективної структури правового інформування й супроводу, яка має відповідати новим українським реаліям та державній інформаційній політиці.

Окремі аспекти визначення державної інформаційної політики в Україні знаходять своє відображення в роботах І.В. Арістової, О.А. Баранова, К.І. Бєлякова, І.Р. Березовської, В.М. Брижка, В.М. Глушкова, Б.А. Кормича, А.І. Марущака, А.М. Новицького, О.В. Олійника, І.М. Сопілко, М.Я. Швеця, В.С. Цимбалюка та ін.

Метою нашої статті є дослідження наукових підходів щодо визначення державної інформаційної політики в Україні.

Суспільство як певна система соціальних відносин не може перебувати в хаотичному стані, взаємні стосунки людей так чи інакше мають бути впорядкованими, проте роль державних і недержавних засад в їх організації та регулюванні може бути різною. Низький рівень соціальної активності індивідів, відсутність громадських об'єднань або недосконалість їх діяльності компенсуються надмірним втручанням у суспільні взаємовідносини з боку інститутів державної влади [1,

© Литвин Н.А., 2019

с. 38]. Так, О.А. Баранов зазначає, що розвиток інформаційного суспільства, висока динаміка збільшення кількості суспільних відносин, заснованих на широкому використанні інформації та інформаційних процесів, різке підвищення значущості інформаційних відносин для всіх сфер життєдіяльності людини, суспільства і держави і, як наслідок, лавиноподібне зростання кількості відповідних правовідносин зумовлюють актуальність і необхідність вивчення проблем правового забезпечення інформаційної сфери [2, с. 22].

В ідеалі правова база будь-яких регульованих відносин має бути збалансованою і взаємодоповнюючою системою законів та підзаконних нормативно-правових актів. При цьому фундаментальним актом у прямому і переносному значенні повинна бути Конституція, що містить у собі складову основних законів та інших правових актів, які, спираючись на конституційні норми, послідовно формують основу правової держави. Лише за цих умов держава має можливість вибудувати адекватну структуру своїх органів виконавчої влади, яка у своїй сукупності буде досить повно відображати створене правове поле. В цьому випадку необхідно говорити про ізоморфізм, тобто структурну подібність двох діючих начал правової держави [3, с. 45–46].

Для визначення поняття державної інформаційної політики слід враховувати сучасні умови формування інформаційного суспільства. Про важливість існування інформаційного суспільства у доповіді на Всесвітньому саміті з питань інформаційного суспільства (Туніс, 2005 р.) наголосив Генеральний Секретар ООН К. Аннан, який відзначив, що під інформаційним суспільством необхідно розуміти суспільство, в якому поширюється, формується, вирощується та знаходить вихід людський потенціал, що відкриває людям доступ до необхідних інструментів і технологій через освіту і навчання методом їх ефективного використання [4]. Загалом результати застосування міжнародного досвіду свідчать, що цифрові технології є рушійною силою соціально-економічного розвитку, відновлення економіки багатьох держав світу та визначають основу сталого розвитку в майбутньому. Саме тому важко переоцінити важливість створення інформаційного суспільства на теренах нашої держави.

Зважаючи на зазначене, О.О. Маруховський під інформаційним розуміє суспільство, в якому інформація, знання й інформаційно-комунікаційні технології перетворюються на основну продуктивну силу та джерело епохальних зрушень в усіх сферах суспільного життя [5]. Дещо ширше визначає поняття інформаційного суспільства О.О. Григор, який вбачає у ньому процес, іманентно притаманний сучасному етапові суспільного розвитку, сутність якого полягає у створенні, накопиченні, передачі, обробці та використанні інформації у всіх її проявах, інтенсифікації суспільного життя як на рівні окремого індивіда, так і суспільства загалом; перетворенні інформації та знання у продуктивні сили суспільства, формування на цій підставі суспільства, заснованого на знаннях [6]. На важливості існування інформаційного суспільства наголошує В.О. Даніл'ян, який доводить, що інформаційне суспільство є сучасним станом цивілізаційного розвитку, сутність якого полягає у збільшенні масштабів створення, накопичення, передачі, обробки і використання інформації, перетворенні інформації і знання на продуктивні сили суспільства, а також у збільшенні впливу новітніх інформаційно-комунікаційних технологій на політику, економіку, соціальну структуру, право, культуру тощо [7]. Вважаємо, що такі визначення терміна "інформаційне суспільство" є дещо односторонніми. Наприклад, О.О. Маруховський за основу для свого визначення взяв оціночну категорію – "епохальні зрушення", яка може трактуватися по-

різному і в юридичну науку вписується не повною мірою. Крім того, визначення, запропоноване цим автором, не має свого змістовного навантаження у періоди стабільності за відсутності тих стрибкоподібних періодів розвитку, які могли б призвести до "епохальних зрушень в усіх сферах суспільного життя". Більш продуманими в цьому плані є визначення О.О. Григора та В.О. Даніл'яна. При цьому зазначені автори прирівнюють інформацію до виробничих сил, забуваючи, що вона в інформаційному суспільстві характеризується передусім як продукт і товар.

Отже, можна виокремити кілька концепцій визначення інформаційного суспільства, які тією чи іншою мірою пов'язані з різними сферами суспільного життя, а саме концепцію сфери зайнятості (коли більшість громадян працює в інформаційній сфері), географічну концепцію (коли для визначення інформаційного суспільства увага акцентується на інформаційні мережі, які поєднують різні місця, і тому можуть впливати на організацію часу та простору), культурна концепція (коли ми говоримо про розвиток телекомунікаційних систем, теле-, радіо, медіа, друкованих засобів масової інформації, Інтернету як одного із основних джерел інформації для значної кількості населення, які є елементами зміни культурологічних відносин у суспільстві).

Доцільно зауважити, що значущості інформація набула в кінці XX ст., коли у зв'язку з ускладненням суспільного життя почали зростати інформаційні потреби. Інформація перетворилася на масовий продукт. Потреба в ній перетворилася з управлінської на побутову. Сприяла такому фактору і поступова децентралізація сучасного суспільства. Появу в Україні інформаційного суспільства можна порівняти (в часовому аспекті) з набуттям країною незалежності, коли громадяни та організації важливі рішення почали приймати самостійно, незалежно від центральної влади та партії. Як бачимо, децентралізація є одним із атрибутів інформаційного суспільства, так само, як й інформаційний ринок. Виникнення такого ринку безпосередньо пов'язане із трансформацією інформації в економічну категорію – товар. Лише в такому випадку інформація отримує еквівалентну грошову оцінку.

Взагалі необхідно констатувати підвищений інтерес наукової спільноти до сучасної проблематики інформаційного суспільства, його інститутів, ознак, форм та способів реалізації нових суспільних відносин, адже на сучасному етапі розвитку України перехід до інформаційного суспільства – це найбільш раціональний шлях підвищення якості життя населення. Інформаційне суспільство – це новий етап розвитку держави, що дозволить забезпечити рівень суспільного добробуту, здійснити перехід від економіки з паливно-сировинною спрямованістю до економіки, заснованої на знаннях, досягти скорочення числа загроз національній безпеці, залучити громадян до всіх благ інформаційного суспільства [8]. На жаль, ця теза є помилковою. Інформаційне суспільство не змінює економічного укладу країни, воно не сприяє зменшенню кількості загроз та підвищенню рівня суспільного добробуту. Ці зміни не є наслідком розбудови в країні інформаційного суспільства, а є їх причиною. Інформаційне суспільство формується на інформаційних передумовах. Серед них: зростання технічних можливостей, які визначають процес кодування-декодування, формалізації, накопичення, зберігання, передачі інформації, а також доступності та відносної дешевизни технічних засобів, які постійно вдосконалюються. Крім цього, постійне (у міру розвитку суспільства) поширення системи доступної для широких мас освіти дозволяє багаторазово розширити коло споживачів інформації та сформувати особливу інформаційну

культуру. Саме вплив цих інформаційних передумов і змінює економічний уклад, зменшує загрози, підвищує рівень суспільного добробуту тощо, тобто створює в країні інформаційне суспільство.

Реалії сьогодення безапеляційно вказують на те, що національна інформаційна сфера нашої країни перебуває у стані активного становлення, гармонійного включення у глобальний світовий інформаційний простір та є основою розвитку інформаційного суспільства. І в цьому аспекті першочерговим на сьогодні є завдання щодо розробки значного масиву нормативно-правових актів, які б забезпечили належне регулювання державної інформаційної політики.

В.М. Брижко зазначає, що поштовхом до розбудови інформаційної політики стало усвідомлення необхідності розвитку в Україні так званого інформаційного суспільства як однієї з умов її соціально-економічного та політичного руху. Необхідність вирішення зазначеного масштабного завдання вимагає ефективності в управлінні діяльністю щодо усіх видів інформаційних ресурсів, елементів інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, підтримки ринку інформаційних технологій, засобів, продуктів і послуг, регулювання діяльності державних електронних і друкованих засобів масової інформації тощо. Ефективність державного управління передбачає наявність не тільки доктринальних гасел щодо інформаційної політики, а й необхідність у застосуванні науково-методологічних підходів до систематизації та в удосконаленні нормативно-правової бази інформаційної сфери. Мова йде про актуальну потребу у створенні інформаційної конституції України, яка відповідає положенням європейських правових стандартів та Основного Закону України − Конституції України. Для вирішення такого завдання має бути розроблена цілісна система інформаційного права та законодавства, спрямована на кодифікацію понад 4000 нормативних актів і становлення інформаційного права як нової юридичної галузі України на базі принципів, вироблених історією світової цивілізації [9, с. 70−71].

Упродовж багатьох років державна інформаційна політика спрямовувалася переважно на розв'язання проблем, пов'язаних із діяльністю електронних і друкованих засобів масової інформації (далі − ЗМІ). З часу проголошення незалежності України відбулося переосмислення ролі та місця ЗМІ у демократичному суспільстві. Розширився зміст державної інформаційної політики завдяки включенню нових завдань щодо захисту прав людини і громадянина на свободу слова та вільний доступ до публічної інформації; визначилися основні засади забезпечення інформаційної безпеки, загрози інформаційній безпеці та шляхи протидії їм. Водночас важливим завданням державної інформаційної політики є формування чіткої та зрозумілої ціннісної платформи, на якій може сформуватись підтримка дій органів влади та громадянська лояльність [10, с. 32].

На сьогодні є чимало визначень поняття "державна інформаційна політика". Цей термін є базовим як у науковому, так і в суспільно-політичному лексиконі. Він не лише широко використовується в науці, а й часто зустрічається у різних правових документах − деклараціях, концепціях тощо. Незважаючи на поширене вживання, не припиняються дискусії стосовно його змісту, що породило цілий спектр трактувань терміна "державна інформаційна політика".

Одні автори визначають державну інформаційну політику як дію. Так, Є.П. Тавокін [11] визначає її як діяльність органів державної влади за такими напрямами, як розробка цільових орієнтирів, критеріїв оцінки ефективності інформаційної політики, що визначаються на основі прийнятої ідеологічної доктрини; виробництво, накопичення та зберігання актуальних відомостей про

соціально-значущі події, які відбуваються в державі та за її межами; адаптація, інтерпретація, упорядкування та визначення пріоритетності зазначених відомостей відповідно до прийнятих ідеологічних установок; упорядковане тиражування та поширення таких відомостей каналами масової комунікації, передусім державними каналами; забезпечення координації діяльності недержавних каналів масової комунікації та прес-служб державних структур; цілеспрямована підготовка і перепідготовка кадрів, зайнятих в інформаційній сфері. О.І. Соловйов вважає, що державна політика в інформаційній сфері є сукупністю взаємопов'язаних дій, спрямованих на створення умов отримання громадянами інформації, що задовольняє їх базові потреби й інтереси; розвиток відповідних технічних засобів, що забезпечують створення (обробку, зберігання і доставку) інформаційних ресурсів ділового, розважального, науково-освітнього та іншого характеру [12, с. 208]. Такий підхід має як переваги, так і недоліки. Серед переваг можна виділити те, що він (підхід) дозволяє диференційовано представити все різноманіття та сукупність завдань, які вирішуються на цьому рівні. Однак саме перевага породжує і недолік цього підходу, оскільки не буде зафіксовано конкретного напряму, адже на кожному новому етапі виникають нові напрями та проблеми, які будуть вимагати пильної уваги держави. Наприклад, у визначенні О.І. Соловйова не знайшов відображення такий напрям сучасної державної інформаційної політики, як формування єдиного інформаційного простору України.

Наступна група вчених вважає державну інформаційну політику системою. Наприклад, в одному з трактувань під державною інформаційною політикою розуміють комплексну систему заходів органів влади та управління, спрямовану на надання державних послуг й задоволення інформаційних потреб різних верств населення країни з метою підвищення їх довіри до органів державного управління, досягнення взаєморозуміння й гармонізації комунікативних відносин між державою, бізнесом та громадянським суспільством [13]. У схожому ключі державну інформаційну політику трактують В.Д. Попов, О.М. Козлова, О.М. Соломахін та Г.І. Шахворостов. Автори вважають, що вона є комплексом політичних, правових, економічних, соціально-культурних та організаційних заходів держави, спрямованих на забезпечення конституційного права громадян на доступ до інформації. Таким чином, державна інформаційна політика − це особлива сфера життєдіяльності людей, пов'язана з відтворенням та поширенням інформації, що задовольняє інтереси держави й громадянського суспільства, і спрямована на забезпечення творчого, конструктивного діалогу між ними та їх представниками [14, с. 15; 15, с. 38]. Досить цікаве й лаконічне визначення дає Є.В. Петрова. Автор приходить до розуміння того, що державна інформаційна політика як система цілеспрямованих заходів адміністративно-управлінського характеру щодо збору, отримання, аналізу, зберігання, поширення та використання інформації спрямована на реалізацію інтересів суспільства й держави [16, с. 42]. Серед позитивних моментів можна виділити те, що в цих визначеннях наголошується на важливості врахування інтересів громадян при державному управлінні інформаційною сферою. Проте інформаційна політика, по суті, зводиться до регулювання і вдосконалення процесів інформаційної взаємодії між державою і населенням.

Представники ЮНЕСКО під державною (національною) інформаційною політикою мають на увазі державну політику, яка встановлює механізми й ініціює дії, що сприяють скороченню наявних розривів у наданні загального доступу до інформації та її використання як приватної інформації, так й інформації, що є

суспільним надбанням, на базі принципів рівності, сталого розвитку, безпеки й соціальної справедливості, а також заохочує розвиток знань [17].

Таким чином, майже всі наведені вище визначення є різнорівневими, різнобічними, багатоаспектними, внаслідок чого всі вони є змістовно перевантаженими. Але у них є одна спільна риса: вони характеризують державну інформаційну політику в площині держава − громадянин, де держава, акумулюючи інформацію, ділиться нею з громадянином. Підтверджується це такими словосполученнями, які використовуються різними авторами у своїх трактуваннях державної інформаційної політики: "отримання громадянами інформації", "задоволення інформаційних потреб", "доступ до інформації" тощо.

У понятті "інформаційна політика" базовим елементом, разом із "інформацією", є "політика". Поняття політики є різноманітним, при цьому найбільш обґрунтований прояв воно знаходить у діяльності соціальних суб'єктів при реалізації ними своїх інтересів, завдань за допомогою наявного інституту влади.

Крім того, інформаційна політика займається організацією процесів створення, поширення та зберігання інформації в соціальних системах, що є досить чутливими до внутрішніх і зовнішніх інформаційних потоків. Тому такі процеси організовуються й контролюються всіма суспільствами [18]. Також інформаційну політику пропонують розуміти як спосіб поводження з наявними інформаційними потоками і ресурсами з боку різних інституційних суб'єктів (держави або державних органів, окремих організацій та установ, які можуть мати свої уявлення й інтереси при роботі з інформацією) [19, с. 1].

У якості суб'єктів інформаційної політики можуть виступати не лише органи державної влади та управління, а й недержавні суб'єкти. При цьому державні органи як суб'єкти, що володіють державною владою, мають визначати пріоритетні напрями інформаційної політики, враховуючи інтереси держави і народу. Ті ж, хто має владу, але є недержавним суб'єктом, може ігнорувати інтереси держави і народу. Недержавні суб'єкти, функціонуючи в інформаційному просторі України, здійснюють інформаційну політику, адекватну їх поточним інтересам, цілям, завданням, пріоритетам, які можуть збігатися з інтересами держави, а можуть і не збігатися з ними. В цьому й полягає різниця між інформаційною політикою та державною інформаційною політикою. Таким чином, зважаючи на сутність терміна "політика", інформаційну політику можна визначити як певну стратегію управління інформаційними потоками і ресурсами суб'єктів інформаційних правовідносин, спрямованих на реалізацію ними публічних і приватних інтересів. Державна інформаційна політика, реалізуючи, висловлюючи й захищаючи інтереси громадянського суспільства, має захищати й інтереси самої держави.

Таким чином, розглянувши наукові підходи щодо понятійного осмислення державної інформаційної політики, доцільно зробити висновок про необхідність удосконалення методологічної бази досліджень у цій сфері в напрямі її уніфікації. При виробленні визначення поняття "державна інформаційна політика" доцільно дотримуватися комплексного підходу. Отже, державною інформаційною політикою є стратегія управління інформаційними потоками та ресурсами суб'єктів владних повноважень, спрямована на реалізацію поставлених цілей.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Крисюк Ю.* Розбудова правової держави в Україні:проблеми та перспективи. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія "Право". Ужгород, 2012. Вип. 20. Ч. 1. Т. 1. С. 36–40.

2. *Баранов О.А.* Теоретико-методологічні основи правового забезпечення інформаційної сфери України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2015. 40 с.

3. *Бондарь Н.С.* Теория государства и права. СПб: Нева, 2004. 54 с.

4. *Аннан Кофі.* Виступ на Всесвітній зустрічі на найвищому рівні з питань інформаційного суспільства 16 листопада 2005 року, Туніс. URL: http://www.un.org/russian/conferen/wsis/sg05.htm (дата звернення: 05.01.2019).

5. *Маруховський О.О.* Політичні аспекти зарубіжних концепцій інформаційного суспільства: автореф. дис. на здобуття ступеня канд. політ. наук: 23.00.01. Київ, 2008. 20 с.

6. *Григор О.О.* Формування інформаційного суспільства в Україні в контексті інтеграції в Європейський Союз: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. Львів, 2003. 229 с.

7. *Даніл'ян В.О.* Інформаційне суспільство та перспективи його розвитку в Україні (соціально-філософський аналіз): дис. ... канд. філос. наук: 09.00.03. Х., 2006. 200 с.

8. Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.05.2013 № 386-р. Дата оновлення: 15.05.2013. URL: http:// zakon0.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-р (дата звернення: 05.04.2019).

9. *Брижко В.М.* Теорія і практика інформаційного права: методологія кодифікації інформаційного законодавства України. Правова інформатика, 2013. № 1 (37). С. 70–78.

10. *Федорів Т.В., Солоха М.Т.* Державна інформаційна політика в Україні в умовах розвитку інформаційного суспільства: навч.-метод. матеріали / упоряд. Н.В. Ясько. К.: НАДУ, 2013. 36 с.

11. *Тавокин Е.П.* Информационная политика: системный поход. Государственная информационная политика: концепции и перспективы: сб. статей. М.: РРАГС, 2001. С. 4–13.

12. *Соловьев А.И.* Политические коммуникации: учеб. пособие для студентов вузов / под ред. А.И. Соловьева. М.: Аспект Пресс, 2004. 332 с.

13. *Васильева М.М.* Связи с общественностью в органах власти: учеб. для академического бакалавриата. М.: Изд-во Юрайт, 2014. 495 с.

14. *Козлова О.Н., Соломахин А.Н., Шахворостов Г.И.* Особенности применения информационной политики как инструмента повышения эффективности государственного и муниципального управления. URL: https://elibrary.ru/item.asp?id=26389341& (дата звернення: 05.04.2019).

15. *Попов В.Д.* Информационная политика: учеб. М.: Изд-во РАГС, 2003. 463 с.

16. *Петрова Е.В.* Информационная политика территориальных органов управления в системе государственной информационной политики современной России: дис. ... д-ра юрид. наук: 23.00.02. Москва, 2004. 183 с.

17. Национальная информационная политика: базовая модель / перевод с англ. А.В. Паршакова. М.: МЦБС, 2010. 172 с.

18. *Почепцов Г.* Інформаційна політика: базові принципи URL:https://ms.detector.media/ethics/manipulation/informatsiyna_politika_bazovi_printsipi/ (дата звернення: 05.04.2019).

19. *Степанов В.Ю.* Інформаційна політика: концептуальні засади формування і розвитку. Теорія та практика державного управління, 2010. Вип. 3(30). С. 1–5.

REFERENCES

1. *Krysiuk Yu.* (2012). Rozbudova pravovoi derzhavy v Ukraini: problemy ta perspektyvy. "The Development of the Rule of Law in Ukraine": Problems and Prospects. Scientific herald of Uzhgorod National University. The series "Pravo". Uzhgorod. iss. 20. Part 1. T. 1. P. 36–40 [in Ukrainian].

2. *Baranov O.A.* (2015). Teoretyko-metodolohichni osnovy pravovoho zabezpechennia informatsiynoi sfery Ukrainy. "Theoretical and methodological foundations of legal support of the informational sphere of Ukraine": author's abstract. dis ... Candidate o Juridical Sciences: 12.00.07. Kharkiv. 40 p. [in Ukrainian].

3. *Bondar N.S.* (2004). Teoriya gosudarstva i prava. "Theory of State and Law". St. Petersburg: Neva. 54 p. [in Russian].

4. *Annan Kofi.* Vystup na Vsesvitnii zustrichi na naivyshchomu rivni z pytan informatsiynoho suspilstva 16 lystopada 2005 roku. "Speech at the World Summit on the Information Society on November 16, 2005", Tunisia. URL: http: //www.un.org/russian/conferen/wscis/sg05.htm (date of application: 05.01.2019) [in Ukrainian].

5. *Marukhovskyi O.O.* (2008). Politychni aspekty zarubizhnykh kontseptsii informatsiynoho suspilstva. "Political Aspects of Foreign Concepts of the Information Society": Author's dissertation Ph.D.: 23.00.01. Kyiv. 20 p. [in Ukrainian].

6. *Hryhor O.O.* (2003). Formuvannia informatsiinoho suspilstva v Ukraini v konteksti intehratsii v Yevropeyskyi Soiuz. "Formation of the information society in Ukraine in the context of integration into the European Union": dissertation. Ph.D.: 25.00.01. Lviv. 229 p. [in Ukrainian].

7. *Danilian V.O.* (2006). Informatsiine suspilstvo ta perspektyvy yoho rozvytku v Ukraini (sotsialno-filosofskyi analiz). "Information society and prospects of its development in Ukraine (socio-philosophical analysis)": dissertation Ph. D.: 09.00.03. H. 200 p. [in Ukrainian].

8. Stratehiia rozvytku informatsiynoho suspilstva v Ukraini, skhvalena rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 15.05.2013 № 386-r. "Strategy of development of the information society in Ukraine, approved by the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated May 15, 2013 № 386-p". Date updated: 5.15.2013. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-r (date of application: 05.04.2019) [in Ukrainian].

9. *Bryzhko V.M.* (2013) Teoriia i praktyka informatsiynoho prava: metodolohiia kodyfikatsii informatsiynoho zakonodavstva Ukrainy. "Theory and Practice of Information Law: Methodology of Codification of Information Legislation of Ukraine". Legal Informatics. No. 1(37). P. 70–78 [in Ukrainian].

10. *Fedoriv T.V., Solokha M.T.* (2013) Derzhavna informatsina polityka v Ukraini v umovakh rozvytku informatsiinoho suspilstva. "State information policy in Ukraine in the conditions of development of the information society": educational method. materials / order. N.V. Yasko. K.: NAPA, 2013. 36 p. [in Ukrainian].

11. *Tavokin Ye.P.* (2001) Informatsionnaia politika: sistemny pokhod. Gosudarstvennaia informatsionnaia politika: kontseptsii i perspektivy. "Information policy: a systemic hike. State Information Policy: Concepts and Prospects": Coll. articles. M.: RRAGS. P. 4–13 [in Russian].

12. *Solovyev A.I.* (2004) Politicheskiye kommunikatsii. "Political communications": studies. manual for university students / ed. A.I. Solovyov. M.: Aspect Press. 332 p. [in Russian].

13. *Vasilyeva M.M.* (2014) Svyazi s obshchestvennostiu v organakh vlasti. "Public Relations in Government": textbook for academic undergraduate. M.: Publishing house Yurait. 495 p. [in Russian].

14. *Kozlova O.N., Solomakhin A.N., Shakhvorostov G.I.* Osobennosti primeneniya informatsionnoy politiki kak instrumenta povysheniya effektivnosti gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya. "Features of the use of information policy as a tool to increase the efficiency of state and municipal government". URL: https: //elibrary.ru/item.asp? Id = 26389341 & (date of application: 05.04.2019)[in Russian].

15. *Popov V.D.* (2003) Informatsionnaia politika. "Information Policy": textbook. Moscow: RAGS Publishing House. 463 p. [in Russian].

16. *Petrova Ye.V.* (2004) Informatsionnaia politika territorialnykh organov upravleniia v sisteme gosudarstvennoi informatsionnoi politiki sovremennoi Rossii. "Information Policy of Territorial Authorities in the System of State Information Policy of Modern Russia": dis. Ph.D: 23.00.02. Moscow. 183 p. [in Russian].

17. Natsionalnaya informatsionnaya politika. "National information policy": basic model / translation from English. A.V. Parshakova. M.: ICLS, 2010. 172 p. [in Russian].

18. *Pocheptsov H.* Informatsiina polityka: bazovi pryntsypy. "Information Policy: Basic Principles". URL: https: //ms.detector.media/ethics/manipulation/informatsiyna_politika_bazovi_printsipi/ (date of application: 05.04.2019) [in Ukrainian].

19. *Stepanov V.Yu.* (2010) Informatsiina polityka: kontseptualni zasady formuvannia i rozvytku. "Information policy: conceptual foundations of formation and development. Theory and Practice of Public Administration". Iss.3 (30). P. 1–5 [in Ukrainian].

UDC 001:(354:32.019.51)(477)

N.A. Lytvyn,
Candidate of Juridical Sciences, Docent, Senior Research Associate, Professor of the Department of Administrative Law and Process; Customs Security,
University of the State Fiscal Service of Ukraine,
Irpin, Ukraine

SCIENTIFIC APPROACHES TO THE DEFINITION OF THE CONCEPT OF STATE INFORMATION IN UKRAINE

In the article the level of scientific worked out of concept of public informative policy is investigational in Ukraine. Underlined, that a range of problems of public

informative policy is in sight representatives of legislative science, and also specialists of contiguous areas of social humanitarian knowledge, whose labours are methodological soil for further development of corresponding area of theoretical knowledge. It is marked importance of further study of legal nature of public informative policy in connection with that subzero quality of her realization is the consequence of defects legal activity, and vice versa, existence contradictory, lacunar, sufficiently imperfect current legislation the result of ill-conceived informative politics. On the basis of the analysis of scientific approaches to the definition of the concept of state information policy, it is concluded that almost all of the above definitions are multi-level, multi-faceted, multidimensional, and as a result all of them are meaningfully overloaded. But they have one common feature: they characterize the state information policy in the plane of the state – a citizen, where the state, accumulating information, shares it with a citizen. This is confirmed by the following phrases used by different authors in their interpretations of the state information policy: "receiving information by citizens", "meeting information needs", "access to information".

A difference is set between informative politics and public informative policy. For example, not only public and management authorities but also non-state subjects can come forward as subjects of informative politics. Thus, public organs as subjects that is provided with state, must determine priority directions of informative politics taking into account interests of the state and people. Non-state subjects, functioning in informative space of Ukraine, realize informative politics, adequate them to current interests, aims, tasks, priorities that can coincide with interests of the state or not to coincide with them.

Keywords: information, informative society, public informative policy, public organs, subjects of informative politics.

Отримано 12.04.2019

УДК 34:004]–053.2(4/9)

І.Г. Лубенець,
кандидат юридичних наук,
провідний науковий співробітник ДНДІ МВС України,
м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0003-2597-0356,
І.П. Багаденко,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник,
провідний науковий співробітник ДНДІ МВС України,
ORCID ID 0000-0002-3350-4411

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ДИТИНИ: АНАЛІЗ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ[1]

У статті досліджені питання правового забезпечення інформаційної безпеки дитини. Проаналізовано практики захисту неповнолітніх від шкідливого та загрозливого Інтернет-контенту, поширені в багатьох країнах світу, які відрізняються за механізмом здійснення. Пропонуються матеріали, що складають правову основу захисту дітей від небезпечного Інтернет-контенту та розкривають способи його фільтрації у Франції, США, Китаї, Канаді та Великобританії. Дослідження проведене з метою запозичення позитивного досвіду та можливості його втілення в Україні.

Ключові слова: *неповнолітні, діти, шкідливий Інтернет-контент, дитяча порнографія, кібербулінг, "гаряча лінія", правова основа, блокування, механізм фільтрації.*

У Канаді регулюючим органом є *Канадський центр захисту дітей* – національна благодійна організація, створена з метою забезпечення особистої безпеки, зменшення сексуальної наруги й експлуатації дітей, надання допомоги в розшуку зниклих дітей і запобіганні їх віктимізації (Canadian Centre for Child Protection) [1]. Офіційну раду Канади для повідомлення про сексуальну експлуатацію дітей в Інтернеті іменують Cybertip.ca. Програми Канадського центру не тільки забезпечують негайну допомогу, а й також пропонують навчальні та профілактичні матеріали, які допоможуть дітям безпечно спілкуватися в Інтернеті та в повсякденному житті. Інформація розподілена по категоріях: сайт для батьків – ProtectKidsOnline.ca; для дітей – Zoe & Molly Online; для підлітків та молоді – DontGetSextorted.ca, NeedHelpNow.ca.

Правова основа та механізм фільтрації шкідливого контенту. У Канаді список заборонених матеріалів порнографічного характеру за участю неповнолітніх, поширення яких здійснювалося в межах юрисдикції правоохоронних і судових органів влади країни відповідно до Кримінального кодексу, формується за результатами судової експертизи. Блокування зарубіжних Інтернет-ресурсів, розташованих поза юрисдикцією канадських правоохоронних органів, здійснюється в межах проекту "Клінфід/Канада" ("Чистий зв'язок") [2], реалізованого в листопаді

[1] Закінчення. Початок у попередньому номері.

© Лубенець І.Г., Багаденко І.П., 2019

2006 р. за сприяння провідних провайдерів Канади та Канадської лінії прийому повідомлень про сексуальну експлуатацію дітей. "Клінфід" (Cleanfeed) в Канаді містить список фільтрації URL-адрес, підтримуваних Cybertip.ca, для використання Інтернет-провайдерами та блокування іноземних сайтів. Аналітики cybertip.ca на основі повідомлень від жителів Канади про знаходження в мережі подібного роду сайтів оцінюють ці матеріали і повідомляють відповідних правоохоронців інших країн про можливе порушення закону.

Вчені з Массачусетського технологічного інституту і Університету Брандейса в Массачусетсі (США) розробили алгоритм, який вміє визначати екстремістів у соцмережах ще до публікації ними відповідних постів. На підставі цих даних, за допомогою статистичного моделювання дослідники розробили модель, здатну з високою точністю визначити, чи є той чи інший акаунт екстремістським ще до того, як його власник опублікує перший запис. Користувачі, які займаються онлайн-екстремізмом, мають схожі поведінкові характеристики в соцмережах, що і дозволяє алгоритму виявляти їх при створенні нових акаунтів [3, с. 28].

На наше переконання, це дуже потрібне та актуальне дослідження. Згадаймо масовий розстріл школярів двома однолітками зі школи Колумбайн (1999) та їх послідовників, які періодично скоювали подібні вбивства. Задовго до трагедії на їх сторінках у соцмережах (у власних блогах) часто з'являлись повідомлення агресивного характеру. Тому своєчасна діагностика агресивності підлітків могла зберегти багато життів.

У Великобританії регулюючими органами є Фонд спостереження за Інтернетом, Технічна Консультативна рада, Британська рада з питань безпеки дітей в Інтернеті, Офіс з комунікацій.

Правова основа та механізм фільтрації шкідливого контенту. Фонд спостереження за Інтернетом (IWF) [4] – неурядова саморегулююча організація, створена в Великобританії з метою видалення онлайн-зображень сексуального насильства над дітьми, що розміщені у будь-якій точці світу та/або у Великобританії. По суті, організація є "гарячою лінією" з моніторингу нелегального Інтернет-контенту, яка приймає повідомлення про протизаконний контент і формує "чорний список", направляє його Інтернет-провайдерам, які, своєю чергою, інформують спеціальні підрозділи поліції, зокрема Національне агентство по боротьбі зі злочинністю (NCS). Фонд працює у тісному контакті з поліцією, урядом, суспільством, Інтернет-провайдерами, іншими гарячими лініями. Упродовж години після повідомлення через цей сайт про шкідливий контент останній буде видалено. Це єдина гаряча лінія у світі, яка активно шукає зображення сексуального насильства над дітьми, тому кількість заблокованого шкідливого контенту набагато більша, ніж в інших. Також у межах діяльності цього фонду проводяться дослідження для подальшого розвитку в такому напрямі. Список URL IWF – це перелік веб-сторінок, на яких було знайдено зображення чи відеоролики сексуального насильства над дітьми. Всі члени IWF можуть користуватися цим списком, доки фонд працює над його видаленням з Інтернету. Будь-який постачальник Інтернет-послуг, який хоче надавати послуги урядовим відомствам Великобританії або акредитований як "Friendly Wifi", повинен використовувати зазначений вище список URL-адрес, щоб блокувати доступ до веб-сторінок, де міститься сексуальне насильство над дітьми [4].

Дирекція Інформаційного Співтовариства Європейської Комісії відзначила роботу IWF і вважає його моделлю гарячих ліній для застосування країнами-членами ЄС [5].

Блокування та видалення матеріалів відбувається з різним ступенем прозорості. Наприклад, сайти, що розміщують заборонений контент, є в чорному списку, з яким може ознайомитися кожен охочий. Такі сайти блокуються спеціально налаштованими фільтрами, які працюють автономно, без втручання людини. Є і сайти, які блокуються указом Верховного Суду, і ця інформація залишається закритою. Власники сайтів також несуть відповідальність за зміст, навіть якщо контент був створений користувачами.

Слід звернути увагу, що у боротьбі з незаконним контентом у Великобританії спільно беруть участь багато структур, у тому числі недержавний сектор. Зокрема, провайдери передають інформацію про підозрілих користувачів до Фонду спостереження за Інтернетом, який безпосередньо інформує Національне агентство по боротьбі зі злочинністю (NCA) (до 2013 р. – Агентство по боротьбі з організованою злочинністю (SOCA). В NCA діє відділ по боротьбі з сексуальною експлуатацією та насильством над дітьми (CEOP) [6].

Технічна Консультативна рада (TAB) є невідомчим державним органом, котрий надає інформацію Міністру внутрішніх справ про те, чи є обґрунтованими зобов'язання, що накладаються на постачальників послуг зв'язку (ППЗ), згідно з умовами "Закону про регулювання слідчих повноважень" (RIPA) [5].

Британська рада з питань безпеки дітей в Інтернеті (UKCCIS) – це група з більше, ніж 200 організацій (урядових, галузевих, юридичних, наукових, благодійних), які співпрацюють з метою забезпечення безпеки дітей в Інтернеті [7].

З вересня поточного року Британська рада з питань безпеки дітей в Інтернеті розширює межі. Пріоритетними об'єктами її уваги будуть кібербулінг, секс-експлуатація, насильство щодо жінок та дівчат тощо.

Механізм фільтрації шкідливого контенту у Великобританії включає в себе такі дії: 1) блокування операторами та провайдерами послуг Інтернет доступу до сайтів, які містять непристойні зображення неповнолітніх (у всьому світі), кримінальний контент та контент, що розпалює расову ненависть у Великобританії; 2) надання консультацій батькам і дітям, як залишатися в безпеці в Інтернеті, шляхом видання роз'яснення (так званої інструкції) щодо соціальних мереж Великобританії (2008) [8]; 3) прийняття кодексів саморегулювання, зокрема: Кодекс практики саморегулювання нових форм змісту на мобільних телефонах (2004) [9], Кодекс мовлення, обов'язковий для дотримання всіма мовниками, які діють на підставі його ліцензії.

Згідно із законодавством Великобританії, зокрема, Законом про сексуальні правопорушення (2003), забороняється скачування (копіювання) на ПК, виробництво, володіння, розповсюдження, публікування і реклама непристойних фотографій або псевдофотографій із зображенням дитини до 18 років. Ці дії караються ув'язненням на термін до 10 років [10; 2].

Також слід зазначити, що у Великобританії, як і в Канаді, Інтернет-провайдери застосовують у роботі систему блокування сайтів "Чиста лінія" (Cleanfeed).

З метою припинення поширення непристойної інформації (включаючи порнографію) серед дітей, у Великобританії діє правило, згідно з яким усі оператори мобільного зв'язку відповідальні за попереднє завантаження на мобільні телефони фільтраційного програмного забезпечення, що блокує доступ до потенційно небезпечних для дітей матеріалів, призначених для повнолітніх (18+), а також повну модерацію (персональну або технологічну) онлайн-ігор і спілкування неповнолітніх у чатах і мережах, які обслуговує оператор. Ідентифікація віку Інтернет-

користувача в Великобританії включена в систему саморегулятивних механізмів, розроблену Офісом із комунікацій.

Слід зазначити, що у вересні поточного року керівники відомих британських ЗМІ і телекомунікаційних компаній закликали уряд країни ввести незалежний нормативний нагляд за інформацією в соціальних мережах (Prportal) [11].

У Китаї регулюючим органом є Центр контролю за шкідливою інформацією − самокерований орган Інтернет-суспільства Китаю [2].

Правова основа та механізм фільтрації шкідливого контенту. Щоб розмістити контент у Китаї, китайські правила передбачають наявність ліцензії постачальника Інтернет-контенту (ICP License). Уряд Китаю активно регулює і контролює кожний аспект Інтернету. Ліцензія ICP виникла як засіб, який китайський уряд використовує для контролю над онлайн-контентом. Вона видається Міністерством промисловості та інформаційних технологій і вимагається для всіх веб-сайтів, розміщених на серверах, розташованих на території Китаю [12].

При підписанні угоди щодо контролю за шкідливою інформацією веб-компанії зобов'язуються виявляти та блокувати передачу інформації, яку китайська влада вважає небажаною, включаючи інформацію, яка "порушує закони чи поширює марновірство або непристойність" або що "може поставити під загрозу державну безпеку і порушити соціальну стабільність". Станом на 2006 р. такі угоди були підписані більш ніж 3000 організаціями, що діють на веб-сайтах в Китаї [13]. Тобто в Китаї блокування Інтернету здійснюється на національному рівні та має політичне забарвлення. Під заборону потрапляє Інтернет-контент, що відноситься до прав людини, опозиційних політичних рухів, проблеми незалежності Тайваню і Тибету, деякі ЗМІ, наприклад Бі-бі-сі (BBC), а також (на деякий час) окремі веб-ресурси (Wikipedia з жовтня 2005 р. до червня 2006 р.), пошукові системи (Google в 2006 р.). Крім цього, влада Китаю оголосила кампанію з протидії поширенню порнографічної продукції. За повідомленням Центру контролю за шкідливою інформацією, більшість порно-сайтів ліквідується після сигналів, які надійшли від користувачів, які за це отримують грошові винагороди в розмірі від 500 до 2000 юанів (від 60 до 241 долара) [2]. Технічно блокування Інтернет-ресурсів в Китаї здійснюється шляхом блокування доступу до певних IP-адрес і доменних імен. Обов'язки щодо блокування незаконного контенту китайський уряд покладає на провайдерів.

Таким чином, зважаючи на зазначене, можемо дійти таких висновків:

1. Вивчення матеріалів на сайтах багатьох країн світу з різним рівнем соціально-економічного розвитку, різними політико-правовими системами показало, що здебільшого захист прав неповнолітніх в Інтернеті здійснюється в основному шляхом обмеження (видалення) шкідливого контенту, але при цьому світове Інтернет-суспільство намагається не порушувати права на свободу слова.

2. У всіх розглянутих нами країнах для фільтрації шкідливого контенту сформовано "чорні списки", куди внесено (вносяться) порнографічні сайти, сайти з пропагандою екстремізму, насильства, жорстокості тощо. Але формування такого списку покладається на різні органи, в основному на урядові (та паралельно − на невідомчі організації), виняток становить − Великобританія, де цю функцію виконують самоконтролюючі органи. Проте у вересні поточного року керівники відомих британських ЗМІ і телекомунікаційних компаній закликали уряд країни ввести незалежний нормативний нагляд за інформацією в соціальних мережах.

3. Цікавим, утім, на наше переконання, неприйнятним є досвід Китаю, де уряд активно регулює і контролює кожний аспект Інтернету. Блокування Інтернету

здійснюється на національному рівні і має політичне забарвлення, тобто є ризик втілення політичної волі керівників держави, поширення політичної пропаганди тощо.

4. Для ефективної взаємодії з населенням у кожній країні є "гарячі лінії" для прийому повідомлень про небезпечний, шкідливий контент, кібер-приниження, домагання, загрози тощо. У Франції така "гаряча лінія" є і в МВС.

5. З метою міждержавної взаємодії та блокування в межах національної зони наявна загальноєвропейська "гаряча лінія" INHOPE (станом на червень 2018 р. вона нараховує 45 членів у 40 країнах).

6. Позитивний досвід із підвищення обізнаності населення, зокрема школярів, з приводу небезпек в Інтернеті демонструє Франція, де силами жандармерії проводяться спеціальні уроки для учнів старших класів з метою попередження молодого покоління про небезпеку у віртуальному просторі. Підсумовуючи викладене вище, вважаємо досвід Франції, де діє ефективна система суспільно-державного партнерства в цій сфері, найуспішнішим і гідним для запозичення та втілення в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Canadian Centre for Child Protection. URL: https://www.protectchildren.ca/app/en/ (дата звернення: 10.01.2019).

2. *Кузьміч А.* Законодавче регулювання та способи фільтрації шкідливого Інтернет-контенту: міжнародний досвід. URL: http://telpu.com.ua/archives/1872 (дата звернення: 10.01.2019).

3. Дослідники розробили алгоритм, здатний виявити екстреміста ще до публікації постів. Соціальні мережі як чинник інформаційної безпеки Інформаційно-аналітичний бюлетень. Додаток до журналу "Україна: події, факти, коментарі". 2018. № 16. 79 с. URL: http://nbuviap.gov.ua/images/sozinfo/2018/16.pdf (дата звернення: 10.01.2019).

4. Internet Watch Foundation. Our remit and vision. URL: https://www.iwf.org.uk/become-a-member/services-for-members/url-list (дата звернення: 10.01.2019).

5. Недержавний сектор як складова системи забезпечення інформаційної безпеки Великобританії. URL: https://studlib.info/politologiya/3704-nederzhavniy-sektor-yak-skladova-sistemi-zabezpechennya-informaciynoi-bezpeki-velikobritanii/ (дата звернення: 10.01.2019).

6. Child sexual exploitation and abuse. URL: http://www.nationalcrimeagency.gov.uk/crime-threats/child-exploitation (дата звернення: 10.01.2019).

7. UK Council for Child Internet Safety (UKCCIS). URL: https://www.gov.uk/government/groups/uk-council-for-child-internet-safety-ukccis (дата звернення: 10.01.2019).

8. UK Home Office Task Force on Child Protection on the Internet.URL: http://apo.org.au/node/84764 (дата звернення: 10.01.2019).

9. UK code of practice for the self-regulation of new forms of content on mobiles. URL: https://www.vodafone.co.uk/cs/groups/public/documents/webcontent/vftst062578.pdf (дата звернення: 10.01.2019).

10. The Protection of the Children Act, Sexual Offences Act 2003. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/42/pdfs/ukpga_20030042_en.pdf (дата звернення: 10.01.2019).

11. Британські медіа закликали уряд моніторити контент соцмереж. Соціальні мережі як чинник інформаційної безпеки Інформаційно-аналітичний бюлетень. Додаток до журналу "Україна: події, факти, коментарі". 2018. № 16. С. 18. URL: http://nbuviap.gov.ua/images/sozinfo/2018/16.pdf (дата звернення: 10.01.2019).

12. Internet Content Provider License – how to get an ICP license for China. URL:https://www.zenlayer.com/internet-content-provider-license/ (дата звернення: 10.01.2019).

13. Вікіпедія. Public Pledge on Self-Discipline for the Chinese Internet Industry. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Public_Pledge_on_Self-Discipline_for_the_Chinese_Internet_Industry (дата звернення: 10.01.2019).

REFERENCES

1. Canadian Centre for Child Protection. URL: https://www.protectchildren.ca/app/en/ (date of application: 10.01.2019) [in English].

2. *Kuzmich A.* Zakonodavche reguliuvannia ta sposoby filtracii shkidlyvoho internet-kontentu: mizhnarodnyi dosvid. "Legislative Regulation and Methods for Filtering Harmful Internet Content: International Experience". URL: http://telpu.com.ua/archives/1872 (date of application: 10.01.2019) [in Ukrainian].

3. Doslidnyky rozrobyly alhorytm, zdatnyi vyiavyty ekstremista sche do publikatsii postiv. "Researchers have developed an algorithm capable of detecting an extremist before the posts are published" / Social Networks as an Information Security Factor. Informational and Analytical Bulletin. Annex to the Journal of Ukraine: Events, Facts, Comments. 2018. No 16. 79 p. URL: http://nbuviap.gov.ua/images/sozinfo/2018/16.pdf (date of application: 10.01.2019) [in Ukrainian].

4. Internet Watch Foundation. Our remit and vision. URL: https://www.iwf.org.uk/become-a-member/services-for-members/url-list (date of application: 10.01.2019) [in English].

5. Nederzhavnyi sektor yak skladova sistemi zabezpechennia informaciinoi bezpeki Velikobritanii. "Non-Government Sector as a Part of the UK Information Security System". URL: https://studlib.info/politologiya/3704-nederzhavniy-sektor-yak-skladova-sistemi-zabezpechennya-informaciynoi-bezpeki-velikobritanii/ (date of application: 10.01.2019) [in Ukrainian].

6. Child sexual exploitation and abuse. URL: http://www.nationalcrimeagency.gov.uk/crime-threats/child-exploitation (date of application: 10.01.2019) [in English].

7. UK Council for Child Internet Safety (UKCCIS). URL: https://www.gov.uk/government/groups/uk-council-for-child-internet-safety-ukccis (date of application: 10.01.2019) [in English].

8. UK Home Office Task Force on Child Protection on the Internet.URL: http://apo.org.au/node/84764 (date of application: 10.01.2019) [in English].

9. UK code of practice for the self-regulation of new forms of content on mobiles. URL: https://www.vodafone.co.uk/cs/groups/public/documents/webcontent/vftst062578.pdf (date of application: 10.01.2019) [in English].

10. The Protection of the Children Act, Sexual Offences Act 2003. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/42/pdfs/ukpga_20030042_en.pdf (date of application: 10.01.2019) [in English].

11. Brytanski media zaklykaly uriad monitoryty kontent sotsmerezh. /Sotsialni merezgi iak chynnyk informatsiinoi bezpeky. British media have called on the government to monitor the content of social networks. Social networking as an information security factor . Informational and Analytical Bulletin. Annex to the Journal of Ukraine: Events, Facts, Comments. 2018. No 16. P. 18. URL: http:/ /nbuviap.gov.ua/images/sozinfo/2018/16.pdf (date of application: 10.01.2019) [in Ukrainian].

12. Internet Content Provider License – how to get an ICP license for China. URL:https://www.zenlayer.com/internet-content-provider-license/ (date of application: 10.01.2019) [in English].

13. Wikipedia. Public Pledge on Self-Discipline for the Chinese Internet Industry. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Public_Pledge_on_Self-Discipline_for_the_Chinese_Internet_Industry (date of application: 10.01.2019) [in English].

UDC 34:004]–053.2(4/9)

I.H. Lubenets,
Candidate of Juridical Sciences, Leading Researcher,
State Research Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0003-2597-0356
I.P. Bahadenko,
Candidate of Juridical Sciences, Senior Research Associate, Leading Researcher,
State Research Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0002-3350-4411

LEGAL PROVISION OF INFORMATION SECURITY OF THE CHILD: ANALYSIS OF FOREIGN EXPERIENCE

The number of Internet users is growing daily. The most active part of Internet users are young people and children. Particular concern is the increased negative impact on children of malicious Internet content and mass media, as well as hidden threats of Internet. In particular, information about aggressive, asocial, and unsafe

content can be placed in an unprotected information space, which adversely affects the health and especially the psyche of the child.

Consequently, the problem of information security of the child today is highly relevant and determines the need to address issues related to streamlining the information space of the country, in particular, by introducing an effective model of legal regulation in this area. Therefore, in many developed countries, norms and prohibitions have been established regarding the dissemination of information that may adversely affect the process of forming the moral development of minors, cause aggression, social maladjustment, etc.

Today, the global Internet community needs to solve three interrelated problems: insurance of freedom of speech, restriction of malicious content and protection of personal data. That is, the task of each state is to respect human rights on the Internet and ensure the protection of a person (child) from malicious content without violating the right to freedom of speech.

Due to the fact that this problem is relevant for most countries of the world, each of them has its own experience in addressing the issue of insurance of the protection of children in the information space. Therefore, paper is devoted to the analysis of the practice of protecting minors from malicious Internet content, which is common in many countries, but differs in the mechanism of implementation. It offers materials that constitute the legal basis for protecting children from unsafe Internet content and revealing ways to filter it, in France, the USA, China, Canada and the UK.

The study and synthesis of the legal basis and the filtering mechanism for malicious Internet content in foreign countries is carried out with the aim of borrowing positive experience and the possibility of an implementation in Ukraine.

Keywords: minors, children, malicious Internet content, child pornography, cyberbulling, “hot line”, legal basis, blocking, filtering mechanism.

Отримано 16.04.2019

ЮРИДИЧНА ПСИХОЛОГІЯ ТА ПЕДАГОГІКА. ПСИХОЛОГІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

УДК 159.942:351.741

В.І. Барко,
доктор психологічних наук, професор,
головний науковий співробітник ДНДІ
МВС України,
м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0003-4962-0975;
В.В. Барко,
кандидат педагогічних наук, старший
науковий співробітник ДНДІ МВС
України,
м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0002-3836-2627

ЕМОЦІЙНО-ІНТЕЛЕКТУАЛЬНІ КОМПОНЕНТИ У СТРУКТУРІ УПРАВЛІНСЬКИХ ЗДІБНОСТЕЙ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ МЕНЕДЖЕРІВ

Стаття присвячена проблемі дослідження емоційного інтелекту як важливого компоненту управлінських здібностей поліцейських менеджерів. Відзначається, що діяльність керівника поліцейського підрозділу особливо насичена емоціогенними чинниками, пов'язаними з протидією кримінальному оточенню, конфліктністю в міжособистісних стосунках, складними умовами діяльності, високою відповідальністю за результати. Зроблено висновок про те, що деякі показники внутрішнього і міжособистісного аспектів методики діагностики емоційного інтелекту можуть слугувати індикаторами для визначення тенденцій до емоційного вигорання, професійної деформації особистості керівників підрозділів поліції.

Ключові слова: *емоційний інтелект, управлінські здібності, поліцейські менеджери, внутрішньоособистісний аспект, міжособистісний аспект.*

Питання розвитку і діагностики управлінських здібностей керівників правоохоронних органів, зокрема поліції, неодноразово піднімалися вітчизняними і зарубіжними дослідниками в галузі психології, педагогіки і юриспруденції. Пропонувалися різні підходи до визначення змісту і структури управлінських здібностей, багатьма авторами відзначається складність і неоднозначність професійних функцій керівників, необхідність цілеспрямованої роботи у напрямі формування, діагностики і розвитку їх професійно важливих якостей. У літературних джерелах відзначається, що діяльність керівника правоохоронного органу особливо насичена емоціогенними чинниками, пов'язаними з протидією кримінальному оточенню, конфліктністю в міжособистісних стосунках, складними умовами діяльності, високою відповідальністю за результати. Діяльність керівників поліції також

© Барко В.І., Барко В.В., 2019

супроводжують особливі професійні чинники, зумовлені специфікою діяльності та змістом їх професійної ролі, такі як: детальна правова регламентація оперативно-службової діяльності; владні повноваження, надані керівникам для повнішої реалізації посадових обов'язків; підвищена відповідальність за характер і результати своєї діяльності; психічні і фізичні перевантаження; наявність невизначених рольових обов'язків і відсутність точних посадових інструкцій; екстремальність і специфічність об'єктів професійної діяльності [1; 2]. Проблема змісту і структури управлінських здібностей керівників правоохоронних органів в юридичній психології нині вивчена недостатньо. Дослідження багатьох зарубіжних авторів свідчать, що успішність професійної діяльності менеджерів здебільшого залежить від ступеня розвитку емоційного інтелекту особистості (EI). Тому метою нашої статті є розкриття ролі емоційного інтелекту в структурі і функціонуванні управлінських здібностей менеджерів поліції, висвітлення основних підходів до розуміння і діагностики емоційного інтелекту і наведення результатів обстеження EI керівників підрозділів поліції.

Труднощі вивчення управлінських здібностей пов'язані з тим, що сама досліджувана категорія є однією з найбільш складних у психології. Питання про управлінські здібності часто обговорюється у зв'язку з проблемою загальної структури особистості керівника, а іноді й підміняється нею, поняття власне здібностей ототожнюється при цьому з поняттям особистісних якостей керівника. Аналіз управлінської діяльності керівних кадрів правоохоронного профілю дозволяє виділити три основних її виміри: *власне діяльнісний*, пов'язаний з організацією і управлінням, який потребує розвинених загальноуправлінських навичок і здібностей, умінь ефективно організовувати спільну діяльність; *кадровий,* пов'язаний з керівництвом людьми, організацією міжособистісної взаємодії, потребує наявності якісно інших здібностей, що забезпечують ефективну міжособистісну взаємодію, організацію і управління підлеглими; *організаційно-технологічний*, який розглядає специфічні професійні якості керівника, його спеціальні здібності [2, с. 67]. Додаткові класифікаційні можливості в дослідженні управлінських здібностей відкриває застосування структурно-психологічного критерію, відповідно до якого в основу виокремлення здібностей покладено структуру психіки. Це дозволяє виділити третю категорію управлінських здібностей, що відображає прийнятий у психології розподіл здібностей на загальні та спеціальні. Відповідно до цього критерію, по-перше, в управлінській діяльності розрізняють прояви загальних і спеціальних здібностей, по-друге, здібності структуруються по основних класах психічних процесів − когнітивним; регулятивним, комунікативним. До загальних здібностей, що значущо впливають на успішність управлінської діяльності, відносяться: інтелект, креативність, научуваність, рефлексивність, активність, саморегуляція. Спеціальні здібності співвідносяться з індивідуальною мірою сформованості окремих "психічних діяльностей", тобто з розвитком основних психічних процесів прийнято пов'язувати мнемічні, розумові, перцептивні та інші здібності. У теоретичному плані із загальної сукупності управлінських здібностей можливо виділити дві групи якостей: а) якості, що є власне управлінськими здібностями; б) якості, які певним чином сприяють ефективному виконанню управлінської діяльності і виконують функції здібностей [2; 4].

Упродовж останніх років сформувались різноманітні концепції емоційного інтелекту (EI) і, відповідно, підходи до психологічної діагностики його рівня і структури. У наукових публікаціях зарубіжних авторів наводяться підтвердження того, що EI важливий для успіху в юридичних, медичних, педагогічних і інженерних

професіях [1, 2, 3]. Проте досліджень вітчизняних психологів, які б присвячувались питанням психологічної діагностики і вивчення впливу ЕІ на ефективність діяльності працівників правоохоронних органів, зокрема поліції, наразі не проводилось. Саме тому у цій статті ми б хотіли навести деякі результати власних досліджень ЕІ, отриманих у процесі психодіагностичного обстеження керівників підрозділів Національної поліції України.

Психологічним аспектам дослідження інтелекту правоохоронців присвячені наукові праці вітчизняних і зарубіжних вчених, зокрема Д.О. Александрова, В.Г. Андросюка, В.І. Барка, Г.Є. Запорожцевої, С.М. Ірхіної, Л.І. Казміренко, В.О. Лефтерова, Л.І. Мороз, В.С. Медведєва, Є.М. Потапчука, О.В. Тімченка, О.В. Шаповалова, С.І. Яковенка, Б.Г. Бовіна, М.І. Мягких та інших. Однак серед значної кількості наукових праць відсутні дослідження емоційної складової інтелекту. Проте роботи зарубіжних вчених вказують на те, що емоційний інтелект є реальним психологічним конструктом, який потребує ретельного вивчення з боку психологів.

Літературні дані підтверджують, що змішані моделі емоційного інтелекту включають когнітивні, особистісні та мотиваційні риси, завдяки чому вони виявляються тісно пов'язаними з адаптацією до реального життя [1, 2]. Вони характеризуються великою різноманітністю і вирізняються особистісними характеристиками, які до них включаються. Ці моделі передбачають вимірювання ЕІ за допомогою опитувальників, заснованих на самозвіті, подібних до традиційних особистісних опитувальників.

Моделі здібностей визначають ЕІ як набір здібностей, вимірюваних за допомогою тестів, що складаються із завдань, які мають правильні й помилкові відповіді. Результати опитувальників та тестів ЕІ корелюють один з одним, щоправда, коефіцієнти кореляції незначні.

Найвідоміша змішана модель ЕІ представлена концепцією Д. Гоулмена, який, включивши поняття "Емоційний інтелект" у структуру соціального інтелекту, забезпечив цьому терміну популярність. Згідно з Д. Гоулменом, емоційний інтелект – це здатність людини тлумачити власні емоції і емоції оточення з тим, щоб використовувати отриману інформацію для реалізації власних цілей. Д. Гоулмен наполягає на тому, що емоційний інтелект – це безпосередньо інтелектуальна здатність. За Д. Векслером, інтелект є уміння діяти цілеспрямовано, раціонально й ефективно, щоб досягти успіху в цих умовах. Таке трактування, пише Д. Гоулмен, має на увазі не лише розумовий процес, в строгому значенні цього слова, але і множину неінтелектуальных факторів.

Конкретна структура "Емоційного інтелекту", за Д. Гоулменом, включає різноякісні параметри. Це розуміння власних емоцій, цілей і результатів своєї поведінки, розуміння емоцій і поведінки інших людей; уміння регулювати свої емоції і поведінку і впливати на поведінку інших людей. У поняття "Емоційний інтелект" включені як незалежні характеристики, так і ті, що знаходяться в негативному взаємозв'язку. Очевидно, що ці характеристики для однієї особистості можуть різко розходитись. Д. Гоулмен і Р. Бояцис розробили мультиоціночний опитувальник емоційної компетентності (Emotional Competence Inventory) для організацій. Ця методика вимірює такі компоненти емоційного інтелекту лідерів: самосвідомість, самоврядування, соціальна свідомість, соціальні навички. Опитувальник заповнює сам обстежуваний і до 15 його колег, її використання обмежене у зв'язку з вузькою спрямованістю застосування в менеджменті [3].

Отримала поширення також концепція Р. Бар-Она, клінічного психолога, який уперше в 1985 р. увів термін "коефіцієнт емоційного інтелекту" (EQ − Emotional Quotient) як альтернативу традиційному показнику інтелекту IQ. Згідно з Р. Бар-Ону, EI − це безліч некогнітивних здібностей і навичок, що впливають на здатність успішно справлятися з вимогами і тиском оточення [7, с. 378]. Важливим вкладом автора в теорію і практику EI є створення у 1996 р. опитувальника для на вимірювання EI (Emotional Quotient Inventory − EQ). Спочатку опитувальник було розроблено для емпіричної перевірки авторської теорії детермінант позитивного психологічного благополуччя. Поступово автор розвинув теоретичний еклектичний і багатофакторний опитувальник для операційного опису і кількісної оцінки доладно взаємопов'язаних концепцій емоційного інтелекту (некогнітивних умінь і навичок, що впливають на здатність індивіда успішно упоратися з вимогами оточення) і психологічного благополуччя (емоційного здоров'я).

Вказана анкета вимірює п'ять основних компонентів емоційного інтелекту: 1. Внутрішньоособистісний − знання про емоції, здатність розуміти і виражати емоції (шкали "Емоційна самосвідомість", "наполегливість", "самоповага", "незалежність", "само актуалізація"). 2. Міжособистісний − здатність усвідомлювати, розуміти і приймати почуття інших ("емпатія", "соціальна відповідальність", "міжособистісні стосунки"). 3. Адаптивний − здатність пристосовувати почуття і поведінку до ситуацій, що змінюються, а також управляти цими змінами ("реалістичність", "гнучкість", "рішення проблем"). 4. Регулятивний ("стресостійкість", "контроль імпульсивності"). 5. Загальний настрій ("оптимізм", "щастя"). Перевагою є висока надійність і валідність опитувальника, а також та обставина, що він має дитячу версію для тестування дітей і підлітків від 6 до 18 років.

На прикладі розглянутих вище змішаних концепцій можна зробити висновок, що ці моделі трактують EI не як когнітивну здатність, а як складне психічне утворення, що має одночасно і когнітивну, і особистісну природу. Це дозволяє використовувати для вимірювання EI опитувальники. На противагу розглянутим, опитувальник Р. Бар-Она складається з 15 первинних чинників, які об'єднуються в 5 чинників іншого порядку [6, 7].

Шкали цих опитувальників не дуже схожі між собою. Опитувальник Бар-Она включає шкали, які відповідають усім кластерам опитувальника Гоулмена, хоча усвідомлення соціальних взаємодій і соціальні навички групуються в один чинник міжособистісної компетентності. Сьогодні з'являються емпіричні дослідження міри схожості цих опитувальників, що може привести до виникнення чіткіших змішаних моделей, проте доки змішані моделі недостатньо співвідносяться одна з одною.

Методики для вимірювання EI, засновані на самозвіті, демонструють хорошу критерійну валідність. Наприклад, отримані зв'язки EC1 з розміром зарплати і сприйняттям власного життєвого успіху у групи менеджерів. У цьому ж дослідженні на інших вибірках отримані позитивні кореляції EC1 з успішністю на роботи керівників, проте кореляції досить низькі (приблизно 0,20) і отримані на невеликих вибірках (від 25 до 90 обстежуваних). Окрім цього, в результатах містяться деякі суперечності. Наприклад, незважаючи на позитивну кореляцію між зарплатою і EC1 у менеджерів, кількість просувань по службі і власне сприйняття успішності корелює з EC1 негативно.

Підхід Р. Бар-Она ґрунтується на ідеї, що EI має сприяти адаптації людини до реального життя. Дійсно, показано, що його опитувальник позитивно корелює з адаптацією, суб'єктивним благополуччям і соціальним успіхом. Високі бали EI

пов'язані також з частішим використанням стратегії спрямування на проблему, порівняно з використанням стратегії спрямування на взаємні дії і емоції. Проте результати цих досліджень піднімають питання конструктної валідності. Р. Бар-Он повідомляє про негативні кореляції (наприклад, r = - 0,85) між ЕІ і шкалою вираженості психопатологічних симптомів.

Багато даних свідчать про те, що опитувальники ЕІ слабо корелюють з балами інтелектуальних тестів. Такі дані виходять на різноманітних вибірках із застосуванням різних методик. Так, ЕІ має незначні кореляції з тестом Векслера WAIS, Прогресивними матрицями Равена і Шкалою загальних розумових здібностей для дорослих. Прийнято вважати, що будь-які когнітивні здібності мають помірно позитивно корелювати з інтелектом. Відсутність таких кореляцій у опитувальників ЕІ свідчить про їх низьку конвергентну валідність. У сукупності ці дані дозволяють поставити питання про те, чи вимірюють опитувальники ЕІ параметри, які мають відношення до інтелекту.

Неодноразово показано, що опитувальники ЕІ корелюють з особистісними рисами. Особливо істотний перетин цих методик із чинниками моделі "Велика п'ятірка" – нейротизмом, екстраверсією, відкритістю досвіду, уживчивістю, свідомістю (кореляції шкал цієї моделі з деякими іншими опитувальниками нами публікувались раніше). Найтісніший зв'язок спостерігається з нейротизмом: кореляції часто настільки великі, наскільки дозволяють відповідні коефіцієнти. Якщо опитувальники помірно пов'язані з нейротизмом, то вони часто дають високі кореляції з екстраверсією і відкритістю досвіду. Зв'язки у різних опитувальників ЕІ з особистісними рисами дуже різноманітні. Це свідчить про те, що ці методики вимірюють різні аспекти ЕІ. Крім цього, виникає думка, що опитувальники вимірюють деяку комбінацію особистісних рис.

Оригінальна методика діагностики емоційного інтелекту – МЕІ розроблена російською дослідницею М.А. Манойловою у 2004–2005 роках [8]. Емоційний інтелект, на її думку, – це здатність людини до усвідомлення, прийняття і регуляції емоційних станів і почуттів інших людей і себе самої. У структурі емоційного інтелекту наявні два аспекти: внутрішньоособистісний і міжособистісний або соціальний. Зважаючи на ці визначення, емоційний інтелект описується автором як регуляція внутрішньої і зовнішньої психічної діяльності людини. ЕІ – це здатність емоційного розуміння, знання своїх станів і партнерів по спілкуванню; управління своїми діями у напрямі свідомо поставленої мети, регулюючи внутрішні стани (бажання, потреби); це пов'язано з переживанням значущості явищ і ситуацій, які діють на партнерів по спілкуванню. Мета ЕІ – це трансформація і прогресивний розвиток емоційної сфери суб'єкта. Засоби ЕІ: 1. Внутрішній аспект – емоційний потенціал особи (накопичується з досвідом); 2. Зовнішній аспект – операції з реалізації "технічної" сторони (розвивається в тренінгу).

Процес ЕІ – це усвідомлення свого внутрішнього стану і партнера по спілкуванню, віддзеркалення зовнішнього емоційного стану іншої людини. Результат ЕІ – це психічні новоутворення особистості.

У моделі емоційного інтелекту М. Манойлової немає ієрархічної залежності, усі форми інтеграційно проявляються на всіх рівнях професійної діяльності у нерозривному злитті і взаємодії. ЕІ вважається високо розвиненим за умови, що усі форми представлені якісними характеристиками і реалізуються у взаємодії, поведінці та діяльності.

Розроблена методика діагностики ЕІ є опитувальником, що складається з 40 питань-тверджень. Обстежуваному пропонується оцінити міру своєї згоди з

кожним твердженням за 5-бальною шкалою. Опитувальник містить 4 субшкали і 3 інтегральні індекси: загального рівня EI, вираженості внутрішньоособистісного і міжособистісного його аспектів. З метою стандартизації авторської методики діагностики емоційного інтелекту у 2005 р. проведено обстеження на репрезентативній вибірці чоловіків і жінок у віці від 17 до 65 років, що працюють у різних сферах професійної діяльності − педагогів, психологів, медичних працівників, службовців, робітників, студентів Псковської області. Загальний об'єм вибірки склав 719 респондентів. Для виявлення статевих, вікових і професійних відмінностей у характеристиках емоційного інтелекту вибірка стандартизації була розділена на підгрупи за статтю, віком, професійною діяльністю, стажем роботи. Всього було виділено 4 вікових категорії: 17−21 рік − юнацький вік, 22−35 років − перший період зрілості, 36−55 років − другий період зрілості, 55 років і старше − літній вік. Також досліджені відмінності рівня розвитку емоційного інтелекту у представників трьох категорій професій − педагоги, медичні працівники, робітники і службовці інших спеціальностей, і студентів педагогічного ВНЗ з першого до п'ятого курсів.

Статистичний аналіз відмінностей у середніх значеннях шкал методики дозволив автору виявити цікаві тенденції. Найбільш явно простежуються статеві відмінності. Властивості емоційного інтелекту мають різну міру вираженості у чоловіків і жінок; відповідно, жінки мають вищі показники емоційного інтелекту, як порівняти з чоловіками. Вікові відмінності в показниках емоційного інтелекту проявляються меншою мірою. У цьому плані "критичною точкою" є перехід від юнацького до зрілого віку. Так, у юнацькому віці більше виражений внутрішньоособистісний аспект емоційного інтелекту, увага до власного внутрішнього світу, усвідомлення своїх почуттів і можливість самоконтролю; що обумовлене віковими закономірностями психічного розвитку.

Нами проведений аналіз відмінностей в середніх значеннях емоційного інтелекту у керівників поліцейських підрозділів. Так, за допомогою опитувальника М. Манойлової було обстежено 78 керівників підрозділів Національної поліції чоловічої статі, які проходили підвищення кваліфікації на базі ХНУВС у 2017−2018 роках. Дослідження виявило, що усереднені показники емоційного інтелекту керівників поліції (працівників діяльнісної сфери "людина-право") є дещо вищими (5,68 проти 4,31; p=0,01), ніж у представників інших професій (порівняння здійснювалось із даними, представленими М. Манойловою щодо вираженості емоційного інтелекту педагогів і медичних працівників).

Нами також виявлені значущі відмінності характеристик емоційного інтелекту у правоохоронців з різним стажем роботи (p=0,01). Так, у групі керівників із великим стажем роботи (більше 8 років) простежується зниження показників внутрішньоособистісного аспекту емоційного інтелекту, як порівняти з менш досвідченими колегами (стаж 3−4 роки). Старші керівники нечітко усвідомлюють власні почуття, переважно не сприймають їх, відчувають труднощі в управлінні своїми емоціями і усвідомленні почуттів інших. Таким чином, деякі показники внутрішнього і міжособистісного аспектів методики діагностики емоційного інтелекту можуть слугувати індикаторами для визначення тенденцій до емоційного вигорання, професійної деформації особистості керівників підрозділів поліції (таблиця 1).

Таблиця 1

Абсолютні показники і відмінності у середніх значеннях шкал ЕІ керівників із різним стажем професійної діяльності

Шкала	Середні та стандартні відхилення (менш досвідчені)	Середні та стандартні відхилення (більш досвідчені)	Значення t-критерію Стьюдента	Рівень статистичної значущості
1. Усвідомлення своїх почуттів і емоцій	7,52±3,32	6,03±3,49	2,73	0,01
2. Управління своїми почуттями та емоціями	3,96±5,98	0,53 ±4,68	2,85	0,001
3. Усвідомлення почуттів і емоцій інших людей	5,66±3,98	3,92±3,85	3,78	0,001
4. Управління почуттями та емоціями інших людей	1,10±3,98	0,75±3,63	1,20	0,01

Примітка: Курсивом позначено показники, за якими зафіксовано статистично значущі відмінності.

Порівняння показників методики на вибірках слухачів магістратури ХНУВС і працюючих керівників дозволило виявити, що у слухачів менш виражені характеристики емоційного інтелекту, що характеризують міжособистісний аспект (Таблиця 2).

Таблиця 2

Статистично значущі відмінності в середніх значеннях шкал методики MEI у педагогів і студентів

Шкала	Середні та стандартні відхилення (керівники)	Середні та стандартні відхилення (слухачі)	Значення t-критерію Стьюдента	Рівень статистичної значущості
3. Усвідомлення почуттів і емоцій інших людей	5,66±3,98	3,23±3,75	4,86	0,001
4. Управління почуттями та емоціями інших людей	1,94±3,98	1,14±3,84	2,07	0,01

Тобто, слухачі ще не мають необхідних для керівника комунікативних і управлінських умінь, пов'язаних із розумінням почуттів і емоцій інших людей і можливістю управління станом іншої людини з метою гармонізації та зняття емоційної напруженості. Очевидно, міжособистісний аспект емоційного інтелекту ефективно формується в професійній діяльності і спілкуванні упродовж перших 5 років управлінської діяльності. Цей факт підтверджує значущість активних методів соціально-психологічного навчання для розвитку емоційного інтелекту слухачів закладів вищої освіти МВС.

Отже, слід відзначити, що методики для вимірювання ЕІ, засновані на самозвіті, стикаються з деякими труднощами. Різні концептуалізації конструкти ЕІ недостатньо узгоджуються одна з одною, і наразі немає виразних підстав для ствердження, що люди здатні адекватно оцінити свої здібності в області розуміння емоцій і управління ними. Зокрема, за визначенням, люди з низьким ЕІ мають погано усвідомлювати свої здібності в цій області. Подальші дослідження допоможуть чіткіше прояснити питання про зв'язок особистісних рис з ЕІ. Сьогодні

інтерес до ЕІ пов'язаний здебільшого з численними заявами про його практичну важливість у різних областях. Стверджується, що ЕІ важливий для успіху в юридичних, медичних, педагогічних та інженерних професіях, проте ці твердження потребують більш переконливого обґрунтування. Щодо керівників підрозділів поліції, то отримані у нашому дослідженні дані свідчать про важливість емоційного інтелекту для управлінської правоохоронної професійної діяльності і про залежність ступеня розвитку ЕІ від досвіду керівної роботи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Андреева И.Н.* Взаимосвязь эмоционального интеллекта и тезауруса эмоциональных переживаний в юношеском возрасте. Психология и современное общество: взаимодействие как путь взаиморазвития: материалы междунар. науч.-практич. конференции (Санкт-Петербург, 28–29 апреля 2006 г.). СПб., 2006. Ч. 1. С. 17–21.

2. *Вахрушева Л.Н., Гризодуб В.В., Садокова А.В.* Методика диагностики эмоционального интеллекта (МДЭИ): учебно-методич. пособие для студентов факультета клинич. психологии по курсу "Психология личности". М.: МГМСУ, 2010. 56 с.

3. *Гоулмен Д.* Эмоциональный интеллект / пер. с англ. А. Исаевой. М.: АСТ, 2008. 480 с. (Психология – лучшее).

4. *Деревянко С.П.* Роль эмоционального интеллекта в процессе социально-психологической адаптации студентов. Инновационные образовательные технологии. 2007. № 1(9). С. 92–95.

5. *Люсин Д.В.* Современные представления об эмоциональном интеллекте. Социальный интеллект: теория, измерение, исследования. М.: ИП РАН, 2004. С. 29–36.

6. *Петровская А.С.* Эмоциональный интеллект как детерминанта результативных параметров и процессуальных характеристик управленческой деятельности: дис. ... канд. психол. наук: 19.00.03. Ярославль, 2007. 225 с.

7. *Bar-On R.* Emotional and social intelligence: insights from the Emotional Quotient Inventory: Handbook of emotional intelligence. San Francisco: Jossey-Bass, 2000. P. 363–388.

8. *Манойлова М.А.* Авторская методика диагностики эмоционального интеллекта. Медицинская психология в России: электрон. науч. журн. 2011. № 6. URL: http:// medpsy.ru (дата звернення: 15.03.2019).

9. *Mayer J.D.* What Is Emotional intelligence? Emotional development and emotional intelligence: Implications for education / eds. P. Salovey, D. Sluyter. New York: Basic Books, 1997. P. 3–31.

REFERENCES

1. *Andreyeva I.N.* (2006). Vzaimosviaz emotsionalnogo intellekta i tezaurusa emotsionalnykh perezhivaniy v yunosheskom vozraste. "The relationship of emotional intelligence and the thesaurus of emotional experiences in adolescence". Psychology and modern society: interaction as a way of mutual development: materials of the Intern. scientific practical conference (St. Petersburg, April 28–29, 2006). SPb. Part 1. P. 17–21 [in Russian].

2. *Vakhrusheva L.N., Grizodub V.V., Sadokova A. V.* (2010). Metodika diagnostiki emotsionalnogo intellekta (MDEI). "Methods of Diagnosis of Emotional Intelligence (MDEI)": teaching-methodical. manual for students of the faculty clinic. psychology course "Psychology of personality". M.: MSMSU. 56 p. [in Russian].

3. *Goulman D.* (2008). Emotsionalnyy intellect. "Emotional Intelligence" / Per. from English A. Isaeva. M.: AST. 480 p. (Psychology-the best) [in Russian].

4. *Derevianko S.P.* (2007). Rol emotsionalnogo intellekta v protsesse sotsialno-psikhologicheskoy adaptatsii studentov. Innovatsionnyye obrazovatelnyye tekhnologii. "The role of emotional intelligence in the process of social and psychological adaptation of students. Innovative educational technology". № 1(9). P. 92–95 [in Russian].

5. *Lyusin D.V.* (2004). Sovremennyye predstavleniya ob emotsionalnom intellekte. Sotsialnyy intellekt: teoriya, izmereniye, issledovaniya. "Modern ideas about emotional intelligence. Social intelligence: theory, measurement, research". Moscow: IP RAS. P. 29–36 [in Russian].

6. *Petrovskaia A.S.* (2007). Emotsionalnyy intellekt kak determinanta rezultativnykh parametrov i protsessualnykh kharakteristik upravlencheskoy deyatelnosti. "Emotional intelligence as a determinant of effective parameters and procedural characteristics of management activities": dis. ... Cand. psychol. Sciences: 19.00.03. Yaroslavl. 225 p. [in Russian].

7. *Bar-On R.* (2000). Emotional and social intelligence: insights from the Emotional Quotient Inventory: Handbook of emotional intelligence. San Francisco: Jossey-Bass. P. 363–388 [in English].

8. *Manoilova M. A.* (2011). Avtorskaia metodika diagnostiki emotsionalnogo intellekta. Meditsinskaya psikhologiya v Rossii. "The author's method of diagnosis of emotional intelligence.

Medical psychology in Russia": electron. scientific journals. No6. URL: http: // medpsy.ru (date of application: 15.03.2019) [in Russian].

9. *Mayer J. D.* (1997). What Is Emotional intelligence? Emotional development and emotional intelligence: Implications for education / eds. P. Salovey, D. Sluyter. New York: Basic Books. P. 3–31 [in English].

UDC 159.942:351.741

V.I. Barko,
Doctor of Psychological Sciences, Professor, Chief Researcer,
State Research Institute MIA Ukraine,
Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0003-4962-0975
V.V. Barko,
Candidate of Pedagogical Sciences, Senior Researcher, State Research Institute MIA Ukraine,
Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0002-3836-2627,

EMOTIONAL AND INTELLECTUAL COMPONENTS IN THE MANAGERIAL ABILITIES OF POLICE MANAGERS

The article is devoted to the problem of emotional intelligence (EI) research as an important component of the managerial abilities of police managers. It is noted that the activity of the head of a police unit is especially saturated with emotional factors related to counteraction to the criminal environment, conflict in interpersonal relations, difficult conditions of activity, high responsibility for results. Over the years, various concepts of emotional intelligence and approaches to psychological diagnosis of its level and structure have been formed. The scientific publications of foreign authors provide evidence that EI is important for the success in legal, medical, pedagogical and engineering professions, but studies of domestic psychologists, which were devoted to the issues of psychological diagnosis and study of the impact of EI on the effectiveness of police officers, have not yet been conducted.

The article considers various theoretical concepts of emotional intelligence of D. Goulmen, R. Bar-On, M. Manoilova, etc., presents psychometric characteristics of the main level and structure of emotional intelligence questionnaires. The results of a psychodiagnostic survey of 78 male National Police chiefs are also presented; the study found that the average emotional intelligence of police chiefs is slightly higher than that of other professions. Significant differences in the characteristics of emotional intelligence among law enforcement officers with different length of service have also been identified. It is shown that in the group of managers with a long experience of work (more than 8 years), a decrease in the indicators of the intrapersonal aspect of emotional intelligence can be traced, if compared with less experienced colleagues (3–4 years). Senior leaders are not well aware of their own feelings, usually without perceiving them, experiencing difficulties in managing their emotions and understanding the feelings of others.

It was concluded that some indicators of internal and interpersonal aspects of the methodology of diagnostics of emotional intelligence can serve as indicators to determine trends in the field of emotional burnout, professional deformation of the personality of heads of police units.

Keywords: emotional intelligence, managerial abilities, police managers, internal personal aspect, interpersonal aspect.

Отримано 17.04.2019

УДК 159.922

В.П. Остапович,
кандидат юридичних наук,
завідувач лабораторії ДНДІ МВС України,
м. Київ, Україна
ORCID ID 0000-0002-9186-0801

СУЧАСНИЙ СТАН НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ЮРИДИКО-ПСИХОЛОГІЧНИХ ЗАСАД ПОЛІЦЕЙСЬКОГО МЕНЕДЖМЕНТУ

Стаття присвячена розкриттю правових і теоретико-психологічних аспектів організації та здійснення менеджменту в поліцейських організаціях нашої держави і зарубіжних країн. Аналізуються теорія і практика здійснення поліцейського менеджменту в нашій країні, наголошується на доцільності використання передового досвіду зарубіжних країн з цього питання. Зроблено обґрунтований висновок про те, що психологи і поліцейські менеджери зарубіжних країн при здійсненні поліцейського менеджменту надають великого значення психолого-правовим аспектам цього процесу.

Ключові слова: *Національна поліція, поліцейський менеджмент, юридико-психологічні засади, психологічний відбір, психологічна готовність, психологічна надійність.*

Нові вимоги, що сьогодні постають перед керівниками-правоохоронцями, потребують оволодіння сучасними підходами до менеджменту персоналу організації. В центрі прогресивних світових концепцій поліцейського менеджменту передових зарубіжних країн знаходиться людина поліцейський, який сьогодні розглядається як найбільша цінність. Сучасні системи управління орієнтовані, насамперед, на професійне й особистісне зростання, розвиток загальних і спеціальних здібностей працівників поліції з тим, щоб вони максимально використовувалися у сфері професійної діяльності, були корисними суспільству, сприяли ефективності функціонування правоохоронної системи, приносили задоволення поліцейському будь-якого посадового рівня.

Діяльність і система менеджменту в поліції досить чітко відображають найсуттєвіші проблеми державного управління. Зарубіжні дослідники проблем поліцейського менеджменту переважно наголошують на нейтралітеті поліцейського сервісу, заперечують вплив на діяльність поліції з боку держави та політиків. Зазвичай, підходи до визначення місця і ролі поліції в системі органів держави зумовлені формою політичного режиму. Проте заслуговує на увагу прогресивна тенденція у системах управління поліцією демократичних зарубіжних країн – виконувати сервісну функцію, прозоро діяти незалежно від політичної кон'юнктури, спираючись на конституцію, закони, міжнародні стандарти прав людини, оцінювати ефективність своєї роботи, враховуючи думку населення. Сьогодні у розвинутих країнах зарубіжжя багато зроблено для перетворення поліції на ефективний державний інститут, який користується довірою та повагою людей.

© Остапович В.П., 2019

Системам поліцейського управління передових країн властиві такі ознаки, як деполітизація, децентралізація та демілітаризація, наближення до неполіцейських сфер діяльності (служб сервісу), відкритість у роботі, новий стиль спілкування керівників із підлеглими, зміни у способах оцінки діяльності підлеглих, у міжособистісних та міжгрупових відносинах.

Національна поліція України також перебуває на шляху суттєвого управлінського реформування. Закон України "Про Національну поліцію" спрямовує діяльність поліції на неухильне дотримання законності та прав людини, демілітаризацію, взаємодію з населенням, відкритість і профілактичний підхід, збільшення управлінської гнучкості, ініціативність керівників [1]. Сучасна система навчання та підвищення кваліфікації базується на використанні активних форм і методів, які сприяють особистому розвитку працівників, дозволяють швидко оволодівати знаннями, уміннями і досвідом поведінки у складних обставинах (соціально-психологічні тренінги, рольові ігри, ґенерування ідей, моделювання професійних ситуацій та їх відпрацювання тощо). Нові вимоги висуваються до технічного забезпечення навчання персоналу, сучасні правоохоронці повинні мати вільний інформаційний доступ (до літератури, баз даних та інших відомостей, зокрема, за допомогою мережі Інтернету). Метою статті є всебічне висвітлення стану вітчизняних і зарубіжних юридико-психологічних досліджень у галузі поліцейського менеджменту, з'ясування психологічних і правових умов підвищення ефективності поліцейського менеджменту в Національній поліції України.

Підходи вітчизняних і зарубіжних дослідників до проблем психолого-правових засад соціального та поліцейського менеджменту відображені в роботах Ю.О. Агафонова, В.Г. Афанасьєва, О.М. Бандурки, Н.Р. Битянової, М.П. Будзінського, О.О. Дейнеко, О.В. Дулова, С.М. Лелета, М.І. Мягких, Л.І. Казміренко, Я.Ю. Кондратьєва, О.Г. Шестакова, В.О. Співака, В.Д. Сущенка, Г.О. Юхновця, Т.С. Кабаченко, А.І. Китова, Н.П. Матюхіної, О.В. Тімченка, В.В. Третьяченко, О.М. Столяренка, В.І. Шкатулли, О.Г. Фролової, В.І. Черненілова, Т. Андерсона, Р. Свона, М. Чарльза та ін. У наукових працях дослідників розкривається багатогранний зміст, форми і методи соціального менеджменту, який розглядається як системне утворення і охоплює усі сторони управління суспільством.

Наявні кілька підходів до класифікації соціального менеджменту. Так, О.М. Бандурка вважає, що останнє поділяється на управління суспільством, державне управління, управління в громадських організаціях, управління виробництвом; інші виділяють в управлінні сфери політичного керівництва, державного управління, економічного управління; вирізняють адміністративно-державне управління, управління соціально-культурною сферою, управління матеріальним виробництвом [2; 3]. У цілому можна зазначити, що в юридичній психології і психології управління поширеною є думка, згідно з якою соціальне управління поділяється на державне і громадське. Поліцейська система є підсистемою правоохоронних органів, а управління нею, на думку більшості авторів, є елементом державного управління [5; 6; 8].

У наукових дослідженнях управління персоналом правоохоронних органів здебільшого розглядається як специфічний вид діяльності, управління живою працею, людьми як найскладнішим і практично невичерпним ресурсом організації [4]. У низці праць розглядаються соціально-психологічні складові роботи з персоналом: управлінська діяльність керівника, групова діяльність у системах управління, спілкування і міжособистісні відносини в системах управління, керівництво і лідерство, методи психологічного впливу, методи подолання конфліктів в організації.

Так, питання психології управління персоналом правоохоронних органів системно і багатоаспектно розглядаються в роботах О.М. Бандурки, С.П. Бочарової, О.В. Землянської [2]. Дається психологічний аналіз управлінської діяльності, розкриваються підходи до побудови професіограм і психограм, аналізується групова діяльність і міжособистісні відносини в системах управління, питання взаємодії особистості і групи, досліджуються проблеми керівництва і лідерства, особистості керівника, вивчаються методи психологічного впливу в системах управління і засоби управлінської діяльності в екстремальних умовах, досліджується феномен конфлікту в організації тощо.

Теоретичні та прикладні аспекти управління персоналом поліції, сучасні тенденції розвитку систем управління глибоко досліджуються в роботах Н.П. Матюхіної [5, с.23]. Автор розкриває зміст сучасних концепцій управління персоналом, зокрема "якості обслуговування", "рівних можливостей", аналізує організаційно-правові основи добору поліцейських кадрів, навчання, розвитку та оцінки діяльності персоналу. Значний науковий інтерес представляє докторська дисертація автора на тему "Управління персоналом органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади", в якій розроблена загальнотеоретична концепція управління персоналом, що ґрунтується на теорії управління якістю; обґрунтовано положення про те, що управління персоналом має розглядатись як спеціалізована управлінська професійна діяльність, що потребує спеціальної освіти та відповідного досвіду; визначені місце та роль соціальної роботи з персоналом; на основі правового аналізу управління персоналом поліції провідних країн світу окреслено шляхи вдосконалення управління персоналом.

Окремим питанням психології управління персоналом, зокрема проблемам професійного стресу правоохоронців, присвячені наукові дослідження, зокрема докторська дисертація О.В. Тімченка. У дослідженні висвітлюються концептуальні засади професійного стресу, розглядаються проблеми прогнозування, психодіагностики та психокорекції стресорних проявів працівників міліції. Показано, що професійний стрес є багатовимірним феноменом, детермінованим інтра- і екстраорганізаційними факторами, встановлені рівні аналізу розвитку професійного стресу працівників (макроаналізу, проміжного опосередкування, мікроаналізу). Автор встановив основні стрес-фактори соціального середовища, джерела розвитку хронічних депресивних станів працівників, основні стрес-фактори службової діяльності. У дослідженні визначені типи індивідуальної варіабельності реакцій працівників на стрес. Визначені чинники значущості впливу на психіку працівника різних стресорів, запропонований механізм поетапного аналізу розвитку стресу, встановлені шляхи попередження професійного стресу практичними психологами МВС [5, с. 24].

Актуальні проблеми управління персоналом правоохоронних органів піднімаються в роботах М.В. Костицького, який у широкому контексті розглядає можливості використання психологічних знань із метою підвищення ефективності діяльності правоохоронців. Відзначається важливість озброєння керівників знаннями психологічних закономірностей і принципів, визначаються напрями подальшого розвитку юридичної психології, філософії права, враховуючи центральне місце особистості працівника в системі управління органів внутрішніх справ [5, с. 25].

Значний теоретичний і практичний інтерес представляють дослідження В.С. Медведєва, присвячені питанням управління проблемам професійної деформації правоохоронців. Автор визначає три головних напрями профілактики і корекції

професійної деформації: адміністративно-організаційний, відновлювально-реабілітаційний, психолого-виховний. Перший полягає у послабленні деформуючого впливу службової діяльності шляхом тимчасової зміни професійного середовища, другий – у відновленні та зміцненні психофізіологічного потенціалу співробітника міліції, третій – у формуванні та розвитку психологічних рис, які блокують професійну деформацію. Розроблені конкретні заходи і рекомендації для керівників і психологів щодо реалізації зазначених напрямів протидії профдеформації.

Проблемам дослідження психологічних особливостей діяльності керівника присвячене дисертаційне дослідження Є.Г. Запорожцева [5, с. 23]. Автор здійснив теоретичний аналіз організаторської діяльності і керівництва кадрами, обґрунтував психологічну модель управлінця, можливості використання особистісних резервів формування індивідуального стилю діяльності, розробив теоретичні засади психологічного добору та програму підготовки управлінців у зв'язку зі специфікою виконуваних функцій.

Проблемам удосконалення психологічних аспектів роботи персоналу правоохоронних органів присвячені також наукові праці С.Д. Максименка, Я.Ю. Кондратьєва, В.Г. Андросюка, Л.І. Казміренко, Г.О. Юхновця [5, с. 22]. У багатьох із них розглядаються питання психології особистості працівників міліції, їх діяльності та особливостей спілкування, психології злочинця і злочинних груп, соціально-психологічних чинників дій працівників міліції в екстремальних ситуаціях, використання психологічних знань у протидії організованій злочинності, у тому числі керівниками міліції.

Грунтовне дослідження адміністративно-правових засад управління в Національній поліції України провів С.М. Лелет. У дисертаційному дослідженні він здійснив аналіз теоретичних і практичних питань адміністративно-правових відносин, що виникають у сфері управління органами і підрозділами поліції, обґрунтував наукові висновки і пропозиції, спрямовані на вдосконалення адміністративно-правового регулювання управління в Національній поліції України. С.М. Лелет також конкретизував систему принципів адміністративно-правового регулювання управління в Національній поліції України; визначив механізм адміністративно-правового регулювання управління в Національній поліції України, його особливості; уточнив поняття адміністративно-правових відносин у сфері управління в Національній поліції України, висвітлив їх особливості; надав характеристику адміністративно-правового статусу Національної поліції України, керівника в органі та підрозділі поліції, а також поліцейського як суб'єктів управління. На основі глибокого аналізу теоретичних розробок, положень чинного законодавства, узагальнень правозастосовної практики, зарубіжного досвіду автору вдалось розкрити сутність та особливості адміністративно-правового регулювання управління в Національній поліції України, надати наукові пропозицій, спрямовані на його вдосконалення [5, с. 27].

Комплексне наукове дослідження адміністративно-правового регулювання у сфері кадрового забезпечення Національної поліції України здійснив у своєму дисертаційному дослідженні М.П. Будзінський. На основі комплексного аналізу теоретичних, методологічних засад, нормативно-правових актів він з'ясував сутність та особливості адміністративно-правового регулювання у сфері кадрового забезпечення Національної поліції України, а також здійснив теоретичне обґрунтування й розробку практичних рекомендацій щодо його подальшого вдосконалення. Автору вдалось систематизувати історико-правові передумови розвитку адміністративно-правового регулювання у сфері кадрового забезпечення Національної поліції

України; розкрити зміст доктринальних підходів до сутності кадрового забезпечення, на підставі чого сформулювати авторське визначення понять "кадри Національної поліції України", "кадрове забезпечення Національної поліції України"; визначити поняття адміністративно-правового регулювання у сфері кадрового забезпечення Національної поліції України; охарактеризувати принципи, методи та форми адміністративно-правового регулювання у сфері кадрового забезпечення Національної поліції України; визначити поняття та структуру механізму адміністративно-правового регулювання у сфері кадрового забезпечення Національної поліції України, проаналізувати його основні елементи; розкрити сутність адміністративно-правових норм як елементу механізму адміністративно-правового регулювання у сфері кадрового забезпечення Національної поліції України; надати загальну характеристику суб'єктам адміністративно-правового регулювання у сфері кадрового забезпечення Національної поліції України та здійснити їх класифікацію; окреслити пріоритетні напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання у сфері кадрового забезпечення Національної поліції України; сформулювати пропозиції щодо внесення відповідних змін до чинного законодавства, спрямовані на удосконалення адміністративно-правового регулювання у сфері кадрового забезпечення Національної поліції України [5, с. 26].

Серед наукових праць зарубіжних авторів із розглядуваної проблематики можна виділити дослідження, які провели Б.Г. Бовін, Г.Д. Бабушкін, Н.Р. Битянова, О.Г. Молл, М.І. Мягких, О.Ф. Караваєв, Т.С. Кабаченко, А.І. Китов, О.М. Столяренко, В.І. Черненілов, О.Г. Шестаков, Д.М. Линч, Р.Б. Макбрайд, Г. Леонард, М. Мур, Роберг, М. Свон, У.А. Тібаулт та ін. У роботах значна увага приділяється актуальним загальнометодологічним та методичним питанням психології управління правоохоронними органами. Так, процесуально-діяльнісна концепція управління базується на уявленні про управління як про комплекс основних управлінських функцій, який включає в себе пізнавальну функцію, прийняття рішення та організацію його виконання (А.І. Китов) [5; 6]. На початку 80-х років О.М. Столяренко сформулював теоретичні підвалини нового, організаційно-діяльнісного підходу до юридичної психології управління. Він базується на соціально-психологічному розумінні управління, де вирішальну роль відіграють соціально-психологічні зв'язки і взаємодії, оптимізація яких є головним завданням управління. Управління розглядається як злагоджена діяльність групи людей, керованої управлінцем на вирішення завдань спільної діяльності, посилення механізмів саморегуляції, створення умов для стимулювання діяльності кожного співробітника [5, с. 28].

Наприкінці 80-х років роботи колективу дослідників під керівництвом В.І. Черненілова започаткували нову концепцію психологічного потенціалу правоохоронних органів. В її основі лежить ідея про психологічний потенціал організації як інтегративну характеристику актуалізованих і незадіяних поза і внутріорганізаційних психологічних процесів, яка співвідноситься із масштабом покладених на організацію завдань. Головні завдання системи управління – реалізація невикористаного психологічного потенціалу, організація різнопланових зусиль щодо раціонального застосування його компонентів, мінімізація негативних складових (кримінальні установки населення, низький рівень правосвідомості тощо). У межах останньої теоретичної концепції здійснено чимало досліджень із питань психологічного відбору кандидатів на навчання і службу в органах внутрішніх справ, діагностики мотиваційної та інтелектуальної готовності до діяльності,

можливостей психодіагностичного інструментарію (опитувальників, тестів структури інтелекту тощо) [5, с. 29].

Низка робіт присвячена визначенню особливостей самооцінки, пізнавальних процесів, комунікації, вольових якостей особистості, можливої приналежності кандидата до групи ризику. Розглядаються також детермінанти професійного розвитку працівників, шляхи досягнення високого рівня професіоналізму. Так, Н.Р. Битянова підіймає проблеми управління професійним саморозвитком співробітників органів внутрішніх справ, пропонує програму такого саморозвитку, яка передбачає розвиток професійної компетентності і особистості працівника міліції [5, с. 28].

Психологічні аспекти управлінського впливу керівника на підлеглих досліджуються в роботах О.Г. Шестакова. Автор дає психологічне обґрунтування і норми застосування методів і прийомів впливу на людей у процесі здійснення управлінських і правоохоронних функцій. Також розглядаються психологічні якості керівника, які забезпечують успішність його впливу на працівників організації [5; 6]. Актуальні проблеми психології управління персоналом піднімаються в роботі Т. С. Кабаченко [5, с. 25]. У книзі головна увага приділяється психологічним явищам, які мають місце у сфері управління, розгляду типових психологічних причин, які лежать в основі зниження ефективності діяльності керівника; представлений аналіз цілого спектра практичних питань, пов'язаних із психологічними аспектами прийняття управлінських рішень та управлінської взаємодії, добором, розстановкою та атестацією керівників. Цінним, з погляду науки, є психологічне обґрунтування індивідуальної управлінської концепції керівника, а також феномену самоорганізації колективного суб'єкта діяльності в контексті управлінської взаємодії.

Психологи країн заходу при здійсненні поліцейського менеджменту надають великого значення вивченню індивідуальних якостей і здібностей особистості. Так, в поліціях практикуються складні процедури професійного відбору кандидатів на посади, у процесі яких вивчається психологічна готовність особистості до роботи в поліції, високий рівень якої вважається показником можливості діяти у складних умовах управлінської діяльності. Так, у США розроблено перелік індивідуальних особливостей, потрібних поліцейському менеджеру, що включає у себе низку складових, перевага надається умінню логічно міркувати, працьовитості, завзятості, енергійності, швидкості психофізіологічної реакції, винахідливості, умінню впливати на оточення, виразності мовлення, запасу слів, здатності виражати думки письмово, співпрацювати, сміливості. Наразі основні вимоги до кандидатів на керівні посади в поліції зарубіжних країн можливо об'єднати в чотири групи: інтелект, темпераментні і характерологічні особливості; міжособистісні стосунки, здатність до професійного й особистісного розвитку. Приділяється увага також мотивації діяльності, лідерському потенціалу, лояльності менеджерів, зовнішньом вигляду, компетенції у сфері поліціювання, умінню застосувати знання на практиці, спілкуватись, точно виражати свої думки, підтримувати взаємовідносини з іншими людьми і діяти справедливо. Враховуються також розсудливість при ухваленні рішень, знання поліцейської етики, здатність діяти в кризових ситуаціях і контролювати при цьому обстановку, уміння аналізувати ситуацію.

Щодо методичного інструментарію обстежень, можливо зробити висновок про використання психологами значної кількості тестів і опитувальників, які постійно вдосконалюються. У багатьох країнах Європи і США найчастіше використовуються об'єктивні, суб'єктивні та проективні методи психодіагностики,

наприклад, Каліфорнійский особистісний опитувальник (CPI), Мінесотський багатофакторний особистісний опитувальник (MMPI), особистісний опитувальник "Локатор Великої п'ятірки" (ЛВП), 16-факторний опитувальник Р. Кеттелла, особистісні опитувальники Г. Ю. Айзенка); об'єктивні тести (тести рівня і структури інтелекту Д. Векслера, Р. Амтхауера, Дж. Гілфорда); тести рівня креативності (Е. Торренса, Дж. Гілфорда), проективні тести ("ТАТ" Дж. Мюррея, "Мотиваційний тест" Г. Хекгаузена, фрустраційний тест С. Розенцвейга, тест Г. Роршаха, метод портретних виборів Л. Сонді); метод репертуарних грат Д. Келлі, поліграфні опитування. У деяких землях Німеччини в процесі добору керівного персоналу передбачено використання елементів психологічного тренінгу, які дозволяють психологам, що входять до складу приймальної комісії, вивчати стиль спілкування кандидатів, їх комунікативні навички, соціальну компетенцію, психологічну готовність до менеджменту в поліції, наявність відповідних особистісних якостей [6].

Вивчення літературних джерел показує, що в розвинутих зарубіжних країнах добір поліцейських менеджерів, як правило, відбувається з орієнтацією на компетенції кандидатів. Базовими компетенціями поліцейського у Німеччині визнано: 1. Роботоспроможність; 2. Самостійність та ініціативність; 3. Організація праці; 4. Надійність; 5. Здатність робити висновки та приймати рішення; 6. Комунікаційна здатність; 7. Усвідомлення відповідальності; 8. Почуття власної гідності, впевненість у власних силах; 9. Здатність до саморефлексії; 10. Стійкість до стресів; 11. Відвертість, чуйність, неупередженість; 12. Інтуїція; 13. Здатність до роботи в команді, колегіальність. Добір менеджерів поліції Німеччини передбачає низку етапів, зокрема: а) виконання групових завдань; б) інтерв'ю; в) мовний тест; г) спортивний тест. За результатами конкурсу складається список кандидатів, відібрані особи зараховуються на посаду.

Протягом навчання поліцейські державні службовці оволодівають важливими фаховими та правовими сферами знань, необхідними для виконання поліцейських завдань у різних ситуаціях. Вони здатні: фахово та юридично правильно оцінювати, класифікувати та обґрунтовувати стан справ; відповідно до завдання перевіряти правильність повноважень та заходів і розпізнавати при цьому можливості та межі поліцейських дій. Особистісна та соціальна компетенція означає, що упродовж навчання поліцейські державні службовці формують комунікативні та психологічні здібності для професійного подолання конфліктних і стресових ситуацій; розвивають здатність справлятися з фізичними та психічними навантаженнями; формують розуміння суспільно-політичного значення поліцейських заходів, вчаться відповідально й свідомо приймати рішення, враховуючи професійно-етичні аспекти. Діяльнісна компетенція означає, що протягом навчання поліцейські державні службовці опановують: різні аспекти поліцейських розслідувань та опрацювання (ведення) справ; основи злагоджених дій підрозділу/підрозділів під час виконання поліцейських операцій; впевнене поводження з поліцейськими засобами управління та виконання операцій [7].

Значна увага за кордоном приділяється психологічному супроводу діяльності керівників поліції. При цьому враховуються такі принципи: 1. Психологічний супровід здійснюється планомірно і системно, починаючи з моменту, коли співробітник уперше призначений на керівну посаду, що забезпечує надання своєчасної допомоги при виникненні труднощів в управлінській діяльності. 2. Робота проводиться цілеспрямовано, з орієнтацією на позитивний результат " розвиток особистості в цілому і управлінській компетентності зокрема. 3. Психологічна робота проводиться з урахуванням динаміки ситуації і розвитку професійно важливих якостей керівника. Заходи психолого-педагогічної дії орієнтовані на успішність у реалізації управлінських повноважень, а також на зону найближчого особистісного і професійного розвитку особи [4].

Аналіз публікацій також свідчить про те, що в поліцейських організаціях зарубіжних країн багато уваги приділяють підтриманню рівня працездатності та позитивного емоційного стану керівників, забезпеченню поліцейським допомоги при розв'язанні проблемних ситуацій, профілактиці конфліктів і підтримці соціально-психологічного клімату в організації тощо. Це здійснюється з використанням багатьох методів, засобів і прийомів. Так, при призначенні менеджерів підрозділів поліції Нью-Йорка (США) враховуються індивідуально-психофізіологічні цикли – поведінковий, фізичний і психологічний; таке врахування суттєво підвищує ефективність роботи і зменшує стомлюваність. Дослідження науковців присвячені зменшенню негативного впливу шкідливих чинників професійної діяльності на психіку і здоров'я поліцейських, підтримці їх працездатності, розвитку стресостійкості, розробці методів аутотренінгу і психологічної релаксації.

Психологічному супроводу діяльності поліцейських менеджерів приділяють значну увагу в Іспанії. Напрями такого супроводу можна диференціювати на чотири основні: а) психологічний супровід оперативно-службової діяльності; б) науково-дослідницький напрям; в) психологічну підготовку; г) психологічний добір та визначення придатності особи до служби. Метою психологічного супроводу є консультування і допомога при професійних утрудненнях, здійснення усіх видів психологічних послуг, пов'язаних зі стресом, індивідуальне і групове консультування. З метою добору керівного персоналу в поліцію Іспанії усі кандидати проходять психологічне обстеження. Після його закінчення проводиться поглиблене клінічне вивчення кандидатів. Психологи використовують Мінесотський багатофакторний особистісний опитувальник (MMPI); 16-факторний опитувальник Р. Кеттелла (16 PF) і Каліфорнійський психологічний опитувальник (CPI). Також використовуються тести ділових ситуацій, кандидатам пред'являють близько ста ситуацій з поліцейської практики, на які необхідно певним чином відреагувати [6; 7; 10].

Таким чином, психологи зарубіжних країн при здійсненні поліцейського менеджменту надають великого значення психолого-правовим аспектам: вивченню індивідуальних якостей і здібностей особистості, практикують складні процедури професійного добору кандидатів на посади, у процесі яких вивчається психологічна готовність особи до здійснення ефективної поліцейської діяльності, високий рівень якої вважається показником можливості діяти у складних умовах служби. Особлива увага приділяється профілактиці соціально-психологічної і особистісної дезадаптації з боку менеджера поліції, своєчасному реагуванню на виниклу проблему і негайному забезпеченн професійної допомоги з метою ефективної корекції або нейтралізації негативних психоемоційних станів поліцейських. Очевидно, що досвід менеджерів поліції зарубіжних країн, особливо зазначені психолого-правові підходи до здійснення поліцейського менеджменту, доцільно впроваджувати в практику діяльності поліцейських підрозділів Національної поліції України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40–41 (9 жовтня). С. 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. посіб. Київ: НАВС, 2009. 52 с.

4. *Литвинова Г.А.* Социально-психологическое обеспечение деятельности полиции Баварии (Германия). Юридическая психология. 2010. № 3. С. 32–36.

5. *Остапович В.П.* Психолого-правові умови підвищення ефективності управлінської діяльності керівників підрозділів Національної поліції України: монографія. К.: ДНДІ МВС України, 2018. 352 с.

6. *Свон Р.Д.* Эффективность правоохранительной деятельности и ее кадровое обеспечение в США и России. СПб.: Алетейя, 2000. 296 с.

7. *Чарльз М.Т.* Современное состояние и перспективы профессиональной подготовки сотрудников полиции (милиции) США и России. СПб.: Алетейя, 2000. 268 с.
8. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2015. № 40–41. Ст. 379.
9. Про подальший розвиток служби психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ України: Наказ МВС України від 28.07.2004 № 842 (Із змінами, внесеними згідно з Наказом Міністерства внутрішніх справ від 08.07.2013 № 652).
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. URL: http://cpi.transparency. org/cpi2011/results/ (дата звернення: 15.02.2019).

REFERENCES

1. Law of Ukraine dated 02.07.2015 No 580-VIII "About National Police". Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine. 2015. No 40–41. P. 1970. Art. 379 [in Ukrainian].
2. *Bandurka, A.M., Bocharova, S.P., Zemlyanskaya, E.V.* (2006) Professionalizm i liderstvo. "Professionalism and Leadership". Kharkov: TITUL. 578 P. [in Russian].
3. *Barko, V.I., Klymenko, I.V., Kryvolapchuk, V.O.* (2009) Profilaktyka adyktyvnoi povedinky u pratsivnykiv OVS Ukrainy. "Prevention of Addictive Behavior among the Officers of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine: manual. Kyiv: NAVS. 52 p. [in Ukrainian].
4. *Litvinova, G.A.* (2010) Sotsialno-psikhologicheskoye obespecheniye deiatelnosti politsii Bavarii (Germani). Legal Psychology 3. P. 32–36 [in Russian].
5. *Ostapovych, V.P.* (2018) Psykholoho-pravovi umovy pidvyshchennya efektyvnosti upravlinskoi diialnosti kerivnykiv pidrozdiliv Natsionalnoi politsii Ukrainy. "Psychologo and Legal Conditions for the Improvement of the Efficiency of Managerial Activities of Heads of Units of the National Police of Ukraine: monograph. K.: State Research Institute MIA Ukraine. 352 p. [in Ukrainian].
6. *Svon, R.D.* (2000) Effektivnost pravookhranitelnoy deiatelnosti i eye kadrovoye obespecheniye v SShA i Rossii. "The Effectiveness of Law Enforcement and Its Staffing in the United States and Russia". SPb.: Aletheia. 296 p. [in Russian].
7. *Charlz, M.T.* (2000) Sovremennoye sostoianiye i perspektivy professionalnoy podgotovki sotrudnikov politsii (militsii) SShA i Rossii. "The Current State and Prospects of Training of Police Officers (Police) of the United States and Russia. SPb: Aletheia, 2000. 268 p. [in Russian].
8. Law of Ukraine dated 02.07.2015 No 580-VIII "About National Police" Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine. 2015. No 40–41. Art. 379 [in Ukrainian].
9. About the future development of the service of the psychological protection of the operational service of the internal bodies of Ukraine: Decree of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine dated July 28, 2004 No 842 (with amendments, introduced with the Order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine dated 08.07.2013 No 652) [in Ukrainian].
10. *Motliakh, O.I.* (2011) Normatyvno-pravove rehuliuvannia vykorystannia polihrafa pravookhoronnymy orhanamy zarubizhnykh krain. "Normative and Legal Regulation of the Use of a Polygraph by Law Enforcement Agencies of Foreign Countries". Herald of the Academy of Labor and Social Relations of the Federation of Trade Unions of Ukraine. Series "Law and Public Administration". No 4. URL: http://cpi.transparency. org/cpi2011/results/ (date of application: 15.02.2019) [in Ukrainian].

UDC 159.922

V.P. Ostapovych,
Candidate of Juridical Sciences, Head of Research Laboratory,
State Research Institute MIA Ukraine,
Ukraine, Kyiv,
ORCID ID 0000-0002-9186-0801

CURRENT STATE OF SCIENTIFIC STUDIES OF LEGAL AND PSYCHOLOGICAL PROTECTION OF POLICE MANAGEMENT

Paper is devoted to the disclosure of legal, theoretical and psychological aspects of the organization and implementation of management in police organizations of our country and foreign countries. Theory and practice of the implementation of police management in our country are analyzed; it is emphasized on the expediency of using

the best practices of foreign countries on this issue. It is noted that the systems of police management in modern democratic countries are characterized by a number of features, in particular, depolitization, decentralization and demilitarization, approaching non-police spheres of activity, that is, service services, openness in activities, a new style of communication between managers and subordinates, changes in methods for evaluating performance, as well as style of communication and intergroup relations. The essence of the main approaches of scientists to the content of the concepts of "social" and "police" management is revealed, the positions of domestic and foreign researchers regarding the principles, functions, methods and means of police personnel management are presented. A substantiated conclusion is made that psychologists and police officers of foreign countries in the implementation of police management attach great importance to the psychological and legal aspects of this process, namely, the study of individual qualities and abilities of the personnel of the police, practice complex scientific-based procedures for the professional selection of candidates for positions, in the process of which studies the psychological readiness of the individual to the implementation of effective police activities, psychological reliability and stability of the policemen to official duties in difficult and extreme conditions. Special attention is paid to the prevention of social and psychological and personal maladaptation by the police manager, timely response to the problem and the immediate provision of professional assistance in order to effectively correct or neutralize the negative psycho-emotional states of the police. The mentioned modern psychological and legal aspects of the organization of police management should be implemented in the activities of the National Police of Ukraine.

Keywords: the National Police, police management, legal and psychological principles, psychological selection, psychological readiness, psychological reliability.

Отримано 16.04.2019

ТЕОРІЯ ТА ФІЛОСОФІЯ ПРАВА. ПОРІВНЯЛЬНЕ ПРАВОЗНАВСТВО. ІСТОРІЯ ПРАВА ТА ДЕРЖАВИ

УДК 341.1/8: 342.722

А.О. Буличев,
кандидат юридичних наук,
начальник відділу ДНДІ МВС України,
м. Київ, Україна
ORCID ID 0000-0003-2734-7066
Н.А. Буличева,
кандидат юридичних наук, доцент
доцент кафедри міжнародного
публічного права Київського національного
торговельно-економічного університету,
м. Київ, Україна
ORCID ID 0000-0002-7902-6646

СТАНОВЛЕННЯ ІДЕЇ РІВНОПРАВНОСТІ У ФІЛОСОФСЬКІЙ ТА ПРАВОВІЙ ДУМЦІ

У статті розглянуто зародження ідеї людської рівності, аналізується її становлення у філософській думці. Проаналізовано розвиток поглядів щодо рівноправності людей в античні часи у Стародавній Греції, панування ідеї про свободу і рівність усіх людей у філософів Стародавнього Риму та її переосмислення в епоху Просвітництва. Акцентовано увагу на нормативному закріпленні ідеї рівноправності на прикладах перших конституційних актів. Досліджено утвердження рівноправності у міжнародних нормативних актах, а також національних конституційних актах на прикладі України.

Ключові слова: *права і свободи людини, справедливість, особисті права людини, держава, суспільство, рівність.*

Прийняття Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р. Загальної декларації прав людини стало визначальною подією, що відбулась після Другої світової війни. Загальна декларація прав людини – це перший міжнародно-правовий документ, в якому були сформульовані та закріплені основні невід'ємні права людини.

З одного боку, дві світові війни принесли людству неймовірні людські втрати та масштабні руйнування – все це спонукало міжнародну спільноту усвідомити важливість мирного співіснування між державами та визначити людину і її права як найвищу цінність.

З іншого – суспільство зрозуміло, що права людини, їх захист – це справа не окремої особи чи держави " це справа всього людства.

З моменту прийняття Загальної декларації прав людини почався фактично новий етап розвитку правових систем: ідея природних прав людини перейшла на рівень забезпечених державою та світовою спільнотою юридичних норм.

© Буличев А.О., Буличева Н.А., 2019

Одним із визначальних принципів закріплення та реалізації прав і свобод людини є рівноправність, питанню становлення та юридичного закріплення якої й присвячена ця стаття.

Питання сутності та становлення ідеї рівноправності досліджували як вчені-теоретики з права, історії держави і права, серед яких О.П. Васильченко, Г.Г. Демиденко, А.Ф. Колодій, Ю.І. Крегул, В.В. Ладиченко, О.І. Орленко та інші науковці, так і фахівці з міжнародного права прав людини, а саме: В.В. Мицик, В.Е. Теліпко, А.С. Овчаренко. Проте більшість наукових досліджень лише фрагментарно висвітлюють проблему становлення ідеї рівноправності та здебільшого вивчають її у світлі досліджень процесів утвердження механізмів права та державності.

Метою статті є розкриття зародження ідеї людської рівності, аналіз її становлення у філософській думці та законодавчій практиці.

Біблія з давніх-давен займає чільне місце серед джерел, котрі проголошують закон, право та моральність. Так, у Біблії стверджувалося, що найголовніша істина – людина – найцінніше з-поміж усього, створеного Богом: “Мало чим зменшив його від ангелів, славою й честю увінчав його. Поставив його володарем над творами рук Своїх, усе підбив йому під ноги” (Пс 8,6-7).

Щодо прав людини, у Новому Завіті зазначено такий важливий момент, як загальна рівність людей перед Богом, незалежно від майнового, соціального походження, статі та національності. “Нема юдея, ані грека, нема невільника, ні вільного, немає ні чоловіка, ані жінки, бо всі ви одно у Христі Ісусі” (Гал 3,28). Також апостол Яків у своєму посланні закликає громаду ставитись однаково до всіх людей незалежно від їхнього матеріального становища. “Бо коли до вашого зібрання ввійде чоловік із золотим перснем, у пишних шатах, увійде і вбогий у брудній одежині, а ви глянете на того, що носить пишні шати, і скажете йому: “Ти сідай тут вигідно”, а вбогому скажете: “Ти стань отам або сідай на моїм підніжку”, – то хіба ви не утворюєте різниці між собою і не стаєте суддями з нікчемними думками” (Як 2,2-4).

Біблія є, безперечно, одним із визначних джерел, з яких поступово розвивалися наявні нині уявлення про права людини. Забігаючи наперед, слід зазначити, що низки фундаментальних положень Загальної декларації прав людини за змістом збігаються із Біблією, що пояснюється наявністю об’єктивних закономірностей існування суспільства загалом і кожної людини зокрема [9, с. 366].

Подібні переконання набули значного поширення в античні часи у Стародавній Греції, коли розпочався розвиток ідей про природні права, тобто права, які надаються людині з народження.

Так, думки про рівність людей у Стародавній Греції стали закономірним наслідком полісної форми демократії і пов’язувалися переважно з поняттям громадянства, яке передбачало рівність усіх членів полісу в користуванні правами та свободами, насамперед політичними [6, с. 12].

Софістами розроблялася концепція особистих прав людини: людина має право жити для себе; держава, закони – гарантії; політичний і юридичний механізм – їх реалізація. Особисті права людини, свобода трактувалися як невідчужуване природне право, для гарантії якого і встановлюється угода про державну спільність. Так, Лікофрон (IV ст. до н. е.) вважав закон простим договором, “просто гарантією особистих прав”. В основі його концепції лежить уявлення про природну рівність людей, їх особистих прав.

Деякі софісти, зокрема Гіппій (460–400 рр. до н.е.), поширювали ці права і на рабів: “Божество створило усіх вільними, а природа нікого не створила

рабом". Лише у XX ст. права і свободи людини і громадянина набудуть пріоритетності, правового закріплення [4, с. 34].

Природно-правові ідеї давньогрецьких мислителів про свободу і рівність всіх людей отримали подальший розвиток у Стародавньому Римі.

Так, положення грецьких стоїків про світовий природний закон ("загальний закон" для всіх людей і народів) були використані римськими стоїками (Сенекою, Епіктетом, Марком Аврелієм) для обґрунтування універсальної концепції природного права і космополітичних ідей, згідно з якими всі люди (за своєю природою і законами світотворення в цілому) – громадяни єдиної світової держави, і що людина – громадянин Всесвіту.

З природно-правових позицій стоїків випливало, що рабство не має виправдання, оскільки воно суперечить загальному закону і світовому співгромадянству людей.

Виходячи з природного права як загальнообов'язкового і рівного для всіх світового закону, Сенека (бл. 4 р. до н.е. – 65 р. н.е.) найбільш послідовно серед стоїків відстоював ідею духовної свободи і рівності всіх людей.

Відомий римський імператор, філософ, представник стоїцизму Марк Аврелій (121–180 рр.) вважав, що у державі повинні бути єдині для всіх закони, поважаться свобода підданих, а управління здійснюватися на засадах рівності і рівноправності всіх громадян.

Зусиллями стоїків природно-правова ідея свободи і рівності всіх людей була виведена за вузькополісні етнічні межі і поширена на всіх представників людського роду як співгромадян єдиної космополітичної держави.

З позицій природного права вчення про державу, закон і права людей дуже ґрунтовно розробив давньоримський політичний діяч, оратор, письменник Марк Тулій Ціцерон (106 – 43 рр. до н.е.). Він вважав, що в основі права лежить притаманна природі справедливість, яка є вічною, незмінною і невід'ємною властивістю природи в цілому, включаючи і людську природу.

Значення цієї справедливості, стосовно прав людини, полягає в тому, що вона, за Ціцероном, віддає кожному своє і зберігає між ними рівність. Стверджуючи це, мислитель, в першу чергу, звичайно веде мову про правову рівність людей, а не про зрівнювання їх майнового стану. Порушення недоторканності приватної і державної власності Ціцерон розцінював як зневажання і порушення справедливості і права [8, с. 270].

Спираючись на джерела чинного права, римські юристи в своєму трактуванні прав індивідів тлумачили чинні правові норми щодо їх відповідності вимогам справедливості і у випадку колізій часто змінювали стару норму з врахуванням нових уявлень про справедливість і справедливе право. Така правозахисна і правоперетворююча діяльність римських юристів забезпечила взаємозв'язок різних джерел права і сприяла поєднанню стабільності і гнучкості у розвитку і оновленні юридичної конструкції прав індивіда як основного суб'єкта права. Абстрактне уявлення про природно-правову справедливість було трансформовано в принцип позитивного права і стало основним критерієм дійсного права. Саме ідеєю справедливості, тобто відповідності права вимогам життя, керувались римські юристи, створюючи "право юристів". В основі цієї відповідності лежала міць права юристів, яке ніколи не було законом. Ідея природного права була нічим іншим, як видозміненою ідеєю громадянської, народної справедливості, тобто справедливості, яка здійснюється у відносинах членів однієї і тієї ж громадянської спільноти.

Юридична конкретизація змісту і значення уявлень про природно-правову справедливість, розроблена римськими юристами, стала важливою віхою в науковому усвідомленні проблем правосуб'єктності індивіда і заклала необхідні теоретичні засади для подальшого розвитку юридичних положень про природні права і свободи людини [8, с. 270].

Новий поштовх у переосмисленні природи прав і свобод людини відбувся в епоху Просвітництва, коли відбувались глибокі зміни в економічному, політичному, духовному житті, розвиток науки, техніки, культури, освіти, зміни в суспільних відносинах і суспільній свідомості. Саме тоді філософи Просвітництва були об'єктивно залучені до аналізу кризових явищ тогочасного суспільства.

Поняття рівності трактується, зокрема, у працях Джона Локка (1632–1704). Англійський теоретик природного права, політичний мислитель, філософ стверджував, що вже в додержавному стані люди мали права і свободи. Це стан "повної свободи стосовно їхніх дій і стосовно розпорядження своїм майном і особистістю". Це стан "рівності, при якому вся влада і вся юрисдикція є взаємними, – ніхто не має більше іншого". Природний стан тут трактується в противагу Гоббсу не як стан свавілля, ворожнечі, а як керований розумом, тобто природним законом. Цей закон вчить людей: оскільки всі люди рівні і незалежні, не слід наносити збитку життю, здоров'ю, свободі і власності іншого, закон вимагає миру і збереження всього людства. Природний стан, за Локком, – стан миру і доброзичливості.

Філософи епохи Просвітництва вірили в людину, в її розум і високе покликання. Класичним філософом французького Просвітництва був Вольтер (1694–1778), який вважав, що природні закони ґрунтуються на розумі людини. Вольтер обґрунтував ідею рівності людей, і цю рівність розумів як рівність політичну, рівність перед законом і правом. Він заперечував варварство та заборони. З його погляду, призначення людини – бути вільною і рівною серед рівних. Отже, свобода особи – це залежність лише від законів, це свобода совісті, віросповідання, мислення, творчості, друку. Рівність людей полягає у рівності перед законом, скасуванні станового суспільства, привілеїв церковників і феодалів, узаконенні рівної для всіх цивільної правоздатності.

"У природному стані люди народжуються рівними, – писав Шарль-Луї де Монтеск'є (1689–1755), французький правник, письменник і політичний мислитель, – але вони не можуть зберегти цієї рівності – суспільство забирає цю рівність у них, і вони знову стають рівними тільки завдяки законам".

Ідеї рівності також пропагував відомий представник Просвітництва Жан Жак Руссо (1712–1778). Організованість суспільства – основна причина нерівності, такий висновок робить Ж.-Ж. Руссо. Первісний природний стан людей – справедливий стан. Це була доба рівності, свободи, братерства, не було майнового розшарування, державного апарату насильства та приватної власності. Хоч нерівність у природному стані і була, але зумовлювалася виключно фізичними і природними властивостями людей. Із "природного" стану люди поступово перейшли у "суспільний" стан. З нагромадженням багатства домінуючою стала приватна власність, а відтак виникли соціально-майнова нерівність і гноблення одних індивідів іншими. Надлишки продуктів нагромаджувалися, з'явився обмін, торгівля, зростала цивілізація [4, с. 181].

Отже, підводячи підсумок у розглянутих релігійних і філософських поглядах, слід зазначити, що спільними зусиллями багатьох поколінь накопичувався інтелектуальний матеріал, створювалося морально-філософське підґрунтя для утвердження в майбутньому ідеї рівності.

Надалі під впливом Просвітництва більшої сили набирають ідеї свободи, природних прав людини, суспільного договору, поділу влади. Зокрема, серед перших конституційних актів, які закріплювали права людини, слід назвати французьку Декларацію прав людини та громадянина 1789 р., яка вперше на законодавчому рівні закріпила принцип формальної рівності всіх громадян перед законом.

Упродовж XVIII–XIX ст. з розвитком у світі принципів конституціоналізму і парламентаризму ідея прав людини все більше втілювалася у нормотворчу практику держав. А на початку XX ст., особливо після Першої світової війни і появи Ліги націй та Міжнародної організації праці, права людини почали входити до предмета міжнародно-правового регулювання.

Так, подальше формування стандартів у галузі прав людини активізувалося після Другої світової війни. Саме тоді питання захисту прав людини широко вийшло за вузьконаціональні межі і стало об'єктом регулювання міжнародного права [1].

Уперше право людини на основні особисті права було проголошено у Статуті ООН. Йдеться про принцип поваги до прав людини, закріплений у статті 1 Статуту ООН, де серед цілей цієї міжнародної міжурядової організації зазначено здійснювати міжнародне співробітництво у вирішенні міжнародних проблем економічного, соціального, культурного і гуманітарного характеру і в заохоченні та розвитку поваги до прав людини і основних свобод для всіх незалежно від раси, статі, мови, релігії.

Цей основний принцип міжнародного права надалі був відображений майже в усіх документах щодо прав людини, найважливішими з яких є:

Загальна декларація прав людини 1948 р.;

Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод 1950 р.;

Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р.;

Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 р.;

Американська конвенція про права людини 1969 р.;

Африканська хартія прав людини і народів 1981 р.;

Арабська хартія прав людини (переглянута) 2004 р. та ін. [7, с. 28].

Таким чином, як справедливо зазначає Васильченко О.В., історичний розвиток прав і свобод у людських відносинах являє собою прогрес рівності людей як формально (юридично) вільних особистостей. Через механізм права – формальної (правової) рівності – ідея рівності людей поступово перетворюється в принцип рівності прав і свобод людини і громадянина [2, с. 38], тобто принцип рівноправності.

Рівноправність зазвичай закладена у нормах національних конституційних актів. Так, в Конституції України статтею 21 передбачено, що усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах [5].

Не вдаючись до поглибленого дослідження поняття "рівноправність", узагальнюючи думки вітчизняних та зарубіжних науковців, серед яких Василенко О.П., Патюлін В.О., Орзіх М.П., під рівноправністю розуміється закріплений принцип рівності громадян перед законом, тобто юридично закріплена рівність прав (можливостей), рівність перед законом, тобто відсутність у законах будь-яких обмежень (чи, навпаки, привілей) відносно тих чи інших категорій громадян, за тією чи іншою соціально значущою ознакою (стать, національність, віросповідання тощо). Іншими словами, рівноправність вимагає, щоб усі громадяни мали рівні

права й обов'язки, а оскільки останні можуть бути зведені до поняття юридичних можливостей вільновольових дій людини і його індивідуального розвитку, то рівноправність означає реальну наявність у всіх громадян однакового об'єму таких можливостей [3, с. 56].

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що сьогодні одна з пріоритетних функцій соціальної держави є забезпечення справедливої рівності можливостей кожному, тобто рівноправності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аналітичні матеріали сайту Уповноваженого ВРУ з прав людини URL: http:// www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/history/genesis/ (дата звернення: 03.03.2019).

2. *Васильченко О.В.* Трансформація ідеї рівності людей у принцип рівності прав і свобод людини та громадянина JURNALUL JURIDIC NAЮIONAL: TEORIE I PRACTICI. 2015. Т. 1. С. 34–38.

3. *Васильченко О.П.* До питання про співвідношення категорій рівності та рівноправності. Право і громадянське суспільство. 2014. Т. 3. С. 50–60.

4. *Демиденко Г.Г.* Історія вчень про право і державу: навчальний посібник. Харків: Консум, 2004. 432 с.

5. Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96–ВРВідомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

6. *Крегул Ю.І., Ладиченко В.В., Орленко О.І.* Права і свободи людини: [навч. посіб. для студентів вузів]. К.: Книга, 2004. 288 с.

7. *Мицик В.В.* Права людини в міжнародному праві. Міжнародно-правові механізми захисту. Підручник. К.: Фенікс, 2010. 722 с.

8. Основи демократії. Підручник для студентів вищих навчальних закладів. Затверджено Міністерством освіти і науки України. Третє видання, оновлене і доповнене / за заг. ред. А.Ф. Колодій. Львів: Астролябія, 2009. 832 с.

9. *Теліпко В.Е., Овчаренко А.С.* Міжнародне публічне право: навч. посіб. / за заг. ред. Теліпко В.Е. К.: Центр учбової літератури, 2010. 608 с.

REFERENCES

1. Analitychni materialy saitu Upovnovazhenoho VRU z prav liudyny. Analytical materials of the website of the ombudsman of Verkhovna Rada of Ukraine. URL: http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/history/genesis/ (date of application: 03.03.2019) [in Ukrainian].

2. *Vasylchenko, O.V.* (2015). Transformatsiia idei rivnosti liudei u pryntsyp rivnosti prav i svobod liudyny ta hromadianyna. "Transformation of the Idea of an Equality of People into the Principle of Equality of Rights and Freedoms of Man and Citizen". JURNALUL JURIDIC NATIONAL: TEORIE I PRACTICE. Vol. 1. P. 34–38 [in Ukrainian].

3. *Vasylchenko, O.P.* (2014). Do pytannia pro spivvidnoshennia katehorii rivnosti ta rivnopravnosti. "On the Issue of the Relation between the Categories of Equality and Equity". Law and Social Society 3. P. 50–60 [in Ukrainian].

4. *Demydenko, H.H.* (2004). Istoriia vchen pro pravo i derzhavu: navchalnyi posibnyk. "History of Doctrines of Law and State". Kharkiv: Konsum. 432 p. [in Ukrainian].

5. Constitution of Ukraine. Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine. 1996. No 30. Art. 141 [in Ukrainian].

6. *Krehul, Yu.I., Ladychenko, V.V., Orlenko, O.I.* (2004). Prava i svobody liudyny. "Human Rights and Freedoms": manual for students. K.: Knyha. 288 p. [in Ukrainian].

7. *Mytsyk, V.V.* (2010). Prava liudyny v mizhnarodnomu pravi. Mizhnarodno-pravovi mekhanizmy zakhystu. "Human Rights in International Law. International Legal Mechanisms of Protection": textbook. K.: Fenyks. P. 722 [in Ukrainian].

8. Osnovy demokratii. "The Foundemantals of Democracy": textbook for university students: approved by the Ministry of Education and Science of Ukraine. Third edition, updated and supplemented /edit. A.F. Kolodiy. Lviv: Astrolabe, 2009. 832 p. [in Ukrainian].

9. *Telipko, V.E., Ovcharenko, A.S.* (2010). Mizhnarodne publichne pravo. "International Public Law"/ edit. Telipko V.E. K.: Centre of Educational Literature. 608 p. [in Ukrainian].

UDC 341.1/8: 342.722

A.O. Bulychev,
Candidate of Juridical Sciences,
Head of the Department,
State Research Institute MIA Ukraine,
Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0003-2734-7066,
N.A. Bulycheva,
Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor,
Docent of the Department,
Kyiv National University of Trade and Economics,
Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0002-7902-6646

DEVELOPMENT OF AN EQUIVALENCE IDENTITY IN PHILOSOPHICAL AND LEGAL THOUGHT

Paper deals with the foundation of the idea of equality in religion, sets forth biblical passages that confirm the value of man and the equality of everybody before the Creator.

The further development of views on the equality of people in philosophical thought is analyzed. In particular, the development of ideas about natural rights in ancient times is studied. The views on the equality of human in Ancient Greece have become a natural consequence of the polysyllabic form of democracy and were associated primarily with the concept of citizenship, which implied the equality of all members of the policy in the enjoyment of rights and freedoms, primarily political ones.

Ideas about freedom and equality of all people prevailed among the philosophers of Ancient Rome. The Roman stoics (Seneca, Epictetus, Marcus Aurelius) substantiated the universal concept of natural law and cosmopolitan ideas, according to which all people (by their nature and the laws of world creation as a whole) are citizens of a single world state, and that man is a citizen of the universe. In particular, Seneca consistently among the Stoics defended the idea of spiritual freedom and equality of all people.

The treatment of the notion of legal equality has also been reflected in the writings of the representatives of the Enlightenment. Thus, the philosophers of the Enlightenment believed in man, in his mind and high vocation. The classic philosopher of the French Enlightenment was Voltaire, who believed that natural laws are based on the human mind. Voltaire substantiated the idea of equality of people, and this equality was understood as an equality of political, equality before the law and law. The ideas of equality were also promoted by well-known representatives of the Enlightenment Jean-Jacques Rousseau and Charles-Louis de Montesquieu.

The authors pay attention to the normative affirmation of the idea of equality on the examples of the first constitutional acts. In particular, the French Declaration of Human Rights and Citizen, 1789 for the first time, at the legislative level, the principle of formal equality of all citizens before the law was established.

Paper considers the affirmation of equality in international normative acts. The formation of human rights standards intensified after the Second World War. In the first article of the Charter of the United Nations Organization has consolidated the principle of respect for human rights, in particular, the goals of this international

intergovernmental organization are to promote international cooperation in solving international problems of economic, social, cultural and humanitarian character, and in promoting and developing respect for human rights and fundamental freedoms for everybody regardless race, sex, language, religion.

The consolidation of the principle of equality at the constitutional level on the example of Ukraine is analyzed.

Keywords: human rights and freedoms, justice, personal human rights, state, society, equality.

Отримано 22.03.2019

УДК 342.413

О.І. Косілова,
кандидат політичних наук, доцент,
науковий співробітник науково-дослідної частини
юридичного факультету КНУ ім. Т. Шевченка,
м. Київ, Україна
ORCID ID 0000-0002-5574-3771

ОСОБЛИВОСТІ ПОЛІТИЧНОЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано явище корупції як загрозу національній безпеці держави, її політичний вимір, суб'єктно-об'єктний склад корупційних відносин. На підставі аналізу обґрунтовано, що політична корупція є особливою формою боротьби за владу, в якій влада конвертується у капітал, а капітал знову у владу. Зазначено, що особливістю політичної корупції є те, що суб'єктом корупційного діяння виступає посадова особа, наділена владними повноваженнями. Визначені специфічні ознаки політичної корупції, види покарання за неї, проаналізовано види суб'єктів протидії корупції та способи протидії.

Ключові слова: *корупція, політична корупція, суб'єкти політичної корупції, цілі, об'єкти політичної корупції, державні органи, політичні партії, громадяни.*

Корупція та неефективна система державного управління є однією з найбільш гострих і небезпечних загроз національній безпеці сучасної України. Корупція в Україні проникла та укорінилася в усіх сферах державного управління. Згідно з оцінкою Міжнародного валютного фонду, корупція в усьому світі коштує від 1,3 до 1,75 трильйонів євро на рік. Це послаблює зростання світової економіки приблизно на два відсотки [1, 15].

Проблема політичної корупції особливо актуальна як окремий напрям дослідження, який має свої характерні особливості, суб'єктно-об'єктний склад, що відрізняє політичну корупцію від загального поняття корупції та корупційних відносин. Підтвердженням актуальності обраної теми є прийняття нового Закону "Про запобігання корупції" та відображення корупційного діяння як правопорушення в адміністративному та кримінальному праві, за які передбачені заходи кримінальної, адміністративної, дисциплінарної та цивільно-правової відповідальності.

Корупцію визначено як одну із загроз національній безпеці України у Законі України "Про національну безпеку України" та Стратегії національної безпеки, адже її поширення знижує ефективність дій влади, підриває її суспільну легітимність, стимулює поширення у суспільстві правового нігілізму, зневіри у цінностях демократії та верховенства права. Внаслідок внутрішньої політичної корупції знижується рівень конкурентоспроможності країни на світовій арені, її здатність адекватно реагувати на внутрішні та зовнішні виклики.

Зазначені вище передумови визначили необхідність більш глибокого аналізу корупції як загрози національній безпеці України.

Слід зауважити, що проблема корупції загалом та політичної корупції зокрема є предметом дослідження вітчизняних і зарубіжних учених. Юридичні аспекти

© Косілова О.І., 2019

корупції вивчали такі українські вчені, як В. Настюк, М. Хавронюк, Є. Алісов, В. Мартиновський, О. Шевчук та інші. Політичну корупцію досліджували М. Мельник, Н. Армаш, К. Турчинов, В. Дерега, С. Міщенко та інші науковці. Серед зарубіжних науковців корупцію як різнопланове явище досліджували Г. Лассуел, В. Маєр, А. Рогоу, В. Истерлі та інші.

Тому метою нашої статті є визначення змісту поняття "політична корупція", його складу, виокремлення основних способів протидії їй.

Термін "корупція" походить від латинського "corruptio", що означає "підкуп, продажність громадських та політичних діячів, посадових осіб". У юридичній науці корупція розуміється як комплексне поняття, яке охоплює сукупність взаємопов'язаних правопорушень: кримінальних, адміністративних, дисциплінарних [2, с. 7]. Німецький ресурс "Вікіпедія" визначає корупцію як зловживання владним становищем у сферах публічної адміністрації, юстиції, економіки, політики або в неприбуткових об'єднаннях чи організаціях (наприклад, фондах) з метою отримання матеріальної або нематеріальної переваги для себе або третіх сторін, що не є законодавчо обґрунтованим [3].

Політолог Г.Д. Лассуел визначив корупцію як руйнівний акт порушення загального інтересу на користь особливої переваги [4, 132]. Проте М. Мельник визначає політичну корупцію як "посадові зловживання суб'єктів, наділених політичною владою (політичних і державних діячів, публічних службовців вищого рівня), спрямовані на досягнення політичних цілей (утримання та зміцнення влади, розширення владних повноважень) та/або з метою збагачення" [5, с. 67].

Попри розмаїття підходів до явища і визначень корупції можна стверджувати, що вона виникає тоді, коли індивід усупереч закону ставить власні інтереси вище за інтереси суспільства і держави [2, с. 8].

До основних причин виникнення корупції можна віднести корумпованість влади та слабкість традицій і правових засад легальної можливості відстоювати свої інтереси в органах влади. Це змушує представників бізнесу використовувати "тіньові" корупційні схеми для захисту своїх інтересів на законодавчому та виконавчому рівнях. Інститут депутатської та суддівської недоторканності є однією з передумов існування корупції, адже недоторканність дає відчуття безкарності. До інших причин виникнення корупції можна віднести непрозорість механізмів і джерел фінансування політичних партій, а також відсутність надійних правових механізмів захисту бізнесу та приватної власності [6, с. 20].

Особливістю політичної корупції є те, що вона дозволяє конвертувати владу в капітал, а капітал – знову у владу. Таким чином, політично корупційні дії можуть створювати так званий "повний корупційний цикл". Його суть полягає в тому, що вилучені через застосування корупційних схем публічні та приватні ресурси спрямовуються на збереження та/або розширення влади суб'єктів політичної корупції. Іншими словами "повний цикл" виникає тоді, коли влада слугує меті здобуття багатства, а багатство – утриманню (розширенню) владних повноважень. Слід зазначити, що можливості створювати повний корупційний цикл мають суб'єкти, наділені політичною владою, тоді як позбавлені її можуть використовувати швидше лише другу його складову [7].

До політичної корупції відносяться дії, пов'язані передусім із політичною сферою: виборчим процесом, законотворчим, приватизаційним, бюджетним. Усі зазначені визначення та характеристики політичної корупції єдині в тому, що це явище притаманне всім державам світу і є невід'ємним атрибутом публічної

влади. Володіння адміністративною владою є водночас можливістю для зловживання нею в будь-якій формі [8, с. 4].

Українські дослідники Є.О. Алісов і В.В. Мартиновський наголошують, що намагання розробити та офіційно закріпити дефініцію корупції, яка б охоплювала всі форми та прояви останньої, більш характерні для перехідних країн, які мають високий рівень корумпованості державного апарату. Це зумовлено насамперед політичними вимогами та сподіваннями таким чином підвищити ефективність боротьби з цим явищем. Країни зі сталою демократією підходять до цієї проблеми більш стримано і виважено, уникаючи закріплення поняття "корупція" на законодавчому рівні. Наприклад, Німеччина, Італія, Франція, Канада та Фінляндія не виокремлюють корупцію як групу правопорушень [2, с. 8].

В українському законодавстві здійснено спробу чіткої дефініції поняття "корупція". У ст. 1 Закону України "Про запобігання корупції" корупція визначається як "...використання особою наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей". При цьому під неправомірною вигодою розуміються грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав [9].

Дослідники Центру ім. О. Разумкова акцентують увагу на необхідності розмежування політичної та бюрократичної корупції. За їх позицією, "головним критерієм розмежування політичного та бюрократичного видів корупції є їх місце у процесі вироблення та реалізації політики. Вважається, що політична корупція притаманна стадії вироблення політики (прийняття політичних рішень, створення "правил гри"), тоді як бюрократична ("звичайна", "дрібна") – стадії імплементації політики (реалізації відповідних рішень). Запровадження цього критерію зумовлюється відмінностями в характері політичних (нормотворча діяльність) і бюрократичних (адміністративно-розпорядницька діяльність) функцій [8, с. 8].

Отже, політична корупція має особливості, що відрізняють її від загального поняття корупції в інших сферах суспільного життя. У наведених визначеннях містяться посилання на кілька головних аспектів (складових) політичної корупції:

- суб'єкти – особи, наділені політичною владою, чиновники);
- цілі – отримання особистих вигод, приватних благ;
- зміст дій – конвертація колективних благ (ресурсів) у приватні за допомогою влади;
- характер дій – зловживання, нелегітимні дії, порушення певних визначених законом норм.

Суб'єкти політичної корупції можуть бути як індивідуальними (окремі політики, посадові особи), так і колективними (політичні партії, депутатські фракції). Суб'єкти політичної корупції можуть використовувати владу для встановлення правових норм, які відповідають їх приватним інтересам, закладати "обхідні шляхи" для ігнорування інших норм тощо. Корупційні ж дії суб'єктів бюрократичної корупції є порушенням встановлених норм і правил.

Політична корупція визначається особливостями мотивації її суб'єктів. Розрізняють дві головні групи цілей політично корупційних дій. У першому випадку метою політичної корупції є особисте чи групове збагачення. Суб'єкти політичної корупції використовують політичну владу для привласнення публічних чи приватних ресурсів у спосіб, який може бути або не бути формально протизаконним, але є порушенням моральних норм і зобов'язань цих суб'єктів перед суспільством.

Відповідно до визначених вище особливостей, суб'єктами політичної корупції можуть бути особи чи групи осіб, які беруть участь у політичному процесі, мають або прагнуть набути повноваження приймати та/або реалізувати політичні рішення. Крім того, до числа суб'єктів політичної корупції можуть бути віднесені й ті, що безпосередньо не беруть участі в політичному процесі, проте через свої функції, повноваження та ресурси мають можливості впливу на нього (як законного, так і ні). У цьому контексті суб'єктами політичної корупції можуть бути представники судової гілки влади, правоохоронних органів, ЦВК і виборчих комісій нижчих рівнів, а також фізичні особи – представники фінансово-промислових груп, які через фінансові та інші механізми здійснюють вплив на учасників політичного процесу [10].

Проблема політичної корупції є також актуальною не лише в Україні, а й у Німеччині. Як зазначає німецький дослідник Ханс Херберт, політичні партії є особливо вразливими щодо використання корупційних засобів у фінансуванні. Значна частка політичних партій від початку створюється в умовах політичної корупції і для досягнення відповідної мети. Надалі це поширюється на повсякденну діяльність партійних структур і зумовлює не лише їх відкритість до проявів політичної корупції, а й часто робить участь у політично корупційних схемах єдино можливою умовою їх існування. Непрозорість фінансування діяльності партій, критична залежність від донорів, у тому числі крупних фінансових промислових груп. Внаслідок цього значна частина політичних партій не є виразниками інтересів громадян на державному рівні, натомість є безпосередніми учасниками корупційних схем [11].

Ці твердження абсолютно справедливі і для України, де політичні партії також лише частково відображають інтереси громадян, а більшою мірою захищають та лобіюють інтереси олігархічних груп. Змішана система виборів до парламенту в Україні не дозволяє виборцям впливати на персональний склад виборчих списків від політичних партій. За відсутності профільного закону про референдум практично неможливо реалізувати право громадян на його організацію та проведення. Процедура імпічменту Президента є недосконалою з процесуального боку та надзвичайно складною у її практичній реалізації. Інститут суддівського та депутатського імунітету також сприяє безкарності та безвідповідальності вищих посадовців. Хоча, слід зазначити, що завдяки розпочатій реформі у судовій системі намітилися позитивні зрушення щодо ретельного добору кандидатів на посаду судді, можливості притягти суддю до юридичної відповідальності у визначених законом "Про судоустрій і статус суддів" випадках. Хоча питання депутатського та суддівського імунітету є досить складними та дискусійними.

У сфері державного управління та судочинства корупція призводить, з одного боку, до значних матеріальних збитків, а з іншого – до нематеріальних наслідків, таких як втрата довіри громадян до державних органів. Наприклад, це може призвести до укладення контрактів із компаніями, які надають дорожчі або

гірші послуги, ніж ті компанії, які будуть відібрані в об'єктивному і прозорому тендерному процесі.

Корупція може здійснюватися у різних формах, відповідно за вчинене правопорушення особа може бути притягнута до кримінальної, адміністративно-правової, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності. Найнебезпечніші форми корупції кваліфікуються як кримінальні злочини. До них насамперед відносяться розтрата (розкрадання) та хабарі. Розтрата полягає у витраті ресурсів, довірених посадовій особі, з особистою метою. Вона відрізняється від звичайної крадіжки тим, що спочатку особа отримує право розпоряджатися ресурсами легально: від начальника, клієнта тощо. Хабар є різновидом корупції, за якої дії посадової особи полягають у наданні якихось послуг фізичній або юридичній особі в обмін на надання останнім певної вигоди першому. Здебільшого, якщо хабар не є наслідком здирства, основну вигоду від операції отримує хабародавець [11].

Основні засади антикорупційної політики в Україні, відповідно до Закону України "Про запобігання корупції", визначаються Верховною Радою України, яка щороку проводить парламентські слухання з питань ситуації щодо корупції, затверджує та оприлюднює щорічну національну доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики. Антикорупційна стратегія розробляється Національним агентством на основі аналізу ситуації щодо корупції, а також результатів виконання попередньої антикорупційної стратегії. Антикорупційна стратегія затверджується Кабінетом Міністрів України [9].

Суб'єктів протидії корупції в Україні умовно можна поділити на три групи:

1. Суб'єкти із загальними повноваженнями (Президент України – у межах своїх повноважень він затверджує загальнонаціональні програми, концепції тощо; Верховна Рада України – єдиний орган законодавчої влади в Україні; Кабінет Міністрів України – як вищий орган у системі органів виконавчої влади (прикладом нормативної координаційної діяльності Уряду є встановлення та зміна структурних підрозділів органів виконавчої влади, зокрема й підрозділів, діяльність яких спрямована на запобігання і протидію корупції); Генеральний прокурор України в частині реалізації свого конституційного статусу.

2. Суб'єкти зі спеціальними повноваженнями, перелік яких визначено Законом України "Про запобігання корупції". Органи прокуратури, органи Національної поліції України, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції здійснюють заходи щодо запобігання і протидії їй безпосередньо виявляють, припиняють або розслідують корупційні правопорушення чи пов'язані з ними діяння.

3. Суб'єкти з повноваженнями учасника антикорупційних заходів, які мають право лише брати участь у запобіганні та протидії корупції, однак у певних випадках вони мають право здійснювати заходи щодо припинення корупційних правопорушень, сприяти відновленню порушених прав чи інтересів держави, фізичних і юридичних осіб, брати участь в інформаційному й науково-дослідному забезпеченні проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції, залучатися до таких заходів: державні органи; органи влади; органи місцевого самоврядування; підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості та форми власності, їхні посадові та службові особи; посадові та службові особи юридичних осіб публічного права, їх структурних підрозділів; громадяни, об'єднання громадян (за їх згодою). У державних органах, органах влади та органах місцевого самоврядування рішенням керівника центрального органу виконавчої влади утворено

уповноважені підрозділи (особи) з питань запобігання та виявлення корупції, в тому числі в центральних органах виконавчої влади та їх територіальних органах.

Триває формування Вищого антикорупційного суду, завданням якого є здійснення правосуддя відповідно до визначених законом засад та процедур судочинства з метою захисту особи, суспільства та держави від корупційних і пов'язаних із ними злочинів та судового контролю за досудовим розслідуванням цих злочинів, дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні [13].

Основні заходи протидії корупції визначені у Законі України "Про запобігання корупції" [9]. До них відносяться: обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища (ст. 22); обмеження щодо одержання подарунків державним посадовим особам (ст. 23); запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними (ст. 24); обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 25); обмеження спільної роботи близьких осіб (ст. 27); подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (ст. 45); заборона на одержання пільг, послуг і майна органами державної влади та органами місцевого самоврядування від фізичних, юридичних осіб безоплатно грошові кошти або інше майно, нематеріальні активи, майнові переваги, пільги чи послуги, крім випадків, передбачених законами або чинними міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України (ст. 54).

Спеціальним заходом подолання корупції в Україні є антикорупційна експертиза нормативно-правових актів (ст. 55), яка здійснюється Міністерством юстиції України щодо законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України у таких сферах: 1) прав та свобод людини і громадянина; 2) повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 3) надання адміністративних послуг; 4) розподілу та витрачання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів; 5) конкурсних (тендерних) процедур [9].

Важливим засобом протидії корупції є спеціальна перевірка стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, а також посад із підвищеним корупційним ризиком, перелік яких затверджується Національним агентством, проводиться спеціальна перевірка, у тому числі щодо відомостей, поданих особисто (ст. 56) [9].

Важливу роль у подоланні корупції, зокрема політичної, відіграють громадяни та їх об'єднання. Громадському об'єднанню, фізичній, юридичній особі не може бути відмовлено в наданні доступу до публічної інформації стосовно компетенції суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання корупції, а також стосовно основних напрямів їх діяльності, відповідно до Закону України "Про доступ до публічної інформації".

Відповідно до ст. 21 Закону України "Про запобігання корупції" [9], участь громадськості в заходах щодо запобігання корупції полягає в наступному:

• право повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, реальний, потенційний конфлікт інтересів спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, Національному агентству, керівництву чи іншим представникам органу, підприємства, установи чи організації, в яких були вчинені ці правопорушення або у працівників яких наявний конфлікт інтересів, а також громадськості;

• право запитувати та одержувати від державних органів, органів місцевого самоврядування інформацію про діяльність щодо запобігання корупції;

• право проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів, отримувати від відповідних органів інформацію про врахування поданих пропозицій;

• право брати участь у парламентських слуханнях та інших заходах з питань запобігання корупції;

• право вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання; відносин, що виникають у сфері запобігання корупції;

• право проводити, замовляти проведення досліджень, у тому числі наукових, соціологічних тощо з питань запобігання корупції;

• право проводити заходи щодо інформування населення з питань запобігання корупції;

• право здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання корупції з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать законодавству;

• право здійснювати інші не заборонені законом заходи щодо запобігання корупції.

Отже, політична корупція є особливою формою боротьби за владу, в якій влада конвертується у капітал, а капітал знову у владу. Політичні корупційні дії використовують вилучені через застосування корупційних схем публічні та приватні ресурси на розширення та збереження політичної влади. Таким чином, виникає замкнений цикл, у якому влада забезпечується багатством, а багатство знову використовується для утримання та розширення влади. Особливістю політичної корупції є те, що суб'єктом корупційного діяння є посадова особа, наділена владними повноваженнями. Хабарі використовуються для лобіювання законопроектів, отримання бажаної посади, забезпечення місця у виборчому списку тощо.

В Україні проголошено курс на боротьбу з корупцією, що затверджено у Стратегії національної безпеки України та нормах чинного антикорупційного законодавства. Подоланню корупції як загрозі національній безпеці України спрямовано низку заходів, таких як децентралізація функцій держави та бюджетних ресурсів; відкритість, прозорість і підзвітність державних органів, упровадження електронного урядування, реформування інституту державної служби, реформування системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів державної служби, формування висококваліфікованого, патріотичного, політично нейтрального корпусу державних службовців, упровадження сучасних етичних норм для державних службовців, військовослужбовців, працівників правоохоронних органів;

Розпочаті заходи щодо боротьби з корупцією, на жаль, ще не є повністю ефективними та дієвими, корупція ще залишається досить поширеним явищем на всіх рівнях державного управління. При цьому необхідно: удосконалити процедуру перевірки на доброчесність і забезпечити дієвий моніторинг способу життя, доходів і витрат державних службовців; забезпечити прозорість видатків державного та місцевих бюджетів.

Успішна протидія корупції можлива за умови належного виконання, дотримання норм антикорупційного законодавства на всіх рівнях державної влади та органів місцевого самоврядування. Ефективна діяльність суб'єктів протидії

корупції як в особі державних органів, так і з боку громадськості можлива лише на основі взаємодії об'єднань громадян з органами державної влади і органами місцевого самоврядування у сфері формування та реалізації державної антикорупційної політики, підтримки антикорупційних заходів держави громадянським суспільством, фінансового моніторингу діяльності органів державної влади, фінансування політичних партій та підзвітності щодо джерел доходів посадових осіб державних органів та органів місцевого самоврядування, до якого будуть залучені представники громадськості, упровадження електронного урядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. William Easterly: National policies and economic growth: A reappraisal. In: Philippe Aghion, Steven Durlauf (Hrsg.): Handbook of Economic Growth. Elsevier, 2005. S. 15.

2. *Алісов Є.О., Мартиновський В.В., Настюк В.Я., Шевчук О.М.* Відповідальність за корупційні правопорушення: навч. посібник. Х.: Юрайт, 2017. 168 с.

3. Korruption. URL: https://de.wikipedia.org/wiki/Korruption (дата звернення: 17.03.2019).

4. *Arnold A.* Rogow, Harold Dwight Lasswell: Power Corruption and Rectitude. Prentice-Hall Englewood Cliffs, New Jersey 1963. S. 132–133.

5. *Мельник М.* Політична корупція: сутність, чинники, засоби протидії. Національна безпека і оборона. 2009. № 7. С. 67–72.

6. *Турчинов К.О.* Політична корупція. Причини виникнення та правові механізми її подолання. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2017. № 3. С. 19–23. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2017_3_5 (дата звернення: 17.03.2019).

7. *Міщенко С.* Політична корупція: український діагноз. URL: http://www.intellect.org.ua/index.php?lang=u&material_id=43704&theme_id=7223 (дата звернення: 17.03.2019).

8. Політична корупція як явище: підходи до визначення. Аналітична доповідь Центру Разумкова. Національна безпеки і оборона. 7 (111), 2009. URL: http://razumkov.org.ua (дата звернення: 17.03.2019).

9. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст. 2056.

10. *Армаш Н.О.* Політична корупція – феномен сучасного державного управління. URL: https://www.cuspu.edu.ua/images/nauk_zapiski/pravo/2_2017/12-17.pdfАРМАШ (дата звернення: 17.03.2019).

11. Hans Herbert von Arnim: Korruption, Netzwerke in Politik, Дmtern und Wirtschaft. Droemer Knaur, Мьnchen 2003.

12. *Bardhan P.* Corruption and development. Journal of Economic Literature. 1997. Vol. 25.

13. Про Вищий антикорупційний суд: Закон України від 07.06.2018 № 2447-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2018. № 24. Ст. 212.

REFERENCES

1. William Easterly: National policies and economic growth: A reappraisal. In: Philippe Aghion, Steven Durlauf (Hrsg.): Handbook of Economic Growth. Elsevier, 2005– P. 15 [in English].

2. *Alisov Ye.O., Martynovskyi V.V., Nastiuk V.Ya., Shevchuk O.M.* Vidpovidalnist za koruptsiini pravoporushennia. "Responsibility for corruption offenses": teach. manual. Kh.: Yurait, 2017. 168 p. [in Ukrainian].

3. Korruption. Rezhym dostupu: https://de.wikipedia.org/wiki/Korruption (date of application: 17.03.2019) [in English].

4. *Arnold A. Rogow, Harold Dwight Lasswell* (1963): Power Corruption and Rectitude. Prentice-Hall Englewood Cliffs, New Jersey. P. 132–133 [in English].

5. *Melnyk M.* (2009). Politychna koruptsiia: sutnist, chynnyky, zasoby protydii. "Political corruption: the essence, factors, means of counteraction". Natsionalna bezpeka i oborona. № 7. P. 67–72 [in Ukrainian].

6. *Turchynov K. O.* (2017). Politychna koruptsiia. Prychyny vynyknennia ta pravovi mekhanizmy yii podolannia. "Political corruption. Causes and legal mechanisms to overcome it". Scientific notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine. No 3, 19–23pp. http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2017_3_5 (date of application: 17.03.2019) [in Ukrainian].

7. *Mishchenko S.* Politychna koruptsiia: ukrainskyi diahnoz. "Political corruption: Ukrainian diagnosis". URL: http://www.intellect.org.ua/index.php?lang=u&material_id=43704&theme_id=7223 (date of application: 17.03.2019) [in Ukrainian].

8. Politychna koruptsiia yak yavyshche: pidkhody do vyznachennia. “Political corruption as a phenomenon: approaches to definition”. Analytical report of the Razumkov Center. National Security and Defense. 7(111), 2009. URL: http://razumkov.org.ua (date of application: 17.03.2019) [in Ukrainian].

9. Pro zapobihannia koruptsii. On Prevention of Corruption”: Law of Ukraine dated October 14, 2014 No. 1700-VII. Information from the Verkhovna Rada of Ukraine. 2014. No. 49. Art. 2056 [in Ukrainian].

10. *Armash N.O.* Politychna koruptsiia – fenomen suchasnoho derzhavnoho upravlinnia. “Political corruption – a phenomenon of modern state governance”. URL: https://www.cuspu.edu.ua/images/nauk_zapiski/pravo/2_2017/12-17.pdfARMASH (date of application: 17.03.2019) [in Ukrainian].

11. *Hans Herbert von Arnim* (2003). Korruption, Netzwerke in Politik, Дmtern und Wirtschaft. Droemer Knaur, Мьnchen [in German].

12. *Bardhan P.* (1997). Corruption and development. Journal of Economic Literature. Vol. 25 [in English].

13. Pro Vyshchyi antykoruptsiinyi sud. “About the Supreme Anti-Corruption Court”: Law of Ukraine dated June 7, 2018 No. 2447-VIII. Information from the Verkhovna Rada (VR), 2018. No. 24. Art. 212 [in Ukrainian].

UDC 342.413

O.I. Kosilova,
Candidate of Political Sciences, Assosiate Professor, Researcher,
Taras Shevchenko National University of Kyiv,
Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0002-5574-3771

PECULIARITIES OF POLITICAL CORRUPTION IN UKRAINE

Corruption and inefficient public administration are one of the most serious and dangerous threats to the national security of modern Ukraine. Corruption in Ukraine has penetrated and taken root in all spheres of public administration. The problem of political corruption becomes particularly topical as a separate research area with its own specific features, subject-object composition, and distinguishes political corruption from the general concept of corruption and corruption relations.

Corruption is defined as one of the threats to the national security of Ukraine in the Law of Ukraine “On National Security of Ukraine” and the National Security Strategy, because its spread reduces the effectiveness of government actions, undermines its public legitimacy, stimulates the spread of legal nihilism, depression in the values of democracy and the rule of law in society. As a consequence of internal political corruption, the level of competitiveness of the country in the world arena and its ability to adequately respond to internal and external challenges is decreasing.

In legal science corruption is understood as a complex concept that covers a set of interrelated offences: criminal, administrative, disciplinary. Political corruption has a peculiarity that allows converting power into capital and capital back into power. Thus, politically corrupt actions can create a so-called “full corruption cycle”.

Countering corruption will be successful if the anti-corruption legislation is properly implemented and observed, based on the interaction of citizens’ associations with public authorities and local governments, support for anti-corruption measures of the state by civil society, and financial monitoring of the activities of public authorities, financing of political parties and accountability for sources of income for state and local government officials, introduction of e-government.

Keywords: corruption, political corruption, subjects of political corruption, goals, objects of political corruption, state bodies, political parties, citizens.

Отримано 10.04.2019

УДК 341.945

І.О. Личенко,
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри цивільного права та процесу
Інституту права та психології
Національного університету "Львівська політехніка",
м. Львів, Україна,
ORCID ID 0000-0002-4838-3579,
І.М. Жаровська,
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри теорії та філософії права
Інституту права та психології
Національного університету "Львівська політехніка",
ORCID ID 0000-0003-3821-8120

ПРОБЛЕМИ ОНОВЛЕННЯ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ (НА ПРИКЛАДІ ПРОЕКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ "ПРО ПУБЛІЧНИЙ ПОРЯДОК")

У статті репрезентується науковий аналіз проекту Закону України "Про публічний порядок". Акцентовано увагу на потребі удосконалення адміністративно-правового забезпечення публічного порядку на основі європейських стандартів. Звертається увага на окремі недоліки запропонованого механізму правового регулювання суспільних відносин у сфері публічного порядку. Запропоновано розглянути можливість зміни форми цього законопроекту та прийняття систематизованого законодавчого акта у формі Кодексу України "Про громадський порядок".

Ключові слова: *публічний порядок, євроінтеграція, захист прав та свобод, законопроект, науковий аналіз, законотворчість.*

Правові норми є основними регуляторами суспільних відносин у сучасних державах. Вони створюються спеціально уповноваженими, компетентними суб'єктами, проте вказаний процес має особливу суспільну чутливість. Правоутворююча діяльність – це не тільки внутрішня воля суб'єкта законодавчої ініціативи, це передусім виявлення суспільної потреби та тенденцій регулювання певної сфери відносин. Процес творення правових норм повинен включати в себе комплексну багатогранну діяльність, серед яких і науковий аналіз проектів нормативних актів. Вагомість урахування різносторонніх позицій та думок фахівців видається цінним для досягнення умовної досконалості норм права, сприяє ефективності нормативного акта, належній правореалізаційній практиці в майбутньому.

Метою статті є науковий аналіз проекту Закону України від 19.11.2018 реєстр. № 9300 "Про публічний порядок" [1]. Вибір авторів саме на цьому законопроекті зумовлений гіперчутливістю висвітленої в ньому проблематики, спрямованої на покращення правового регулювання системи публічних відносин, що забезпечують захист прав і свобод громадян, їхнього життя і здоров'я, повагу до честі та людської гідності, дотримання норм суспільної моралі. Також актуальною є зміна методологічних підходів до формування норм адміністративного

© Личенко І.О., Жаровська І.М., 2019

права у світлі реформування публічної влади в напрямі євроінтеграції та ідеології людиноцентризму.

Процеси інтеграції України у європейське співтовариство зумовлюють потребу удосконалення адміністративно-правового забезпечення публічного порядку на основі європейських стандартів, посилення захисту прав, свобод та законних інтересів людини та громадянина. Саме це зумовлює актуальність прийняття Закону "Про публічний порядок". Сучасний процес демократичних перетворень в українському суспільстві зорієнтований не лише на посилення інтеграційних, комунікативних зв'язків у суспільстві, поглиблення соціалізації, покращення комфорту за рахунок розширення переліку об'єктів публічного простору, розвитку інфраструктури населених пунктів, а й на якісну трансформацію нормативно-правових актів, які регулюють порядок забезпечення безпеки користування цією інфраструктурою, перебування громадян у публічних місцях, протидію незаконній діяльності у сфері публічного порядку. За оприлюдненою інформацією у звіті Голови Національної поліції України С. Князєва про результати роботи відомства за 2018 рік, загалом правоохоронці з початку року забезпечили безпеку майже 86 тисяч масових заходів і зібрань громадян, у яких взяли участь понад 28 млн людей. Комунікація з громадою стала першочерговою при забезпеченні безпеки сучасної Національної поліції [2]. Попри значний суспільний запит, нормативна основа забезпечення публічного порядку в Україні не розроблена. У Законі України "Про Національну поліцію" неодноразово згадано термін "публічний порядок", проте в жодному нормативно-правовому акті деталізація цього терміна не наведена, що негативно позначається на правореалізаційній практиці.

Сьогодні використання терміна "громадський порядок" у Кодексі України про адміністративні правопорушення, Кримінальному кодексі України, Кримінально-виконавчому кодексі України, Кодексі цивільного захисту, Кодексі адміністративного судочинства України, Повітряному кодексі України та багатьох інших нормативних актах, застосування застарілих механізмів адміністративно-командної системи його забезпечення не відповідає реальному запиту суспільства на якісну трансформацію публічно-правових відносин, правового забезпечення перебування громадян у публічних місцях, протидію незаконній діяльності щодо цього.

Зміна терміна "громадський порядок" на "публічний порядок" не повинна бути формальною. Процес розвитку та інституційна динаміка зумовлюють потребу зміни стереотипів взаємодії держави з суспільством. Громадськість не обмежується громадянами певної держави. Поліструктурність, мультикультурний характер суспільства нашої держави, утвердження людиноцентристських начал, публічно-сервісних пріоритетів у діяльності суб'єктів публічного управління мають відобразитися на окресленій сфері, спонукають відкинути застосовуваний раніше термін "громадський порядок" та ввести в обіг поняття "публічний порядок". Саме тому очікувані результати прийняття запропонованого законопроекту обґрунтовано відповідають потребам суспільства та становлять практичну цінність.

Незважаючи на актуальність та практичну значущість запропонованого законопроекту, нами були виявлені деякі недоліки поданої законодавчої ініціативи, зокрема:

1. Завдання запропонованого проекту Закону України "Про публічний порядок", визначені у ст. 1, так і дефініція публічного порядку, визначена у ст. 5, сформульовані надто широко, вони не відображають специфіку терміна "публічний", розмежування публічного і громадського порядку. Визначаючи поняття "публічний порядок", автори пропонують дефініцію, яка широко використовувалася для

визначення поняття “громадський порядок”. У зв’язку з тим, що у прийнятих упродовж останніх років нормативно-правових актах, серед яких Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII “Про Національну поліцію” [3], Інструкція з організації діяльності дільничних офіцерів поліції, затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України від 28 липня 2017 р. № 650, використано термін “публічний порядок”, а в окремих нормативних актах, наприклад у Кримінальному кодексі України (ст.ст. 1, 22, 47, 293, 295, 296, 342, 348, 390), Кримінально-виконавчому кодексі України (ст.ст. 68), Кодексі Цивільного захисту (ст.ст. 25, 79), Кодексі адміністративного судочинства України (ст. 280), Повітряному кодексі України (ст. 79) згадується термін “громадський порядок”, виникає плутанина зі застосуванням термінів, що негативно впливає на правозастосовну діяльність у цій сфері. Приймаючи такий нормативно-правовий акт, автори повинні чітко визначитися зі співвідношенням термінів “публічний порядок” та “громадський порядок”, їхньою тотожністю чи різним змістовим навантаженням.

Оскільки положення законів мають відповідати принципу системності, неприпустимим вважаємо формулювання прикінцевих положень без деталізації нормативно-правових актів і їхніх статей, де використано термін “громадський порядок”, що підлягає заміні на “публічний порядок”, та статей законів, які слід вилучити з чинного законодавства. Прикладом коректного підходу до таких змін можуть слугувати інші нещодавно прийняті нормативно-правові акти, зокрема Закон України від 23 травня 2017 р. № 2059-VIII “Про оцінку впливу на довкілля” [4], де слова “державна, громадська та інша екологічна експертиза” замінено словами “оцінка впливу на довкілля”, і в перехідних положеннях відображено усі потрібні зміни до чинного законодавства. Таким чином, у Законі слід відобразити спрямованість авторів до єдиного праворозуміння, системності та комплексності правового регулювання визначеної сфери правовідносин.

2. Не вбачаємо за доцільне зазначати у ст. 2 законопроекту, що законодавство України про публічний порядок складається із зазначеного Закону, оскільки термін “публічний порядок” згадується у багатьох чинних нормативно-правових актах, серед яких Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII “Про Національну поліцію”, від 23 червня 2005 р. № 2709-IV “Про міжнародне приватне право”, Порядок організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку, затверджений наказом Міністерства внутрішніх справ України від 10 серпня 2016 р. № 773, Інструкція з організації діяльності дільничних офіцерів поліції, затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України від 28 липня 2017 р. № 650, Порядок взаємодії Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, і Національної поліції України під час здійснення заходів з управління активами, на які накладено арешт у кримінальному провадженні, затверджений наказом Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Міністерства внутрішніх справ України від 13 липня 2018 р. № 140/608 тощо.

3. Окремі зауваження стосуються юридичної (законодавчої) техніки, застосованої авторами законопроекту. Вважаємо, що концепція закону є окремим засобом (елементом, прийомом) юридичної техніки. При формулюванні такої концепції неприпустимим є допущення дефектів логіко-структурної побудови норм та інститутів закону, серед яких антиномія, дублювання, недосконалість юридичних конструкцій.

Порушення правил юридичної техніки авторами проекту стосуються можливого створення конкуренції адміністративно-правових норм, конкуренції кодифікованого акта, яким є КУпАП, та запропонованого проекту некодифікованого закону, дублювання в законопроекті наявних у КУпАП нормативно-правових приписів, використання у тексті законопроекту формально невизначених та частково формально визначених понять (наприклад "публічні формування" – ст. 6, "громадські організації з охорони публічного порядку" – ст. 83, "проведення свят" – ст. 71), формулювань, які не підкріплені наявною в законодавстві процедурою (зокрема формулювань "вирішуються дипломатичним шляхом" – ст. 14; "для здійснення поставлених завдань громада має право утворювати інспекції, комісії та інші публічні формування" – ст. 6) тощо.

З розумінням ставимося до намагання авторів законопроекту надати свої пропозиції щодо загальних питань притягнення до відповідальності за правопорушення у сфері публічного порядку (визначення обставин, що унеможливлюють відповідальність за проступки проти публічного порядку, тих, що пом'якшують відповідальність за проступок, заходів забезпечення провадження у справах про проступки). Аналогічні положення Кодексу України про адміністративні правопорушення дійсно є застарілими, оскільки були сформованими ще в радянські часи (КУпАП від 7 грудня 1984 р.), потребують якісного реформування, однак формулювання тотожних положень у законопроекті створює деяку плутанину.

В законопроекті наявне дублювання, тобто збіг обсягів і змісту норм КУпАП та законопроекту. При цьому виникає конкуренція норм КУпАП та законопроекту. Це стосується ст. 10–22 КУпАП та ст. 10-20 законопроекту, правових норм, розміщених у главі 3 КУпАП та розділі 3 законопроекту, главі 4 КУпАП та розділі 4, главі 20 КУпАП та розділі 20 законопроекту. При цьому можлива колізія між нормами загального та спеціального нормативно-правових актів та часова колізія, оскільки нормативно-правові акти прийняті із розривом у часі.

Розміщення таких положень у нормативно-правовому акті мало би право на існування за умови надання йому форми кодифікованого правового акта. Тому авторам слід розглянути можливість перетворення законопроекту на проект Кодексу "Про громадський порядок".

Слід відзначити неврахування авторами законопроекту положень Закону України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII "Про Національну поліцію" у частині зміни переліку та термінологічного визначення окремих превентивних заходів, які застосовуються поліцією. Формуючи зміст розділу 20 законопроекту, слід відійти від дублювання положень глави 20 КУпАП та ширше представити специфіку застосування поліцейських заходів, представлених у Законі від 2 липня 2015 р. № 580-VIII "Про Національну поліцію" у різних ситуаціях задля забезпечення публічного порядку.

Неврахування вимог юридичної техніки знижує якість запропонованого нормативно-правового акта. Недостатність системного висвітлення питань публічного порядку неможливо компенсувати збільшенням кількості нормативно-правових актів. Авторам законопроекту слід відійти від простої інкорпорації правових норм, які вже представлені у інших нормативно-правових актах, оскільки вони не вирішують питань перетворення громадського порядку на публічний, якісної трансформації порядку забезпечення безпеки громадян, захищеності їхніх інтересів у публічно-правових відносинах.

4. Формування удосконаленої нормативної моделі адміністративно-правового регулювання публічного порядку потребує ухвалення досконалого нормативно-

правового акта, який би деталізував порядок діяльності суб'єктів владних повноважень щодо його забезпечення. Комплексність такого акта є запорукою впровадження єдиних принципів розгляду таких адміністративних справ, вироблення спільних засад протидії порушенню публічного порядку. Розділ 5 законопроекту не містить комплексного відображення правового статусу органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про проступки проти публічного порядку. Автори законопроекту обмежили перелік суб'єктів, наділених юрисдикційними повноваженнями, лише органами внутрішніх справ (Національною поліцією) – ст. 42.

В умовах демократизації суспільства, відходу від командно-адміністративних методів впливу на суспільство, наявності потреби утвердження принципів диспозитивності, відкритості, змагальності в діяльність державних інституцій слід широко представити у змісті розділу 5 законопроекту повноваження судових органів, оскільки судовий захист – необхідна і найефективніша гарантія забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Також видається, що цей розділ повинен ґрунтовніше відображати правовий статус комісій з розгляду справ про проступки проти публічного порядку, а також які органи місцевого самоврядування можуть створювати, згідно з положеннями законопроекту, для відповідного розгляду справ (ст. 43). Явною помилкою є те, що про таких суб'єктів розгляду не зазначено у ст. 41 законопроекту.

5. Окремі положення законопроекту потребують деталізації, розширеного представлення їхнього змісту у тексті законопроекту, редагування чи вилучення.

Вважаємо за доцільне у прикінцевих положеннях законопроекту деталізувати нормативно-правові акти, у яких використано термін "громадський порядок", що підлягає заміні на термін "публічний порядок", та статей законів, які слід вилучити з чинного законодавства або змінити відповідно до таких термінологічних змін.

Потребує розширеного тлумачення застосоване у ст.ст. 1 та 24 словосполучення "правила співжиття". Враховуючи оцінність такого поняття, необхідно уточнити характер таких правил, тобто потрібна вказівка на обов'язкову загальновизнаність таких правил.

Статтю 2 законопроекту пропонуємо викласти у такій редакції: "Законодавство України про публічний порядок складається з цього Закону, інших законів та підзаконних нормативно-правових актів".

Визначення місцевої територіальної громади (ст. 6), зокрема "сукупність місцевих жителів", варто узгодити з визначенням, що міститься у Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні", а саме "жителі, об'єднані постійним проживанням". Останнє, на нашу думку, є більш доречним.

Пропонуємо у ст. 6 виключити визначення "громада" та "місцева територіальна громада", оскільки ці поняття є тотожними та закладені у Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні", зокрема ст. 1, яка визначає "територіальну громаду" та "старостинський округ", що може бути утворений відповідно до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад". У зв'язку з цим поняття "громада" та "місцева територіальна громада" пропонуємо замінити терміном "територіальна громада". У ч. 5 ст. 6 потребує уточнення словосполучення "інші публічні формування", які доречніше замінити на термін, що має ширше використання та доступніший для сприйняття, наприклад "публічні органи", "публічні інституції".

Статті 8 та 9 законопроекту визначають новий термін "публічне місце" та "спеціальне публічне місце", що значно розширює перелік таких публічних місць.

Водночас у низці нормативно-правових актів є визначений загальний термін "громадське місце": насамперед, у Законі України "Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення" ст. 1 визначено поняття "громадське місце"; Інструкцією щодо заповнення форми первинної медичної облікової документації 110/о "Карта виїзду швидкої медичної допомоги", затвердженої наказом Міністерства охорони здоров'я України від 17 листопада 2010 р. № 999, у пункті 33 визначено "громадське місце" як магазин, аптека, ринок, театр, стадіон, кінотеатр, музей, релігійна установа тощо.

Додаткового уточнення потребує ст. 8, а саме вказівки щодо приналежності до публічних місць закладів харчування, зокрема барів, кафе, ресторанів тощо. Розширеного тлумачення потребує ст. 9, де до спеціальних місць віднесено "зали, кімнати", необхідна вказівка на вид чи особливу характеристику таких залів і кімнат.

У статті 12 визначено вік, після досягнення якого настає відповідальність за проступки проти публічного порядку, зокрема особи, які досягли на момент вчинення проступку проти публічного порядку чотирнадцятирічного віку.

Досягнення особою 14 років не може слугувати категоричним критерієм її зрілості. Тому потребує уточнення ст. 12 законопроекту щодо відповідальності неповнолітніх у віці від 14 до 16 років, які вперше вчинили правопорушення, мають значне відставання у психічному розвитку, внаслідок чого були позбавлені можливості критичного ставлення до скоєного, що підтверджується висновком комплексної медико-психологічної експертизи.

Варто зауважити, що Цивільним кодексом України передбачено настання цивільно-правової відповідальності з 14 років. Водночас адміністративна деліктоздатність суб'єкта правових відносин є часткою його адміністративно-правового статусу і наступає з 16 років. Стаття 12 КУпАП зазначає, що адміністративній відповідальності підлягають особи, які досягли на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку. Зважаючи на те, що сьогодні частка правопорушень проти громадського порядку, що вчиняються особами, які не досягли 16 років, є доволі вагомою, цілком виправдано, що автори законопроекту пропонують визначити її з чотирнадцятирічного віку. Оскільки такі положення суттєво відрізняються від вимог КУпАП, то їх слід або узгодити з чинними нормами КУпАП, або залишити за умови зміни форми запропонованого акта закону на кодекс "Про публічний порядок". Прийняття такого кодексу дозволить законотворцям детально визначити загальні підстави, суб'єктів, особливості відповідальності у сфері публічного порядку, компетенцію суб'єктів юрисдикційних повноважень.

Стаття 23 "Органи, що забезпечують дотримання публічного порядку, в частині визначення спеціальних суб'єктів, що забезпечують дотримання публічного порядку", потребує уточнення. Іде мова про Закон України від 8 липня 2011 р. № 3673-VI "Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів", у ст. 1 якого визначаються спеціальні суб'єкти забезпечення громадського порядку та громадської безпеки – Національна поліція та центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, в особі їх органів або підрозділів, які у встановленому законодавством порядку та у межах своєї компетенції відповідають за забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольного матчу.

Частина друга статті 30 передбачає, що громадські роботи призначаються уповноваженим органом (посадовою особою) на строк від двадцяти до шістдесяти

годин і здійснюються не більше як чотири години на день. Зазначений порядок призначення громадських робіт суперечитиме загальновстановленому порядку призначення такого виду робіт судом, що передбачено у ст. 30-1 КУпАП.

Стаття 37 покладає обов'язок відшкодувати шкоду неповнолітнім, якщо "сума шкоди не перевищує одного неоподатковуваного мінімуму доходів громадян". Сьогодні неоподаткований мінімум становить 17 грн. Отож, така незначна сума компенсації, на нашу думку, не буде мати належного виховного впливу, більше того, може утвердити в неповнолітнього позицію про безкарність вчинення правопорушення. Крім того, вказівка на компенсацію тільки щодо неповнолітніх, які досягли 16 років, також потребує обговорення, оскільки згідно з чинним законодавством у сфері праці особа може починати свою трудову діяльність з 14-річного віку. Слід зауважити, що вказівка на "самостійний заробіток" приводить до тлумачення про обов'язкову необхідність перебування особи у трудових відносинах, при цьому сучасні ринкові умови дозволяють мати інші легальні джерела доходу, тому доречніше вжити словосполучення "самостійне джерело доходу".

Потребують чіткішого розмежування такі види стягнень, як конфіскація та тимчасове вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом проступку проти публічного порядку (ст. 29). Останнє, на думку законопроектувальника, полягає в примусовій безоплатній передачі цього предмета у власність держави за рішенням уповноваженого органу (посадової особи). Така позиція порушує принципи права недоторканності приватної власності особи, оскільки пропонується передавати предмет без судового рішення. Крім того, є дещо ускладнена процедура, що полягає у передачі у власність держави на 30 днів, а потім знову перехід права власності до попереднього власника. Доречніше було б позиціонувати тимчасове вилучення не як передачу у власність держави, а передачу на відповідальне державне зберігання.

У статті 30 законопроекту визначено, що громадські роботи не призначаються певним категоріям осіб, зокрема "жінкам, старше 55 років та чоловікам, старше 60 років". Такі вікові межі мають історичне підґрунтя, оскільки до початку пенсійної реформи саме вони були визначені як граничний пенсійний вік. Враховуючи законодавчі зміни у сфері пенсійного забезпечення, вважаємо за необхідне відмовитися від чітких вікових вказівок та встановити, що громадські роботи не призначаються особам, які досягли визначеного у законодавстві пенсійного віку, при досягненні якого особа має право на призначення пенсії за віком.

Також законопроект потребує комплексного доопрацювання, враховуючи децентралізацію та реформи місцевого самоврядування.

Таким чином, проект Закону від 19 листопада 2018 р. реєстр. № 9300 "Про публічний порядок" забезпечує досягнення поставленої мети та відповідає встановленим вимогам. Не заперечуючи необхідності прийняття цього закону, зауважимо, що, зважаючи на окремі недоліки юридичної техніки та запропонованого механізму правового регулювання суспільних відносин у сфері публічного порядку, законопроект від 19 листопада 2018 р. реєстр. № 9300 "Про публічний порядок" потребує доопрацювання. Рекомендуємо ухвалити проект Закону України від 19 листопада 2018 р. реєстр. № 9300 "Про публічний порядок" у першому читанні.

Водночас пропонуємо розглянути можливість зміни форми цього законопроекту та прийняття систематизованого законодавчого акта у формі Кодексу України "Про громадський порядок", для чого створити спеціальну комісію, залучивши до неї представників наукової спільноти, фахівці з питань публічного управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про публічний порядок: проект Закону від 19.11.2018 № 9300. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64953 (дата звернення: 01.03.2019).
2. Звіт Голови Національної поліції України С. Князєва про результати роботи відомства за 2018 рік. URL: https://www.npu.gov.ua/assets/userfiles/files/zvity/Zvit_NPU_2018.pdf (дата звернення: 01.03.2019).
3. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40-41. Ст. 379.
4. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23 травня 2017 р. № 2059-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 29. Ст. 315.

REFERENCES

1. Draft Law on Public Order dated 19.11.2018 No 9300. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64953 (date of application: 01.03.2019) [in Ukrainian].
2. Zvit Holovy Natsionalnoi politsii Ukrainy S. Kniazieva pro rezultaty roboty vidomstva za 2018 rik. "Report of the Chairman of the National Police of Ukraine S. Kniazev on the results of the work of the agency for 2018". URL: https://www.npu.gov.ua/assets/userfiles/files/zvity/Zvit_NPU_2018.pdf (date of application: 01.03.2019) [in Ukrainian].
3. Law of Ukraine dated 02.07.2015 No 580-VIII "About the National Police". Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine. 2015. No 40–41. Art. 379 [in Ukrainian].
4. Law of Ukraine dated 23.05.2017 No 2059-VIII "About the Assessment of the Environmental Impact" Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine. 2017. No 29. Art. 315 [in Ukrainian].

UDC 341.945

I.O. Lychenko,
Doctor of Juridical Sciences, Docent, Professor,
Educational-Scientific Institute of Law and Psychology,
National University "Lviv Polytechnic", Lviv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0002-4838-3579,
I.M. Zharovska,
Doctor of Juridical Sciences, Docent, Professor,
Educational-Scientific Institute of Law and Psychology
National University "Lviv Polytechnic", Lviv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0003-3821-8120

PROBLEMS OF NORMATIVE REGULATION UPDATING (BASED ON THE EXAMPLE OF THE DRAFT LAW OF UKRAINE "ON PUBLIC ORDER")

Paper represents a scientific analysis of the draft Law of Ukraine "On Public Order". The emphasis is on the need to improve the administrative and legal provision of public order on the basis of European standards, strengthening the protection of rights, freedoms and legitimate interests of person and citizen. It is noted that the modern process of democratic transformations in Ukrainian society is oriented at qualitative transformation of normative legal acts that regulate the procedure for ensuring the safety of the use of this infrastructure, staying citizens in public places, and counteracting illegal activities in the public order sphere. Despite a significant public request, the regulatory framework for public order in Ukraine has not been developed. The Law of Ukraine "On National Police" has repeatedly referred to the term "public order", but in any regulatory act, the details of this term are not given, which adversely affects right-realization practice. The attention is drawn to certain shortcomings of legal technique and the proposed mechanism of legal regulation of public relations in the field of public policy of the bill under study. Without denying

the necessity of passing this law, we consider that, taking into account certain shortcomings of the legal technique and the proposed mechanism of legal regulation of public relations in the field of public order, the Law "On Public Order" of the register. No. 9300 of November 19, 2018 needs to be finalized. It is proposed to consider changing the form of this bill and adopting a systematic legislative act in the form of the Code of Ukraine "On Public Order"; for this we propose to create a special commission, involving the representatives of the scientific community, experts in public administration.

Keywords: public order, eurointegration, protection of rights and freedoms, draft law, scientific analysis, lawmaking.

Отримано 21.03.2019

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС, СІМЕЙНЕ ПРАВО. МІЖНАРОДНЕ ПРИВАТНЕ ПРАВО

УДК 347.441.144

М. Лещинська-Вьонцек,
адвокат адвокатського бюро
“Лещинська-Вьонцек Магдалена”,
м. Київ, Україна

МІСЦЕ РЕСТИТУЦІЙНОГО ПРАВОВІДНОШЕННЯ У СИСТЕМІ ЦИВІЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН

У статті розглянуто проблему існування реституційного правовідношення у системі цивільних правовідносин. Встановлено, що таке правовідношення за своєю суттю є організаційним правовідношенням, оскільки має майновий зміст та спрямоване на врегулювання відносин між суб’єктами цивільного права. Доведено, що правова природа організаційних правовідносин розкриває сутність реституційних правовідносин та характеризує їх як відносини, що мають впорядковуючий характер.

Ключові слова: *правочин, реституція, цивільне правовідношення, організаційне правовідношення, реституційне правовідношення.*

Останнім часом значно посилилася увага вчених і практиків до всебічного аналізу та розкриття змісту одного з найважливіших інститутів цивільного права − правочину. Це підтверджується чималою кількістю публікацій, в яких правочини піддаються аналізу залежно від виду правовідносин, в яких вони виникають. Такий інтерес цілком зрозумілий. Правочини є давньою проблемою цивілістики, наріжним каменем приватного права. Важко уявити існування цивільного права без норм про правочини.

У межах цього інституту цивільного права найбільший інтерес мають положення про недійсні правочини. Аналіз судової практики доводить актуальність і значущість цього питання для сьогодення. В останні роки відзначалося збільшення кількості судових справ про визнання договорів недійсними. Найбільшої гостроти справи цієї категорії набувають при виникненні питань у відносинах між сторонами з приводу переданого відповідно до договору майна, виконання робіт або надання послуг. Інакше кажучи, про наслідки визнання правочинів недійсними.

У частині 1 статті 216 Цивільного кодексу України (далі − ЦК України) закріплено, що “недійсний правочин не створює юридичних наслідків, крім тих, що пов’язані з його недійсністю” [1]. При недійсності правочину кожна зі сторін зобов’язана повернути другій стороні все, що вона одержала на виконання цього правочину, а в разі неможливості такого повернення, зокрема тоді, коли одержане полягає у користуванні майном, виконаній роботі, наданій послузі − відшкодувати вартість того, що одержано, за цінами, що існують на момент відшкодування (п. 2 ч. 1 ст. 216 ЦК України). Саме ці наслідки в юридичній літературі зазвичай іменуються реституцією.

© Лещинська-Вьонцек М., 2019

Навряд чи можна сказати, що питання, пов'язані з реституцією, досліджені і вчені дійшли єдиного розуміння щодо правової природи цього інституту та місця цих правовідносин у системі цивільних правовідносин.

Така невизначеність зумовлює існування різноманіття теорій щодо правової природи реституції, місця цих правовідносин серед інших правовідносин, що виникають у суспільстві і регулюються нормами цивільного права. Звичайно, все це потребує нагальної уваги та пошуку шляхів вирішення окреслених питань.

Сьогодні у науковій літературі збільшився інтерес до поняття реституції та тих правовідносин, в яких вона виникає. У своїх дослідженнях цьому питанню приділяють увагу А.М. Джанаєва, М.М. Комашко, Н.С. Кузнєцова, Л.А. Лушина, Г.В. Сичинава, В.Р. Солом'яний, Д.О. Тузов, Ю.Е. Туктаров та інші вчені. Утім, не дивлячись на науковий та практичний інтерес до цієї цивільно-правової категорії, й досі відсутнє єдине розуміння окремих проблемних питань, зокрема щодо місця реституційного правовідношення у системі цивільних правовідносин.

Мета нашої статті обумовлюється недосконалістю сучасного підходу до доктринального тлумачення суті реституційних правовідносин, що зумовлює необхідність їх аналізу та пошуку місця у системі цивільних правовідносин.

Слід зауважити, що у науковій літературі значна увага приділяється тлумаченню розуміння поняття реституції. Так, В.Р. Солом'ян (виходячи з єдиної поновлювальної природи) пропонує його визначити двома способами. По-перше, реституція – це міра, тобто один із способів зворотного розвитку невдалих взаємних договорів. По-друге, – це компенсація реально втраченого (умовно негативного інтересу) в результаті нечинності правочину [2, с. 94].

Реституція – це сукупність правових норм, які в межах поняття компенсації (майнового покриття) у цивільному праві виконують функцію поновлення попереднього правового та фактичного стану сторін правочину (status quo ante) в основному як майнового наслідку його недійсності. Як цивільно-правова категорія, реституція існує в межах цивільних правовідносин. Вже тривалий час дослідники не можуть дійти єдиного розуміння щодо природи цих відносин. Вважаємо, що ці відносини тяжіють до організаційних правовідносин, у зв'язку з чим і мають бути охарактеризовані як такі.

Теорія організаційних правовідносин розроблена О.А. Красавчиковим [3, с. 156–165]. Цивільними організаційно-правовими правовідносинами він називав правовідносини, побудовані на принципах юридичної рівності їх учасників і спрямовані на виникнення чи упорядкування інших, як правило, майнових відносин. Науковець звернув увагу, що у предметі цивільно-правового регулювання, крім традиційних майнових і особистих немайнових, необхідно виокремлювати "організуючі" та "організаційні" відносини [3, с. 156].

Загальною ознакою, яка властива більшості відносин, що регулюються цивільним правом, є те, що вони є майновими відносинами [4, с. 85]. Отже, для цих відносин їх майновий зміст є основним і визначальним. У відносинах, які регулюються іншими галузями права, також може бути майновий елемент, який у багатьох випадках має велике значення (наприклад, у фінансових, трудових, сімейних та інших відносинах). Однак у всіх цих відносинах майновий елемент, яким би не було його значення, має підконтрольний характер. Основним тут є інше відношення, якому підконтрольне майнове.

Так, І.Г. Мревлішвілі зазначав, що до поняття предмета цивільного права не входить така маса безсумнівно майнових відносин, як податкові відносини, відносини по бюджетному фінансуванню, земельні відносини [5, с. 109]. Саме у

цьому, як вважав учений, криється суттєвий недолік загальноприйнятого в радянській літературі погляду на цивільне право. Однак зауважимо, що спільним у всіх названих відносин є те, що їх об'єктом виступають певні матеріальні блага.

Наприклад, М.М. Агарков дотримувався думки, що всі майнові відносини регулюються цивільним правом [6, с. 54]. Зазначаючи, що організаційна діяльність держави спрямована і на майнові відносини, він стверджував, що розмежування цивільного та адміністративного права має відбуватися шляхом відмежування майнових відносин від організаційних [6, с. 61].

Вважаємо, що розрізняти майнові відносини від інших необхідно за ознаками об'єкта. Проте організаційні відносини відрізняються від всіх інших за ознаками свого змісту. Тому ті організаційні відносини, об'єктом яких є матеріальні блага, мають кваліфікуватися як майнові. З цього приводу С.Ф. Кечек'ян слушно зазначав, що необхідно брати поняття майнових відносин у штучному та умовному їх значенні, щоб можливо було їх протиставити організаційним [7, с. 47]. Водночас С.С. Алєксєєв указував, що організаційні правовідносини одночасно можуть бути майновими [8, с. 72]. Свого часу таку думку критикував С.М. Братусь, котрий стверджував, що відмінність між майновими і організаційними правовідносинами − це передусім відмінності в їх змісті, характері, тобто в поведінці учасників цих відносин з приводу матеріальних благ, закріплених у відповідних правах та обов'язках [9, с. 65].

Таким чином, виникли два погляди щодо правової природи організаційних правовідносин. Представники першого (М.М. Агарков, Р.О. Халфіна та ін.), зауважували, що організаційну діяльність необхідно розглядати як особливий вид суспільних відносин, а не як метод їх регулювання. Представники другого, зокрема С.М. Братусь, відстоювали думку про розмежування майнових відносин за ознаками об'єкта, а організаційних − за ознаками свого змісту.

Розглядаючи питання про предмет цивільного права, А.В. Дозорцев дійшов висновку, що метод визначається предметом. Звернення до методу регулювання викликано саме пошуками критерію, здатного відмежувати майнові відносини, що регулюються цивільним правом, від майнових відносин, що регулюються адміністративним правом.

У межах однієї галузі права однорідні відносини залежно від умов регулювалися та регулюються різними методами. У цивільному праві, наприклад, відносини, які виникають при заставі майна, при створенні акціонерних товариств, реституції тощо.

Розглянемо на прикладі застави як способу забезпечення зобов'язань динаміку виникнення організаційних прав. Термін "застава" − це не виключно поняття цивільного права. Разом із цивільно-правовою заставою існує "податкова", "кримінально-процесуальна", "митна", "виборча" застави. Згідно з Законом України "Про заставу" від 02.10.1992 № 2654-XII, "заставою може бути забезпечена будь-яка дійсна існуюча або майбутня вимога, що не суперечить законодавству України, зокрема така, що випливає з договору позики, кредиту, купівлі-продажу, оренди, перевезення вантажу тощо" [10]. Законодавець не наводить вичерпного переліку зобов'язань, які можуть бути забезпечені заставою, надаючи можливість суб'єктам правовідносин самим обирати варіанти забезпечення вимог кредитора. Однак, наявні випадки так званої законної застави ("обов'язкової"). Частина 6 статті 694 ЦК України містить положення, згідно з яким у разі продажу товару в кредит з моменту його передання і до його оплати продавцю належить право застави на цей товар. Таким чином, можливо говорити про такі дві ситуації, де, по-перше,

відносини між суб'єктами з приводу заставленого майна виникають на підставі дій одного із суб'єктів по передачі майна кредитору, по-друге, законодавець чітко визначив випадки регулювання зазначених відносин нормами права, зобов'язуючи суб'єктів до визначених дій. Проте і в першому, і в другому випадку у суб'єктів є права щодо визначення та встановлення в договорі застави прав та обов'язків, які вони можуть визначити самі.

Інший приклад – при утворенні господарського товариства. Майбутні акціонери чи акціонери вже створеного товариства укладають між собою договори, які пов'язують їх взаємними правами і обов'язками у період існування товариства. У цьому випадку зазначені особи, як правило, приймають на себе додаткові обов'язки, порівнюючи з тими, що закріплені статутом і законом.

Однак залишається відкритим питання про те, які відносини регулюються договорами акціонерів та чи входять вони у предмет цивільного права.

Зазначимо, що угоди, які регламентують відносини майбутніх акціонерів на стадіях створення або існування товариства, найчастіше мають організаційний характер (тобто слугують упорядкуванням організаційних відносин, що виникають між суб'єктами цивільного права); рідше – визначають майнові відносини акціонерів, наприклад, при продажі акцій одним акціонером іншому.

Порівнюючи з радянським періодом, кількість подібних відносин за останні роки значно збільшилась. Наприклад, Закон України "Про акціонерні товариства" від 17.09.2008 визначає, яким чином мають будуватися відносини в корпораціях. І хоча так звані корпоративні відносини неоднорідні за своєю природою (деякі з них будуються за методом "влада – підкорення", а отже, мають ознаки адміністративно-правових відносин; інші – регулюються трудовим правом), очевидно, що значна їх кількість складається між рівними організаційно та майново відокремленими суб'єктами, тобто входять у предмет цивільного права.

Інша справа, що у зв'язку з великою кількістю організаційних і, в тому числі, корпоративних відносин у законодавстві не завжди прямо зазначається про можливість їх учасників вступати один з одним у договірні відносини. Однак це і не потрібно, виходячи з принципів дозвільної спрямованості цивільно-правового регулювання і свободи договору. Інакше кажучи, суб'єкти цивільного права, за загальним правилом, можуть укладати один з одним будь-які угоди, що стосуються встановлення спільних прав та обов'язків у сфері організаційних відносин, за умови, що їх домовленості не суперечать імперативним нормам чинного законодавства і не мають намір порушити закон.

Висновок про те, що акціонери (майбутні акціонери) можуть укладати між собою угоди, якими, крім статуту товариства, регулювалися б їх відносини між собою, можна зробити не лише із теоретичних положень, а й прямо із чинного законодавства. Зокрема, у статті 9 та 10 ЗУ "Про акціонерні товариства" говориться про узгоджені дії між засновниками акціонерного товариства [11].

Влучно відзначив О.А. Красавчиков говорячи, що організаційні правовідносини спрямовані на впорядкування (нормалізацію) інших відносин, дій учасників інших, зокрема, майнових соціальних зв'язків [12, с. 80].

На підставі викладеного можна зробити висновок про те, що в системі відносних правовідносин існують так звані організаційні права, якими наділені су-б'єкти для впорядкування відносин, що виникають між ними. Головна особливість організаційних відносин полягає у тому, що незважаючи на те, що законодавець певним чином урегулював поведінку суб'єктів у тих чи інших ситуаціях, вони все ж таки мають можливість (право) самі визначити собі права та

покласти на себе додаткові обов'язки, не виходячи за межі нормативно встановлених правил. Організаційні права – це права з організації діяльності, тому їх ототожнення з матеріальними правами є помилковим. Завдяки їм створюється передумова для набуття носієм права майнових та/або немайнових суб'єктивних цивільних прав. А це свідчить, що його реалізація відбувається у правовідносинах, які за своєю природою слід охарактеризувати як організаційні.

У випадку наявності певних підстав щодо визнання правочину недійсним особа може вимагати поновлення свого майнового становища, яке існувало до укладення недійсного правочину. Саме такі особливості реституції дають можливість стверджувати, що ці відносини є організаційними.

Таким чином, актуальність питань правової природи реституції та правовідносин, в яких вона виникає не викликає сумніву, оскільки вони не знайшли свого однозначного вирішення не лише на практичному, а й теоретичному рівні, що і зумовлює необхідність подальших досліджень з метою напрацювання єдиної виваженої концепції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 435-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15 (дата звернення: 25.02.2019).

2. *Солом'ян В.Р.* Поняття та види реституції. Наукові записки НаУКМА. Т. 103. Юридичні науки. С. 91–95.

3. *Красавчиков О.А.* Гражданские организационно-правовые отношения. Антология уральской цивилистики. 1925–1989: Сб. статей. М.: Статут, 2001. С. 156–165.

4. *Халфина Р.О.* О предмете советского гражданского права. Советское государство и право. М., 1954. № 8. С. 82–86.

5. *Мревлишвили И.Г.* Предмет и система советского социалистического гражданского права. Советское государство и право. 1954. № 7. С. 109–111.

6. *Агарков М.М.* Предмет и система советского гражданского права. Советское государство и право. 1940. № 8–9. С. 52–72.

7. *Кечекьян С.Ф.* О системе советского социалистического права. Советское государство и право. 1946. № 2. С. 41–50.

8. *Алексеев С.С.* Предмет советского социалистического гражданского права. Ученые труды Свердловского юридического института. Свердловск, 1959. Т. 1. 336 с.

9. *Братусь С.Н.* Курс советского гражданского права. М.: Госюриздат, 1963. 197 с.

10. Про заставу: Закон України від 02.10.1992 № 2654-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2654-12 (дата звернення: 25.02.2019).

11. Про акціонерні товариства: *Закон України* від 17.09.2008 № 514-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/514-17 (дата звернення: 25.02.2019).

12. Советское гражданское право / под ред. О.А. Красавчикова. М., 1985. 533 с.

REFERENCES

1. Tsyvilnyi kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 16.01.2003 № 435-IV. "The Civil Code of Ukraine": Law of Ukraine dated January 16, 2003 No. 435-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15 (date of application: 25.02.2019) [in Ukrainian].

2. *Solomian V.R.* Poniattia ta vydy restytutsii. "Concepts and types of restitution". Scientific notes of NaUKMA. Vol. 103. Legal Sciences. P. 91–95 [in Ukrainian].

3. *Krasavchikov O.A.* (2001). Grazhdanskiye organizatsionno-pravovyye otnosheniya. "Civil and legal relations". Anthology of Ural civilization. 1925-1989: Sat articles. M.: Statute. 156–165 pp. [in Russian].

4. *Khalfina R.O.* (1954). O predmete sovetskogo grazhdanskogo prava. "On the subject of Soviet civil law". Soviet state and law. M., 1954. No 8. P. 82–86 [in Russian].

5. *Mremlishvili I.G.* (1954). Predmet i sistema sovetskogo sotsialisticheskogo grazhdanskogo prava. "The subject and system of Soviet socialist civil law". Soviet state and law. No. 7. P. 109–111 [in Russian].

6. *Aharkov M.M.* (1940). Predmet i sistema sovetskogo grazhdanskogo prava. "The subject and system of Soviet civil law". Soviet state and law. No. 8–9. P. 52–72 [in Russian].

7. *Kechekian S.F.* (1946). O sisteme sovetskogo sotsialisticheskogo prava. “On the system of Soviet socialist law. Soviet state and law. No 2. P. 41–50 [in Russian].
8. *Alekseiev S.S.* (1959). Predmet sovetskogo sotsialisticheskogo grazhdanskogo prava. Ucheniye trudy Sverdlovskogo yuridicheskogo instituta. “The subject of Soviet socialist civil law”. Scientific works of the Sverdlovsk Law Institute. T. 1. Sverdlovsk. 336 p. [in Russian].
9. *Bratus S.N.* (1963). Kurs sovetskogo grazhdanskogo prava. “The course of Soviet civil law”. M.: Gosyurizdat. 197 p. [in Russian].
10. Pro zastavu. “On pledge”: Law of Ukraine dated 02.10.1992 № 2654-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2654-12. (date of application: 25.02.2019) [in Ukrainian].
11. Pro aktsionerni tovarystva. “On Joint Stock Companies”: Law of Ukraine dated September 17, 2008 No. 514-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/514-17 (date of application: 25.02.2019) [in Ukrainian].
12. Sovetskoye grazhdanskoye pravo. “Soviet civil law”. Ed. O.A. Krasavchikova. M., 1985. 533 p. [in Russian].

UDC 347.441.144

M. Leszczynska-Wiacek,
Attorney of the Law firm
“Leszczynska-Wiacek Magdalena”,
Kyiv, Ukraine

RESTITUTIONAL LEGAL RELATIONSHIP IN THE SYSTEM OF CIVIL LEGAL RELATIONS

The article deals with one of the pressing issues that exists today in the science of civil law – the question of restitution and legal relations, in which it exists. It is not coincidence that this is of interest to scholars, as statistics show an increase in the consideration of cases in courts related to the recognition of transactions not valid and with the consequences of this. Despite this in science, there is not still a unified view of the legal nature of restitution and legal relationships in which it occurs. Such uncertainty predetermines the existence of a variety of theories regarding its legal nature, the place of these legal relations among other legal relationships that arise in society and governed by civil law.

It has been established that the common feature that is inherent in most relations governed by civil law is that they are property relations. Thus, it should be borne in mind that for these relations, their property content is basic and determinative. Property relations should be distinguished from other objects by the features of the property; organizational relations are different from all others on the basis of its content. Therefore, those organizational relations, the object of which are material goods, must be qualified as property.

It is proved that organizational legal relations are directed on the ordering (normalization) of other relations of actions of participants of other, in particular, property social ties. Since restitution is directed at the ordering of property relations of the participants of the corresponding legal relationship, and the essence of this legal relationship is the organization of relations between the subjects, this gives grounds to talk about the organizational nature of these relations. Thus, the legal nature of organizational legal relations reveals the essence of restitution relations and characterizes them as relations that are of an orderly nature.

Keywords: lawfulness, restitution, civil legal relations, organizational legal relationship, restitution relations.

Отримано 20.03.2019

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК (342.7-053.2): 347.6(100)

О.В. Алєксєєва,
кандидат юридичних наук, провідний науковий
співробітник ДНДІ МВС України,
м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0003-3390-536X,
А.П. Калініченко,
кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
доцент кафедри адміністративних та цивільно-правових дисциплін
Прикарпатського факультету Національної академії внутрішніх справ,
м. Івано-Франківськ, Україна

ОГЛЯД НОРМ МІЖНАРОДНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ЗАХИСТУ ОСОБИСТИХ НЕМАЙНОВИХ ПРАВ ДІТЕЙ У СІМЕЙНИХ СПОРАХ

У статті, з огляду на норми міжнародного законодавства, порушено низку проблем щодо захисту особистих немайнових прав дітей у сімейних спорах, а саме на спілкування з обома батьками, які проживають окремо або в різних країнах, і прав батьків на участь у вихованні дітей, особливо у випадку, якщо батьки проживають окремо, у тому числі в різних країнах. Натепер Україною ратифіковано Декларацію прав дитини, прийняту Генеральною асамблеєю ООН 20.11.1959; Конвенцію про права дитини 1989 р.; Гаазькі дитячі конвенції; конвенції, прийняті під егідою Ради Європи та ін. У ході огляду цих та інших документів, які мають міжнародне значення і спрямовані на захист прав дітей, досліджено їх генезис, проаналізовано зміст їх основних положень задля створення дієвого механізму захисту прав дітей в Україні.

Ключові слова: *Декларація прав дитини, прийнята Генеральною асамблеєю ООН 20.11.1959 р.; Конвенція про права дитини, Гаазькі дитячі конвенції; конвенції, прийняті під егідою Ради Європи; Європейський суд із прав людини, рівність прав і обов'язків батьків, сімейні спори, роздільне проживання батьків, звичайне місце проживання дитини.*

Належні турбота, виховання, сімейне оточення, усебічний розвиток дитини (психічний, фізичний, моральний, культурний), здорове природне середовище – набір стандартних положень, на які спирається світове співтовариство, намагаючись створити досконалий механізм реалізації прав дитини. Зазначені положення закріплено в відповідних міжнародних документах, які, з одного боку, забезпечують нормативне регулювання прав дитини, а з іншого, закріплюють взяття державами на себе зобов'язань щодо їх дотримання та виконання.

Метою цієї статті є короткий огляд спеціальних міжнародних документів, які регулюють права дитини в Україні, з огляду на аспекти щодо захисту немайнових прав дітей у сімейних спорах. Норми міжнародного законодавства щодо захисту

© Алєксєєва О.В., Калініченко А.П., 2019

прав дітей у сімейних спорах, ратифіковані Україною, включають Декларацію прав дитини, прийняту Генеральною асамблеєю ООН 20.11.1959 р.; Гаазькі дитячі конвенції: Конвенцію про визнання і виконання рішень стосовно зобов'язань про утримання 1973, Конвенцію про цивільно-правові аспекти міжнародного викрадення дітей від 25.10.1980 р., Гаазьку конвенцію про юрисдикцію, право, що застосовується, визнання, виконання та співробітництво щодо батьківської відповідальності та заходів захисту дітей 1996 і Гаазьку конвенцію про міжнародне стягнення аліментів на дітей та інших видів сімейного утримання 2007; конвенції, прийняті під егідою Ради Європи: Конвенцію про визнання та виконання рішень стосовно опіки над дітьми 1980 р., Конвенцію про юрисдикцію, право, що застосовується, визнання, виконання та співробітництво щодо батьківської відповідальності та заходів захисту дітей від насильства тощо.

Проблемі захисту особистих немайнових прав дітей у сімейних спорах, розгляд якої можливий лише в контексті аналізу міжнародного законодавства, присвячено численний доробок вітчизняних учених Ю.Ф. Беспалова, Н.М. Конончука, К. Левченко, З.М. Ромовської, Р.О. Стефанчука та ін. Зокрема, порівняльне дослідження питань уніфікації інститутів міжнародного цивільного процесу з розгляду сімейних спорів, передовсім щодо дітей, здійснила Ю.В. Черняк [1].

Проте наразі існує чимало прогалин у питаннях імплементації вимог цих та інших документів у вітчизняну судову практику, зокрема, непоодинокими є випадки двозначного, а то й відверто хибного тлумачення міжнародних норм. Тому проблема, порушена в дослідженні, видається актуальною.

Батьки, які мають спільну дитину, проживаючи окремо, часто не можуть врегулювати ситуацію, пов'язану зі спілкуванням дитини з кожним із батьків. У зв'язку з цим, виникає суперечка про порядок здійснення батьківських прав. Наслідком цього стає звернення до суду, початковою причиною чого є нездатність і/або небажання батьків домовитися з питань, які стосуються виховання спільної дитини. Слід зауважити, що попри те, що сімейне законодавство передбачає механізм регулювання суперечок, пов'язаних із вихованням дітей, а судова практика упродовж тривалого часу виробила загальні правила вирішення спорів на користь дітей, наразі існує чимало невирішених проблем у цій царині. Так, в умовах роздільного проживання батьків потребує перегляду принцип рівності прав і обов'язків батьків, установлений Сімейним Кодексом України [2]. Адже визначення місця проживання дитини з одним з батьків уже само по собі означає фактичну зміну батьківського статусу і робить принцип рівності батьківських прав важкоздійснюваним. Законом же не встановлено переліку прав і обов'язків батьків за роздільного проживаня. З одного боку, відповідно до ст. 61 Сімейного кодексу України батьки мають рівні права і рівні обов'язки щодо своїх дітей. З іншого боку, юристи-практики ведуть мову про істотне обмеження прав того з батьків, хто проживає окремо від дитини. Наприклад, ідеться про достатньо спрощену процедуру вивезення дитини за кордон тим із батьків, з ким дитина проживає, і неможливість здійснення аналогічних дій тим із батьків, хто проживає від дитини окремо (для цього йому потрібно передовсім домовитися з тим із батьків, із ким проживає дитина). Тобто зберігає актуальність і гостроту проблема *обсягу батьківських прав*.

Женевська декларація прав дитини 1924 р. (вона ж Хартія прав дитини), попри те, що через розпад Ліги Націй в 1946 р. втратила свою юридичну силу, відіграла важливу історичну роль у формуванні правових підвалин захисту неповнолітніх. Саме з її прийняттям права дитини увійшли до системи міжнародного

права, а сама Декларація стала наріжним каменем всього майбутнього міжнародного розвитку правових ініціатив стосовно прав дитини [3].

Відразу ж після Другої світової війни, коли було створено Організацію Об'єднаних Націй (ООН), світова спільнота стала приділяти особливу увагу проблемі прав людини. У 1948 р. ООН прийняла Загальну Декларацію прав людини, у якій було проголошено, що всі діти мають право на особливе піклування й допомогу. Декларація розвивала принципи Хартії прав дитини. Тоді ж було вирішено підготувати новий міжнародний документ стосовно прав дитини. У 1959 році ця Декларація була одноголосно ухвалена всіма 78 членами Генеральної Асамблеї ООН у формі резолюції 1386 (XIV). Ця декларація, прийнята одноголосно (до того жоден з документів, навіть Загальна декларація прав людини, не приймався одноголосно), мала найбільший моральний авторитет у світі. Декларація прав дитини – документ, що регулює становище дитини у сучасному суспільстві. Головна ідея цього акту – "Добро – дітям" [3]. У зазначених 10 принципах проголошується, що дитині, незалежно від кольору шкіри, мови, статі, віри, законом повинен бути забезпечений соціальний захист, надані умови та можливості, які дозволили б їй розвиватися фізично, розумово, морально, духовно. У соціальному сенсі висунуто вимоги щодо створення умов для здорової і нормальної життєдіяльності дитини, гарантування їй свободи й гідності. Дитина повинна бути першою з-поміж тих, хто отримує захист і допомогу, а також захищеною від усіх форм недбалого ставлення до неї. Втім, попри важливість, гуманність принципів, проголошених цими актами, їх значний вплив на соціальну політику держав у всьому світі, вони мали і продовжують мати тільки рекомендаційний характер. Зокрема, відповідно до Віденської конвенції про права міжнародних договорів і Закону України "Про міжнародні договори України" (на відміну від Конвенції "Про права дитини"), норми Декларації прав дитини носять рекомендаційний характер і не можуть вважатися частиною національного законодавства. Так, наприклад, суди в Україні не мають права посилатися на положення принципу 6 Декларації прав дитини про те, що малолітня дитина, крім випадків, коли є виняткові обставини, не має розлучатися зі своєю матір'ю, як на застаріле. На підтримку такої позиції зазначимо, що попри суперечливість для нас твердження про кардинальні зрушення, які буцімто відбулися за останнє півсторіччя у ставленні тат до дітей, реалії постіндустріального суспільства все ж таки вивільнили чимало часу для виховання дітей і, зокрема, дали поштовх для такого соціального явища як відповідальне батьківство, яке полягає в тому, що сучасні чоловіки дедалі частіше беруть на себе обов'язки не лише з утримання своєї родини, а й із повсякденного виховання дітей.

Надалі захист прав дитини, її право на захист у родині, її захист в разі розпаду сім'ї знайшли закріплення в першому міжнародному зобов'язальному правовому акті у сфері прав людини – Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права, прийнятому в 1966 р. Генеральною асамблеєю ООН. Європейська конвенція про правовий статус дітей, народжених поза шлюбом, від 15.10.1975 р. встановлює правові основи визначення походження дитини. Відповідно до неї походження кожної дитини, народженої поза шлюбом, від матері засвідчується самим фактом народження дитини. Походження кожної дитини, народженої поза шлюбом, засвідчується шляхом добровільного визнання батьківства батьком або встановлюється в судовому порядку. Указується, що добровільне визнання батьківства не може бути предметом опротестування або оспорювання, оскільки внутрішнє законодавство передбачає ці процедури, якщо тільки

особа, що хоче визнати або вже визнала своє батьківство, не є біологічним батьком цієї дитини. Конвенція визначає обов'язок батька і матері дитини, народженої поза шлюбом, утримувати цю дитину таким самим чином, як і дитину, народжену в шлюбі. Аналогічним чином, Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок 1979 р включає в себе положення, які надають комплексний захист жінкам в контексті сім'ї з урахуванням значення "вкладу жінок у добробут сім'ї і в розвиток суспільства, що дотепер не отримав повного визнання", соціального значення материнства та ролі обох батьків у сім'ї та в вихованні дітей.

Україною також ратифіковано Європейську конвенцію про визнання та виконання рішень стосовно опіки над дітьми та про поновлення опіки над дітьми від 20.05.1980 р. Цікавим є тлумачення терміна "дитина", під якою в конвенції розуміється особа будь-якого громадянства, що не досягла 16 років й не має права самостійно вирішувати питання щодо місця свого проживання за законодавством місця її звичайного проживання, законодавством її громадянства чи за внутрішнім законодавством запитуваної держави. Тобто спостерігаємо, що, на відміну від інших міжнародних документів, ця конвенція зменшує вік, до якого особа визнається дитиною (порівняно з Конвенцією про права дитини, у якій вік встановлюється до 18 років). Звичайно, це пов'язано зі специфікою об'єкта міжнародно-правового регулювання визначених документом відносин [4].

Декларація ООН про соціальні та правові принципи, що стосуються захисту і благополуччя дітей, особливо в разі передачі дітей на виховання та їх усиновлення на національному і міжнародному рівнях від 03.12.1986 р., визначила орієнтири поліпшення благополуччя дітей. У ній проголошується, що кожна держава повинна надавати першочергову увагу благополуччю сім'ї і дитини. Добробут дитини залежить від добробуту родини. У міжнародному акті зазначено, що піклування про дитину покладається передовсім на її батьків [5].

Документом, де зазначено, що людство зобов'язане дати дітям усе найкраще, надійно забезпечити дитинство, яке гарантує в майбутньому розвиток повнолітніх громадян, стала *Конвенція про права дитини*, схвалена ООН 20 листопада 1989 р. Україна ратифікувала Конвенцію в 1991 р. та внесла відповідні зміни до національного законодавства. Цю Конвенцію ратифікували 189 країн світу. Серед тих, хто не ратифікував її, – США та Сомалі.

У преамбулі до конвенції вказується, що сім'я як основний осередок суспільства є природним середовищем для зростання і благополуччя всіх її членів і особливо дітей, їй повинні бути надані необхідний захист та сприяння для того, щоб вона могла повністю покласти на себе обов'язки з виховання дітей, тим самим виключивши з життя дитини правопорушення. У зв'язку з цим, містяться згадки про її основні засади, а саме: викладені раніше у принципах Хартії ООН (1945), Загальної Декларації прав людини (1948) і Міжнародних Пактів з прав людини (1966). Також посилено розуміння того, що діти потребують особливого піклування, як це було проголошено у Женевській Декларації прав дитини (1924) і Декларації прав дитини (1959); визнання того, що є діти, які живуть в особливо важких умовах, і такі діти потребують особливої уваги; визнання важливості традицій і народних культурних цінностей у захисті дітей та забезпеченні їх гармонійного розвитку; визнання важливості міжнародної співпраці [6].

Також необхідно особливо відзначити статтю 3, у якій ідеться про те, що кращі інтереси дитини повинні братися до уваги в першу чергу під час прийняття органами влади рішень, які впливають на добробут дитини, а також що держава

повинна надавати необхідну допомогу батькам або іншим особам, які на законних засадах піклуються про дитину.

У цьому контексті статті 5 та 18 також є надзвичайно важливими. Стаття 5 передбачає, що держави зобов'язані поважати права та обов'язки батьків, спрямовувати зусилля на практичне використання дітьми їхніх прав, передбачених Конвенцією. На додачу стаття 18 визначає, що батько й мати несуть рівну відповідальність за виховання та розвиток дитини, а держава зобов'язана надавати їм необхідну допомогу, якщо це необхідно [3].

Конвенція ООН про права дитини – не просто декларація, а міжнародна угода, ратифікувавши яку кожна країна повинна дотримуватися її вимог, спиратися на них, у тому числі шляхом внесення доповнень і змін до свого законодавства з метою захисту дітей від різних посягань.

Поряд із перерахованими вище міжнародними документами особливе місце посідає конвенція про захист трудящих-мігрантів і членів їх сімей 1990 року, де міститься вимога до держав-учасниць щодо вжиття належних заходів із забезпечення захисту єдності сімей трудящих-мігрантів і сприяння їх возз'єднанню, оскільки трудящі-мігранти і члени їх сімей через, зокрема, те, що вони не знаходяться в державі походження, перебувають у непростому становищі серед місцевого населення.

Європейська конвенція про здійснення прав дітей 1996 року (в Україні набрала чинності з 01.04.2007 р.) була розроблена Радою Європи й безпосереднім чином пов'язана з Конвенцією про права дитини 1989 р, є доповненням до конвенції й надає процесуальні права дітям, спрямована на забезпечення їх участі в судочинстві, а також у вирішенні сімейно-правових спорів в адміністративному порядку. Вона належить до спеціальних міжнародних документів у сфері охорони та гарантування прав дітей на регіональному рівні. Предметом цієї конвенції є – у найвищих інтересах дітей – підтримка їхніх прав, надання дітям процесуального становища, за якого діти особисто або через інших осіб чи органи поінформовані та допущені до участі в розгляді судовим органом справ, які їх стосуються. Встановлюється право дитини отримувати консультації та висловлювати власну думку [7].

Також набрала чинності Конвенція про контакт з дітьми від 15.05.2003 р., у якій проголошується, що дитина та її батьки мають право встановлювати й підтримувати регулярний контакт одне з одним. З урахуванням найвищих інтересів дитини може бути встановлено контакт між дитиною та особами, які не є її батьками, але мають сімейні зв'язки з дитиною [8].

Зупинимося докладніше на міжнародних документах, які спричинили останніми роками прийняття багатьох резонансних судових рішень в Україні. Це так звані Гаазькі дитячі конвенції (Hague Children's Conventions), які уніфікують норми міжнародної підсудності, визнання й виконання іноземних судових рішень та судового співробітництва [9, с. 78]. В Україні ратифіковано чотири Hague Children's Conventions, і в розрізі розглядуваних у нашому дослідженні питань ми зупинимося на двох із них – Гаазькій Конвенції 1980 р. про цивільно-правові аспекти міжнародного викрадення дітей (ратифіковано Україною 2006 року) і Гаазькій конвенції 1996 р. про юрисдикцію, право, що застосовується, визнання, виконання і

співробітництво щодо батьківської відповідальності та заходів захисту дітей (ратифіковано 2008 року). Перша визначає основи співпраці між Центральними органами Договірних держав у двох сферах: 1) забезпечення негайного повернення дітей, яких було незаконно переміщено або утримувано у будь-якій з Договірних держав; 2) ефективне дотримання прав на опіку над дитиною й на доступ до дитини. Найпоширенішою формою застосування конвенції є ініціювання судового процесу шляхом подання заяви про повернення дитини до тієї Договірної держави, у якій вона мала звичайне місце проживання до моменту її викрадення [1, с. 61]. Гаазька конвенція 1996 р. про юрисдикцію, право, що застосовується, визнання, виконання і співробітництво щодо батьківської відповідальності та заходів захисту дітей (далі − Гаазька конвенція про батьківську відповідальність 1996 р.) відома у світі як "Гаазька конвенція про міжнародний захист дітей", оскільки вона спрямована на досягнення відразу декількох цілей (ст. 1): а) регулює питання міжнародної підсудності й визначає, органи якої саме держави мають юрисдикцію вживати заходів, спрямованих на захист особи та майна дитини; б) регулює колізійні питання й визначає, яке саме право має застосовуватися до питань батьківської відповідальності; в) забезпечує визнання та виконання заходів захисту в усіх Договірних державах; г) запроваджує співробітництво між органами Договірних держав, яке може бути необхідним для досягнення цілей цієї конвенції [1, с. 78–79]. У конвенції визначено термін "батьківська відповідальність", під яким розуміються повноваження, що випливають з батьківських чи будь-яких аналогічних відносин, які визначають права, обов'язки та представництво стосовно особи чи майна дитини батьків, опікунів або інших законних представників. Також у ній зазначається, що набуття або припинення батьківської відповідальності в силу закону, без втручання судового або адміністративного органу, визначається правом держави звичайного місця проживання дитини. здійснення батьківської відповідальності визначається правом держави звичайного місця проживання дитини. Якщо звичайне місце проживання дитини змінюється, то воно визначається правом держави нового звичайного місця проживання. Відповідно до п. 1 ст. 29 конвенції Україна визначила, що центральним органом для виконання обов'язків, що покладаються на нього згідно з положеннями цієї конвенції, є Міністерство юстиції України.

Гаазька конвенція про батьківську відповідальність 1996 р. посилила положення Гаазької Конвенції 1980 р. про цивільно-правові аспекти міжнародного викрадення дітей за напрямами застосування концепції звичайного місця проживання дитини, вжиття необхідних тимчасових заходів захисту особи дитини та її майна, а також співробітництво Договірних держав у сфері надання інформації про законодавство, співробітництво Договірних держав у сфері надання інформації, що стосується захисту дитини, співробітництво у зв'язку з виникненням проблеми конкуренції юрисдикцій.

Це основний, хоча далеко не повний, перелік міжнародних документів, пов'язаних із захистом захисту особистих немайнових прав дітей у сімейних спорах і сім'ї загалом. Процес законотворчості в міжнародному праві триває, доповнюючи положення із захисту й допомоги сім'ї різними контекстами, як-от "родинні зв'язки", "роль обох батьків у сім'ї", "підтримка родини", "добробут родини", та багатьма іншими.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Черняк Ю.В.* Уніфікація норм міжнародного цивільного процесу з розгляду сімейних спорів: монографія. К.: Алерта, 2018. 388 с.

2. Сімейний кодекс України від 10 січня 2002 № 2947-XIV. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2002. № 21–22. Ст. 135. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14 (дата звернення: 28.03.2019).

3. *Левченко К.* Двадцять років Конвенції ООН про права дитини / Права людини в Україні. Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. URL: http://khpg.org/index.php?id=1258983351 (дата звернення: 27.03.2019).

4. Європейська конвенція про визнання і виконання рішень стосовно опіки над дітьми та поновлення опіки над дітьми. URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgibin/laws/main.cgi?nreg=994_3273 (дата звернення: 28.03.2019).

5. Декларація ООН про соціальні та правові принципи, що стосуються захисту і благополуччя дітей, особливо у разі передачі дітей на виховання та їх усиновлення на національному і міжнародному рівнях від 03.12.1986. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995.../card2 (дата звернення: 28.03.2019).

6. *Хазова О.А.* Принцип 6 Декларации ООН прав ребенка 1959 года в контексте Конвенции о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей 1980 года. Труды Института государства и права РАН. 2017. Том 12. № 6. С. 202–220.

7. Європейська конвенція про здійснення прав дітей: ратифіковано із заявою Закону № 69-V (69-16) від 03.08.2006. ВВР. 2006. № 41. Ст. 354.

8. Конвенція про контакт з дітьми (ETS N 192): ратифіковано з заявою Законом N 166-V (166-16) від 20.09.2006. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_659 (дата звернення: 28.03.2019).

9. *Черняк Ю.* Гаазька конвенція 1980 р. про цивільно-правові аспекти міжнародного викрадення дітей в системі міжнародних правових актів україни. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. 2015. № 1(43). С. 78–82.

REFERENCES

1. *Cherniak, Yu.V.* (2018). Unifikatsiia norm mizhnarodnoho tsyvilnoho protsesu z rozhhliadu simeynykh sporiv. “Unification of Norms of the International Civil Process for Family Cases”: monograph. K.: Alerta, 2018. 388 p. [in Ukrainian].

2. The Family Code of Ukraine of January 10, 2002. No 2947-XIV. Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine (VR). 2002. No 21–22. Art. 135. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14 (date of application: 28.03.2019) [in Ukrainian].

3. *Levchenko K.* Dvadtsiat rokiv Konventsii OON pro prava dytyny. “Twenty Years of the UN Convention on the Rights of the Child” / Human Rights in Ukraine. Information portal of the Kharkiv Human Rights Group. URL: http://khpg.org/index.php?id=1258983351 (date of application: 27.03.2019) [in Ukrainian].

4. European Convention on the Recognition and Enforcement of Decisions Concerning Custody of Children and Resumption of Custody of Children. URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgibin/laws/main.cgi?nreg=994_327 3 (date of application: 28.03.2019) [in Ukrainian] .

5. United Nations Declaration on the Social and Legal Principles Relating to the Protection and Welfare of Children, Especially in the Case of the Transfer of Children to Education and Their Adoption at the National and International Levels of 03.12.1986. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995.../card2 (date of application: 28.03.2019) [in Ukrainian].

6. *Khazova, O.A.* (2017). Printsip 6 Deklaratsii OON prav rebenka 1959 goda v kontekste Konventsii o grazhdansko-pravovykh aspektakh mezhdunarodnogo pokhishcheniya detey 1980 goda. “Principle 6 of the UN Declaration of the Rights of the Child of 1959 in the Context of the Convention on the Civil Aspects of International Children Abduction of 1980”. Proceedings of the Institute of State and Law. Vol. 12. No 6. P. 202–220 [in Russian].

7. European Convention on the Exercise of Children’s Rights: ratified with a by the Law No 69-V (69-16) of 03.08.2006. VVR. 2006. No 41. Art. 354 [in Ukrainian].

8. Convention on contact with children (ETS No. 192): ratified with a statement by Law No. 166-V (166-16) dated September 20, 2006. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_659 (date of application: 28.03.2019) [in Ukrainian].

9. *Cherniak, Y.V.* (2015). Haazka konventsiya 1980 r. pro tsyvilno-pravovi aspekty mizhnarodnoho vykradennia ditei v systemi mizhnarodnykh pravovykh aktiv Ukrayiny. “The Hague Convention of

1980 on the Civil Aspects of International Children Abduction in the System of International Legal Acts of Ukraine". Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv 1(43), P. 78–82 [in Ukrainian].

UDC (342.7-053.2): 347.6(100)

O.V. Alieksieieva,
Candidate of Juridical Sciences, Leading Researcher, State Research Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0003-3390-536X,
A.P. Kalinichenko,
Candidate of Juridical Sciences, Senior Research Associate, Associate Professor of the Department, Prycarpattia Faculty of the National Academy of Internal Affairs, Ivano-Frankivsk, Ukraine

REVIEW OF NORMS OF INTERNATIONAL LEGISLATION ON THE PROTECTION OF CHILDREN'S RIGHTS IN FAMILY DISPUTES

Globalized world has greatly influenced the level and forms of the consolidation of children's rights. Their standardization and detailed regulation in certain spheres (adoption, labor, family relations, penitentiary, etc.) are the indication of the great respect for children's rights in modern world.The norms of international law on the protection of children's rights in family disputes, ratified by Ukraine, include the Declaration of the Rights of the Child, adopted by the General Assembly of the United Nations on November 20, 1959; Hague Convention on the Recognition and Enforcement of Judgments on Obligations of Detention 1973, Hague Convention on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Cooperation on Parental Responsibility and Protection of Children 1996, and the Hague Convention on the International Recovery of Child Support and other Types of Family Maintenance 2007; conventions adopted under the auspices of the Council of Europe: the Convention on the Recognition and Enforcement of Decisions concerning Custody of Children in 1980, Convention on Civil Aspects of International Child Abduction of 25.10.1980, Convention on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Cooperation on Parental Responsibility and Measures to Protect Children from Violence. This, in turn, obliges our state to carry out legal proceedings in view of the commitments it has taken after the ratification of these documents and of the practical experience of the European Court of Human Rights. Obligations that should primarily ensure the best interests of the child. In particular, in the context of international law, paper considers a number of aspects concerning the protection of non-property rights of children in family disputes, namely, communication with both parents and the rights of parents to participate in the upbringing of children, especially if parents live separately, particularly in different countries. As the experience of judicial practice has shown, these issues are among the most acute and relevant in family law.

In the review of these and other international documents concerning children, their genesis has been researched, the content of their main provisions has been analyzed in order to create an effective mechanism for the protection of children's rights in Ukraine.

Keywords: Declaration of the Rights of the Child, adopted by the General Assembly of the United Nations on November 20, 1959; Convention on the Rights of the Child, the Hague Children's Conferences; conventions adopted under the auspices of the Council of Europe; European Court of Human Rights, equality of rights and duties of parents, family disputes, separation of parents, habitual residence of the child.

Отримано 04.04.2019

УДК 342.7(479.24):341

Абдуллаев Мехти Камал оглы,
доктор юридических наук,
профессор кафедры правоведения
Академии государственного управления
при Президенте Азербайджанской Республики
г. Баку, Азербайджан

ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ С УЧЕТОМ НОРМ ЕВРОПЕЙСКОГО ПРАВА

На відміну від деяких нових конституцій, Основний Закон Азербайджану не містить загального положення, що передбачає цілі та підстави для обмеження прав людини. Проте в ряді статей міститься посилання лише на одну підставу для обмеження відповідного права, а в деяких випадках взагалі не передбачено будь-яких обмежень (або можливість обмеження) щодо прав людини, допустимість обмеження яких на певних підставах однозначно встановлена в міжнародному праві (наприклад, свобода масової інформації (ч. II ст. 50 Конституції), свобода творчості (ст. 51 Конституції) та ін.

Можна відзначити, що чинне конституційне законодавство Азербайджанської Республіки створює адекватну правову базу для забезпечення основних прав і свобод людини в країні відповідно до ратифікованих нею міжнародних договорів та недопущення обмеження зазначених прав і свобод в більшій мірі, ніж це передбачено міжнародним законодавством.

Ключові слова: *обмеження, права людини, закон, Європейська Конвенція, конституція, Європейський Суд, постанова, правила, Кабінет Міністрів*

Помимо содержащихся в тексте Основного Закона ссылок на возможность ограничения того или иного права индивида посредством закона, в упомянутом Конституционном Законе “О регулировании осуществления прав и свобод человека и гражданина в Азербайджанской Республике” четко установлено, что права и свободы человека могут ограничиваться только законом (ст. 3.1). Понятие “закон” следовало бы понимать в широком смысле, как охватывающее не только акты Милли Меджлиса, но и все нормативно-правовые акты, входящие в систему законодательства Азербайджанской Республики. Узкое понимание, на наш взгляд, сделало бы приведенное положение Конституционного Закона сугубо декларативным, поскольку в реальности многие вопросы жизнедеятельности людей, а стало быть, касающиеся их основных прав и свобод, регулируются иными нормативно-правовыми актами, в особенности, постановлениями Кабинета Министров и ведомственными актами − нормативными актами центральных органов исполнительной власти. А это регулирование обязательно сопряжено с установлением определенных ограничений, запретов и т.п.

Основные права и свободы могут ограничиваться, с одной стороны, не только нормативно-правовыми актами, но и актами нормативного характера (например, постановлениями, инструкциями или разъяснениями Центральной избирательной

© Абдуллаев Мехти Камал оглы, 2019

комиссии Азербайджанской Республики), и, с другой стороны, не только нормативными актами государственных органов, но и органов местного самоуправления – актами муниципалитетов. Согласно ч. II ст. 150 Конституции, акты, принятые муниципалитетами, обязательны для исполнения гражданами, живущими на его территории, и юридическими лицами, расположенными на ней. Заметим, что согласно ст. 4.1.6 Конституционного Закона "О нормативно-правовых актах" от 21 декабря 2010 г. [1], акты органов местного самоуправления отнесены к кругу актов нормативного характера. То, что права и свободы лиц могут нарушаться также актами муниципалитетов, вытекает, в частности, из ст. 1.1 Конституционного Закона "Об Уполномоченном по правам человека (обмудсмене) Азербайджанской Республики" [7], которая устанавливает, что должность Уполномоченного по правам человека Азербайджанской Республики учреждается для восстановления прав и свобод человека, нарушенных государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Разумеется, в силу конституционно установленной иерархии нормативно-правовых актов в Азербайджанской Республике (см. ст. 148 Конституции) и механизмов ее защиты (особо следует отметить роль Конституционного Суда в соответствии со ст. 130 Конституции), все эти акты должны соответствовать Конституции и законам страны. К сожалению, происходит это не всегда. В итоге, как мы увидим ниже, нормативные акты правительства или центральных органов исполнительной власти либо устанавливают такие ограничения прав человека, которые не предусмотрены не только Конституцией, но и также законами, либо же установленные указанными нормативно-правовыми актами ограничения не соответствуют принципу необходимости и/или принципу пропорциональности.

Помимо вышеизложенных замечаний общего характера, хотели бы также отметить еще один момент, который необходим нам для того, чтобы очертить рамки анализа практики законодательного ограничения прав человека в Азербайджане. Наша задача заключается лишь в том, чтобы показать на основе нескольких примеров, что существуют определенные упущения в данной сфере, и попытаться определить меры, которые необходимо принять для предотвращения и устранения этих упущений.

Прежде всего, следует обратить внимание на тот примечательный факт, что в некоторые законы Азербайджанской Республики были внесены изменения, точно воспроизводящие соответствующие ограничительные положения Европейской конвенции о правах человека.

В качестве примера можно привести ч. 1 ст. 7 Закона "О свободе собраний" [5]. В ней говорится: "Свобода собраний может быть подвергнута только тем ограничениям, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной или общественной безопасности, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц". В данном положении почти буквально воспроизведена ч. 2 ст. 11 Европейской конвенции о правах человека. Считаем, что при толковании других положений этого Закона, в особенности тех, которые устанавливают определенные ограничения или запреты в отношении проведения мирных собраний, отечественный правоприменитель обязан брать за основу вышеприведенную ч. 1 ст. 7 Закона. Именно такой подход может обеспечить должную имплементацию свободы собраний в нашей стране в соответствии с взятыми ею на себя международными обязательствами.

Важно подчеркнуть, что Закон “О свободе собраний” не содержит каких-либо положений, противоречащих Европейской конвенции о правах человека и соответствующей практике Европейского суда по правам человека. Установленные Законом ограничения или запреты на реализацию свободы собраний не выходят за рамки ч. 2 ст. 11 Европейской Конвенции. Примечательно, что в свое время Венецианская комиссия дала очень позитивную оценку этому законодательному акту, отметив, что он в целом отвечает европейским стандартам [12].

Еще один положительный пример трансформации ограничительных положений Европейской конвенции о правах человека содержится в Законе “О свободе вероисповедания” [4]. Так, ч. 2 ст. 9 Конвенции воспроизведена ныне в ч. 3 ст. 1 Закона, которая гласит (данное важное изменение было сделано в 2009 г.): “Свобода вероисповедания может ограничиваться только в случаях, предусмотренных законом и необходимых в демократическом обществе в интересах общественной безопасности, для обеспечения общественного порядка, охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц”.

Как мы увидим ниже, приведенное положение, призванное служить важным ориентиром для органов государственной власти в целях надлежащего осуществления в Азербайджане свободы вероисповедания, вступает в противоречие с некоторыми иными положениями этого же Закона. Иными словами, хотя из данной статьи отчетливо вытекает, что свобода вероисповедания может подлежать ограничениям исключительно в строгом соответствии с Европейской конвенцией о правах человека, в Закон все же внесены положения, которые допускают ограничения, выходящие за конвенционные рамки. Прежде чем перейти к их краткому анализу, считаем необходимым подчеркнуть, что при толковании этих положений и в целом Закона “О свободе вероисповедания”, правоприменитель должен будет руководствоваться Европейской конвенцией о правах человека, не только в силу вышеприведенной ч. 3 ст. 1 Закона, но и ст. 151 Конституции, однозначно предусматривающей примат межгосударственных договоров над законами.

А теперь обратим внимание на упомянутые ограничительные положения Закона.

Особый интерес в этой связи представляет ст. 12.1, которая гласит, что “все религиозные образования могут осуществлять свою деятельность только после получения государственной регистрации в соответствующем органе государственной власти и занесения в государственный реестр религиозных образований”.

Представляется, что это положение являет собой основу для неоправданного вмешательства в осуществление как свободы религии, так и свободы объединений. Постараемся обосновать свою позицию.

Сперва отметим, что законодательное положение о том, что неправительственная организация (ассоциация) должна быть обязательно зарегистрирована для приобретения статуса юридического лица, само по себе не может рассматриваться как нарушение свободы объединений. Если какое-либо образование желает приобрести указанный статус для того, чтобы пользоваться предоставленными юридическим лицам правами, то оно должно обратиться в соответствующий государственный орган и пройти регистрацию в установленном законом порядке. Важность приобретения неправительственными организациями правосубъектности подчеркивалась, в частности, Европейским судом по правам человека, по мнению которого, “важнейшим аспектом права на свободу объединений является то, что граждане должны быть в состоянии создать юридическое лицо, для того чтобы коллективно выступать в сфере взаимных интересов. Без этого, данное право не

имело бы никакого практического значения" [10]. Аналогично высказывалась и Венецианская комиссия, которая в одном из своих заключений отмечала, что национальное законодательство может требовать регистрацию объединений, и отсутствие регистрации может иметь определенные последствия для правового положения и правосубъектности данного объединения [11].

Важность государственной регистрации в Азербайджане связана также с тем, что только зарегистрированные неправительственные организации могут быть получателями грантов в соответствии с Законом о грантах, а также только такие организации могут пользоваться налоговыми преимуществами по Налоговому Кодексу.

В свете сказанного принципиально важно, чтобы процесс государственной регистрации неправительственных образований не был громоздким и длительным. А императивное положение о том, что неправительственные образования, включая религиозные ассоциации, не вправе осуществлять деятельность без регистрации, вряд ли отвечает какой-либо из легитимных целей, установленных в ч. 2 ст. 11 Европейской конвенции о правах человека, и, на наш взгляд, не является необходимым в демократическом обществе вмешательством в реализацию данной свободы.

Далее, следующее требование ст. 12.1 Закона о том, что религиозное образование может осуществлять деятельность только по тому юридическому адресу, который указан в информации, представленной для государственной регистрации, вряд ли можно рассматривать как ограничение, необходимое в демократическом обществе.

Согласно Закону, одним из оснований для ликвидации религиозного образования является распространение и пропаганда религий (религиозных течений), противоречащих "принципам человечности". Думается, что понятие "принципы человечности" в силу своей неопределенности и неясности может быть проблематичным в плане надлежащего толкования и применения указанного положения. В этой связи, данное вмешательство в реализацию свободы вероисповедания вряд ли может рассматриваться как ограничение, "предусмотренное законом".

Следующий наш пример касается Закона "О правовом положении иностранцев и лиц без гражданства" [3].

В Законе установлено, что в случае ограничения прав и свобод граждан Азербайджанской Республики иностранным государством на своей территории, законом Азербайджанской Республики могут быть установлены адекватные ограничения для граждан этого государства на территории Азербайджанской Республики (ч. 3 ст. 4). Считаем, что принцип взаимности, закрепленный в приведенном положении, не должен применяться в сфере прав человека. Иными словами, государство не может отвечать на ограничительные меры в отношении своих граждан, применяемые другим государством, аналогичными мерами в отношении граждан данного государства. В этой связи, вышеуказанная норма находится в противоречии со ст.ст. 1 и 14 Европейской конвенции о правах человека (соответственно, со ст.ст. 2 и 26 Пакта о гражданских и политических правах).

Интерес также представляют законодательные положения об ограничении права на жизнь.

Так, Закон "О служебном и гражданском оружии" от 1997 г. устанавливает несколько оснований, когда "пользователь служебного или гражданского оружия может применять выданное ему оружие"; одним из таких оснований является "охрана собственности или неприкосновенности жилья от преступных покушений" (ч. IV ст. 16) [6]. Полагаем, что применение оружия по указанному основанию с

летальным исходом могло бы противоречить ч. 2 ст. 2 Европейской конвенции о правах человека, которая предусматривает исчерпывающий перечень случаев, когда применение властями силы, повлекшее за собой смерть лица не рассматривается как нарушение права на жизнь. Это следующие три случая: 1) для защиты любого лица от незаконного насилия; 2) для осуществления законного ареста или предотвращения побега лица, задержанного на законных основаниях; 3) при осуществлении правомерных действий с целью подавления бунта или мятежа.

Как мы видим, применение летальной силы в целях охраны имущества по указанному закону выходит за рамки ограничений, четко предусмотренных Европейской конвенцией о правах человека. Следует добавить, что ряд стран (например, Мальта) при ратификации Европейской конвенции о правах человека сделали оговорку к ст. 2, указав при этом на предусмотренную внутренним законодательством возможность применения силы также и для охраны собственности.

Кроме того, формулировка, использованная в Законе "О служебном и гражданском оружии" о том, оружие может также применяться "в других исключительных случаях, предусмотренных законодательством Азербайджанской Республики" находится в явном противоречии упомянутой ч. 2 ст. 2 Европейской Конвенции, поскольку установленный ею исчерпывающий перечень ограничений не может расширяться государствами-участниками.

Наконец, в указанном Законе не нашло свое отражение важнейшее требование Европейской Конвенции о том, что применение силы должно быть абсолютно необходимым и пропорциональным возникшей опасности (см. ч. 2 ст. 2 Конвенции).

Как известно, Европейская конвенция о правах человека устанавливает исчерпывающий перечень оснований, допускающих ограничение права на свободу и личную неприкосновенность. Государства-участники Европейской конвенции не вправе расширить вышеприведенный перечень, т.е. предусмотреть иные основания ограничения права на свободу и личную неприкосновенность. В этой связи нам представляется проблематичной ст. 245.5 Уголовно-процессуального кодекса [8], которая гласит: "Следователь вправе запретить лицам, находящимся в месте производства обыска или выемки, покидать это место, а также сноситься друг с другом и иными лицами до окончания обыска или выемки". Отсюда вытекает, что любому лицу, которое оказалось в помещении, где необходимо произвести обыск или выемку, – например, человеку, пришедшему в гости, – можно будет запретить не покидать данное помещение вплоть до окончания обыска или выемки. Конечно, любое лицо, находящееся в обыскиваемом помещении, может быть подвергнуто личному обыску, но после этого следует его немедленно отпустить, а не удерживать его до окончания обыска. Если человек не может по своей воле покинуть помещение и обязан остаться там по решению следователя в течение определенного времени, пока продолжается обыск или выемка, то этот человек считается лишенным свободы в смысле ст. 5 Европейской Конвенции. Заметим, что он лишается свободы по основанию, которое не упомянуто в Конвенции. Стало быть, приведенное положение УПК (ст. 245.5) находится в противоречии с ч. 1 ст. 5 Европейской конвенции о правах человека.

Выше на примере Закона "О полиции" мы указали на надлежащее решение вопроса о законодательном ограничении основных прав человека. Таких примеров в нашем законодательстве достаточно.

Как уже отмечалось, вмешательства в сферу прав и свобод человека могут предусматриваться не только законами, но и другими нормативно-правовыми актами, входящими в систему законодательства нашего государства. Подобные

ограничения большей частью вводятся постановлениями Кабинета Министров и нормативными актами центральных органов исполнительной власти. Конечно же, в основном эти вмешательства являются правомерными и обоснованными, не нарушая международных и конституционных установлений. Но встречаются также случаи неоправданного ограничения прав человека. В качестве иллюстрации приведем два примера.

Постановление Кабинета Министров Азербайджанской Республики от 16 марта 2011 года № 43 "Об утверждении Правил ведения переговоров для подготовки и заключения соглашения в связи с государственной регистрацией филиалов или представительств неправительственных организаций иностранных государств в Азербайджанской Республике" принято во исполнение определенных положений Закона "О неправительственных организациях (общественных объединениях и фондах)" [2]. Правила определяют порядок ведения переговоров между представителями иностранной неправительственной организации и Министерства юстиции Азербайджана по поводу заключения соглашения о регистрации местного филиала (или представительства) данной организации. Для того чтобы начать такие переговоры, иностранная неправительственная организация должна обратиться с письменным заявлением в Министерство юстиции. Согласно Правилам, регистрация представительства или филиала обусловлена рядом требований, которым должна отвечать предстоящая деятельность организации на территории Азербайджанской Республики.

Некоторые из этих условий вполне вписываются в рамки ограничений, предусмотренных соответствующими международными договорными положениями. К ним, в частности, относятся следующие требования: соблюдение Конституции, законов и других нормативных актов Азербайджанской Республики; не осуществлять какой-либо деятельности на территориях, оккупированных в результате Армяно-Азербайджанского, Нагорно-Карабахского конфликта, в том числе не устанавливать контактов с сепаратистским режимом Нагорного Карабаха; предоставлять в установленные законодательством сроки необходимой для регистрации информации.

Вместе с тем, такое требование, как уважительное отношение к национально-духовным ценностям Азербайджанского народа, на наш взгляд, может послужить основанием – в особенности, при неверной интерпретации – для большего ограничения свободы объединений, нежели это дозволено международными соглашениями. Проблема в том, что Правила не уточняют, что понимается под понятием "национально-духовные ценности". Неопределенность и расплывчатость законодательных положений, как мы уже отмечали, может дать основание для признания неправомерными установленных этими положениями ограничений на том основании, что данное ограничение не предусмотрено законом.

Другой пример касается Правил внутренней дисциплины пенитенциарных учреждений, утвержденных приказом Министерства юстиции Азербайджанской Республики № 16-Т от 19 ноября 2010 г. Обратим внимание на п. 159 этого нормативного документа, который гласит: "Телефонные разговоры осужденных контролируются персоналом пенитенциарного учреждения".

Данное положение вводит ограничение в отношении права на тайну телефонных переговоров – одного из важных элементов права на уважение частной жизни. Известно, что данное право не является абсолютным правом; допускается вмешательство со стороны властей в осуществление этого права в интересах нацио-

нальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности или защиты прав и свобод других лиц (ст. 8 Европейской конвенции о правах человека). Таким образом, государственные органы вправе подслушивать телефонные разговоры, если это необходимо, например, в интересах национальной безопасности или предотвращения преступлений. Разумеется, каждое подобное вмешательство должно строго соответствовать принципам необходимости и пропорциональности.

Возникают следующие вопросы: только тот факт, что лицо осуждено и отбывает наказание в закрытом пенитенциарном учреждении, может ли служить достаточным основанием для подобного бланкетного контроля за всеми его телефонными разговорами? Любой ли разговор всякого осужденного может быть потенциально опасным для охраны государственной безопасности или поддержания порядка и дисциплины в рамках пенитенциарного учреждения? А если это телефонный разговор с адвокатом, с которым осужденный имеет право на конфиденциальное общение? По нашему мнению, эти вопросы вряд ли требуют утвердительного ответа. Осужденные, как и все лица, имеют право на уважение их частной жизни, и закон (нормативно-правовой акт) должен предусматривать защиту против произвольных и неоправданных вмешательств в реализацию этого права [9]. В особенности, должны быть четко и исчерпывающим образом установлены условия (и порядок) подслушивания или записывания телефонных переговоров индивидов, включая лиц, отбывающих наказание в пенитенциарных учреждениях.

Проведенный нами анализ показывает необходимость осуществления систематического и эффективного “правозащитного” анализа как действующего законодательства в целом, так и проектов нормативно-правовых актов с целью обеспечения их соответствия международным договорам в области прав человека, ратифицированным Азербайджанской Республикой. Это в особенности касается подзаконных нормативных актов, чтобы не допустить установления в них неоправданных вмешательств в осуществление основных прав и свобод человека. В этой связи, целесообразным представляется создание специальных экспертных групп в Президентской Администрации, Милли Меджлисе и Кабинете Министров, которые бы занимались проведением подобной аналитической работы и “правозащитной” экспертизы. Правильно было бы ввести практику, когда любой проект нормативно-правового акта, имеющий какое-либо отношение к основным правам и свободам человека, представлялся бы для принятия в соответствующий государственный орган только при наличии подтверждения о соответствии данного проекта международному праву, и в частности, Европейской конвенции о правах человека.

Определенную роль в качестве важного превентивного механизма мог бы играть Уполномоченный Азербайджанской Республики при Европейском суде по правам человека; так, он мог бы в соответствующем порядке поднимать вопросы об изменении или отмене законодательных актов, противоречащих международным обязательствам страны в области прав человека. Равным образом, он мог бы направлять рекомендации судебным органам страны о том, чтобы не применять законодательные положения, признанные противоречащими Европейской конвенции о правах человека или же интерпретировать то или иное право человека в соответствии с прецедентным правом Страсбургского Суда.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Закон "Об Уполномоченном по правам человека (обмудсмене) Азербайджанской Республики. URL: http://www.e-qanun.az/framework/21300 (дата обращения: 12.12.2018).

2. Закон Азербайджанской Республики "О неправительственных организациях (общественных объединениях и фондах)" от 13 июня 2000 года. URL: http://www.justice.gov.az/notariat.php?page=2004 (дата обращения: 11.12.2018).

3. Закон Азербайджанской Республики "О правовом положении иностранцев и лиц без гражданства" от 13 марта 1996 года. URL: http://www.migration.gov.az/images/pdf/87e5dae74272bd931c6743c49be8f188.pdf (дата обращения: 12.12.2018).

4. Закон Азербайджанской Республики "О свободе вероисповедания" от 20 августа 1992 года. URL: http://www.scwra.gov.az/docs/169/ (дата обращения: 12.12.2018).

5. Закон Азербайджанской Республики "О свободе собраний" от 13 ноября 1998 года. URL: http://www.mia.gov.az/index.php?/az/content/213/ (дата обращения: 10.12.2018).

6. Закон Азербайджанской Республики "О служебном и гражданском оружии" от 30 декабря 1997 года. URL: http://www.mia.gov.az/index.php?/az/content/197/ (дата обращения: 10.12.2018).

7. Конституционный Закон Азербайджанской Республики "Об Уполномоченном по правам человека (обмудсмене) Азербайджанской Республики" от 28 декабря 2001 года. URL: http://www.meclis.gov.az/?/az/topcontent/3 (дата обращения: 11.12.2018).

8. Уголовно-процессуальный кодекс Азербайджанской Республики от 14 июля 2000 года. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=11597 (дата обращения: 12.12.2018).

9. Case of Doerga v. The Netherlands. Application no. 50210/99. Judgment. Strasbourg. 27 April 2004. URL: https://www.legal-tools.org/doc/37da5c/pdf/ (дата обращения: 10.12.2018).

10. Sidiropoulos and others v. Greece, Application No 26695/95, 10 July 1998.

11. Venice Commission, Opinion on the compatibility with universal human rights standards of Article 193-1 of the Criminal Code on the rights of non-registered associations of the Republic of Belarus, CDL-AD (2011)036.

12. Venice Commission, Opinion on the Draft Amendments to the Law on Freedom of Assembly of Azerbaijan, CDL-AD (2007)042, Opinion No. 437/2007.

REFERENCES

1. The Law "On the Commissioner for Human Rights (Ombudsman) of the Republic of Azerbaijan". URL: http://www.e-qanun.az/framework/21300 (date of application: 12.12.2018) [in Russian].

2. The Law of the Republic of Azerbaijan "On Non-Governmental Organizations (Public Associations and Foundations)" dated June 13, 2000. URL: http://www.justice.gov.az/notariat.php?page=2004 (date of application: 11.12.2018) [in Russian].

3. The Law of the Republic of Azerbaijan "On the Legal Status of Foreigners and Stateless Persons" dated March 13, 1996. URL: http://www.migration.gov.az/images/pdf/87e5dae74272bd931c6743c49be8f188.pdf (date of application: 12.12.2018) [in Russian].

4. The Law of the Republic of Azerbaijan on Religious Freedom of August 20, 1992. URL: http://www.scwra.gov.az/docs/169/ (date of application: 12.12.2018) [in Russian].

5. The Law of the Republic of Azerbaijan "On Freedom of Assembly" dated November 13, 1998. URL: http://www.mia.gov.az/index.php?/az/content/213/ (date of application: 10.12.2018) [in Russian] .

6. The Law of the Republic of Azerbaijan "On Service and Civilian Weapons" of December 30, 1997. URL: http://www.mia.gov.az/index.php?/az/content/197/ (date of application: 10.12.2018) [in Russian].

7. The Constitutional Law of the Republic of Azerbaijan "On the Commissioner for Human Rights (Ombudsman) of the Republic of Azerbaijan" dated December 28, 2001. URL: http://www.meclis.gov.az/?/az/topcontent/3 (date of application: 11.12.2018) [in Russian].

8. Criminal Procedure Code of the Republic of Azerbaijan of July 14, 2000. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=11597 (date of application: 12.12.2018) [in Russian].

9. Case of Doerga v. The Netherlands. Application no. 50210/99. Judgment. Strasbourg. 27 April 2004. URL: https://www.legal-tools.org/doc/37da5c/pdf/ (date of application: 10.12.2018) [in English].

10. Sidiropoulos and others v. Greece, Application No 26695/95, 10 July 1998 [in English].

11. Venice Commission, Opinion on the compatibility with universal human rights standards of Article 193-1 of the Criminal Code on the rights of non-registered associations of the Republic of Belarus, CDL-AD (2011)036 [in English].

12. Venice Commission, Opinion on the Draft Amendments to the Law on Freedom of Assembly of Azerbaijan, CDL-AD(2007)042, Opinion No 437/2007 [in English].

UDC 342.7(479.24):341

Abdullaev Mehdi Kamal ohly,
Doctor of Juridical Sciences, Professor of Law Department of the Academy of Public Administration under the President of the Republic of Azerbaijan

RESTRICTIONS OF HUMAN RIGHTS IN THE REPUBLIC OF AZERBAIJAN IN ACCORDANCE WITH EUROPEAN LAW

Unlike some new constitutions, the Basic Law of Azerbaijan does not contain a general provision providing for the goals and grounds for restricting human rights. At the same time, the following addition should be mentioned, introduced in Part II of Art. 71 of the Constitution of our country in March 2009: “The rights and freedoms of each are limited by the grounds established by this Constitution and laws, as well as the rights and freedoms of others”.

We consider it fundamentally important to note that the grounds for limiting fundamental human rights and freedoms should be exclusively enshrined in the Constitution, and the list of these grounds cannot be wider than the list established in international human rights instruments. In this regard, it appears that the above constitutional provision cannot be interpreted in such a way as to endow the legislator with unlimited competence to impose restrictions on rights and freedoms guaranteed by the Constitution.

In addition, in the context under consideration, the article is of fundamental importance. 155 of the Constitution; it establishes that “proposals cannot be submitted to a referendum ... on the abolition of human and civil rights and freedoms provided for in Chapter III of this Constitution or on restricting them to a higher degree than provided for by international treaties to which the Republic of Azerbaijan is a party”. Thus, the establishment of restrictions in the constitutional provisions enshrining the fundamental rights and freedoms of a person is permissible only if these restrictions are provided for in international law. This means that in order to prevent the expansion of these restrictions and prevent possible abuses, the Constitution of Azerbaijan provides for a very important “defense mechanism”.

With all this, I would like to emphasize that in the text of the Constitution of the Azerbaijan Republic the restrictions associated with the fundamental rights and freedoms of a person are not reflected in the form in which they are enshrined in the relevant international treaties. From the above examples, it is clearly seen that in the Constitution in some cases only the possibility of limiting an individual’s law by a law is indicated, a number of articles refer only to one reason for restricting the respective right, and in some cases no restrictions are provided (or the possibility of limitation) in relation to human rights, the admissibility of limiting them on certain grounds is unequivocally established in international law (for example, freedom of the media (ch. II, art. 50 Constitution), freedom of creativity (Art. 51 of the Constitution), etc.

One of the basic principles of restricting human rights is the principle of lawfulness, i.e. the provision that a restriction not provided for by the law cannot be

applied and such a restriction in itself is an unlawful interference with the exercise of the relevant right of the individual. It is noteworthy that this provision in the Republic of Azerbaijan has been elevated to the rank of constitutional principle. Some laws of the Republic of Azerbaijan have been amended to accurately reproduce the relevant restrictive provisions of the European Convention on Human Rights. Such amendments are of fundamental importance both for legislative and law-enforcement practice in our country. Undoubtedly, they serve to introduce into our legal system the provisions of the European Convention, as well as the case law of the European Court of Human Rights.

It can be noted that the current constitutional legislation of the Republic of Azerbaijan creates an adequate legal basis for ensuring fundamental human rights and freedoms in the country in accordance with the international treaties ratified by it and preventing restrictions on these rights and freedoms to a greater extent than provided for in these agreements.

Keywords: restrictions, human rights, law, European Convention, constitution, European Court, judgment, rules, Cabinet of Ministers.

Отримано 04.04.2019

РЕЦЕНЗІЇ

РЕЦЕНЗІЯ
на монографію Глуховері В.А. на тему: "Міністерство внутрішніх справ в умовах реформування правоохоронної системи держави"

Реформи, започатковані в Україні у правоохоронній сфері, разом із підвищенням ефективності функціонування різних державних правоохоронних органів, покликаних запобігати злочинності, розслідувати злочини та притягати винних осіб до відповідальності, мають сприяти утвердженню справедливості та розширенню прав громадян, а також створенню додаткових гарантій їх забезпечення. Державна політика МВС України у сфері внутрішніх справ є тим інструментарієм, завдяки якому можливо розв'язати нагальні проблеми і задовольнити публічні потреби суспільства у важливій сфері життєдіяльності суспільства і держави – забезпечення прав і свобод людини, правопорядку і законності.

Як зазначається у Стратегії розвитку Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року, перед Міністерством внутрішніх справ України, яке є складовою державної правоохоронної системи, наразі стоїть завдання створити безпечне середовище для існування та розвитку вільного суспільства через формування та реалізацію державної політики у сфері внутрішніх справ, зміцнення довіри до органів системи МВС з боку суспільства. Так, на сьогодні рівень довіри до поліції складає 42 %. І близько 43 % – недовіри. Тобто баланс довіри-недовіри до Національної поліції складає 1 %[1]. Вирішення зазначених завдань є доволі складним і тривалим процесом. Тому важливим сьогодні постає питання формування нової та ефективної системи здійснення МВС України державного управління у сфері внутрішніх справ, яка забезпечить стійке функціонування, керованість, координацію дій та ефективність роботи всіх органів системи МВС України.

У зв'язку з цим рецензоване монографічне дослідження є доволі актуальним.

У своїй монографії цілком правильно автор звертає увагу на те, що сьогодні актуальними є питання вироблення детального, покрокового і всеохоплюючого довгострокового курсу розвитку системи органів МВС України. Цей курс повинен визначати шляхи розвитку не лише МВС України, а й системи органів, діяльність яких координується Міністром внутрішніх справ України. Державна політика МВС України не може бути безсистемною, не може містити декларативні положення або загальні формулювання, у зв'язку з чим є доцільним прописати кожен елемент такого стратегічного документа.

Позитивним моментом рецензованої праці є те, що Глуховеря В.А. здійснює адміністративно-правову характеристику стратегії державної політики МВС України у сфері внутрішніх справ, виокремлює її складові елементи та робить їх науковий аналіз, що дозволило авторові запропонувати цікаві висновки стосовно подальшого стратегічного розвитку системи органів МВС України.

Глуховеря В.А. звертає увагу на те, що пріоритетними напрямами державної політики МВС України у сфері внутрішніх справ мають бути: підвищення професіоналізму кадрів; протидія корупції; удосконалення системи управління та оптимізація діяльності; адекватне реагування на нові виклики та загрози. Досліджено програмні документи центральних органів виконавчої влади, діяльність

[1] Офіційний сайт МВС України // www.mvs.gov.ua.

яких спрямовується та координується МВС України, які визначають їх подальший розвиток у кореляції із загальними пріоритетами розвитку системи МВС.

Цілком слушно автор монографії вказує на необхідність здійснити аналіз розроблених концепцій реформування кожного правоохоронного органу, стану провадження відповідних заходів у життя, що надасть можливість сформувати системне бачення подальшого розвитку правоохоронної системи держави, забезпечити координацію дій та оперативний вплив на стан реформування.

Заслуговує на увагу глибоке дослідження сучасної ролі МВС України як багатопрофільного відомства. У монографії наголошено, що МВС України як центральний орган виконавчої влади має особливий адміністративно-правовий статус, є носієм повноважень, визначених у законодавстві, реалізація яких забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері внутрішніх справ держави. Суспільне призначення та елементи адміністративно-правового статусу МВС України є нормативно врегульованими. Особливості адміністративно-правового статусу МВС України визначаються сферою державного управлінського впливу цього Міністерства, якою є внутрішні справи держави.

Викладені в монографії положення є науково обґрунтованими та послідовними, і, безсумнівно, рецензована робота робить не тільки значний вклад у науку, вона корисна й у практичному аспекті. Це наукове дослідження містить сучасні знання і практичні рекомендації щодо перспектив розвитку як правоохоронної системи держави в цілому, так і МВС України зокрема.

На наше переконання, монографічне дослідження Глуховері Віталія Андрійовича “Міністерство внутрішніх справ України в умовах реформування правоохоронної системи держави” є цікавим, змістовним і корисним не лише для науковців, а й для представників правоохоронних органів, працівників органів МВС України, громадянського суспільства та його інститутів. Ця робота є концептуальною, комплексною й фундаментальною науковою працею, ознайомлення з якою стане корисним і необхідним для кожного, хто цікавиться проблемами розвитку системи МВС України.

Заступник завідувача науково-дослідної
лабораторії кримінологічних досліджень
та проблем запобігання злочинності ДНДІ МВС України
доктор юридичних наук, доцент **Н.П. Свиридюк**

НАУКА І ПРАВООХОРОНА

НАУКОВИЙ ЖУРНАЛ

NAUKA I PRAVOOKHORONA

SCIENTIFIC JOURNAL

Випусковий редактор
Лелет С.М.

Редакційна група:
Алєксєєва О.В.
(переклад на англійську мову),
Кожухар О.В.,
Якубчик Т.В.

Комп'ютерна верстка:
Мухіна Т.М.

Issuing Editor
Lelet S.M.

Editorial Group
Alieksieieva O.V.
(English interpreter),
Kozhuhar O.V.,
Yakubchyk T.V.

Makeup
Mukhina T.M.

Підписано до друку 24.04.2019.
Формат 60x80 $^{1}/_{8}$. Гарнітура Petersburg. Друк офсетний.
Папір офсетний. Ум.-друк. арк. 14,25.
Наклад 100.

Видавець ФОП Горбенко Ю.В.
м. Харків, вул. Ахсарова, 3, корп. В, кв. 168.
Дата та номер запису в ЄДР
0108.2017 № 24800000000198912