

*Джу́жа Олександр Миколайович* – доктор юридичних наук, професор, проректор Національної академії внутрішніх справ з наукової роботи

## МІСЦЕ ВІКТИМОЛОГІЧНОГО ВЧЕННЯ У КРИМІНОЛОГІЧНІЙ НАУЦІ

*Розглянуто місце віктимологічного вчення в кримінологічній науці, поняття жертви злочину, історичні етапи становлення віктимології як науки.*

**Ключові слова:** віктимологія; кримінологічна наука; віктимологічна профілактика.

*Рассмотрены место виктимологического учения в криминологической науке, понятие жертвы преступления, исторические этапы становления виктимологии как науки.*

**Ключевые слова:** виктимологія; криминологіческая наука; виктимологіческая профілактика.

*The place of victimological studies in criminological science, the concept of crime victims, historical stages of victimology as the science are considered.*

**Keywords:** victimology; criminological science; victimological prevention.

Жертвою (victima) у древніх релігіях вважали те, що приносили в дар божеств, як правило, живу істоту, яку при цьому позбавляли життя. Таким чином, поняття жертви спершу пов'язували зі святістю жертвоприношення. Згодом це слово набуло ширшого значення, оскільки воно охоплювало всіх тих, хто постраждав від насильства, нещасного випадку, невдачі, зради тощо.

Змінювалося також і ставлення до жертви: з одного боку, як до законної, тобто жертви праведного насильства, з іншого – жертви гріховного насильства. Поведінку самої жертви оцінювали неоднаково: від співчуття до неї – до зневаги. Поведінку вбивці, залежно від поведінки жертви, сприймали відповідно.

Проте з часом оцінювати злочин стали більш ґрунтовно і роль жертви у злочині також стали розглядати з інших позицій. Ще італійський правознавець Ч. Беккарія (1738–1794) слідом за французьким філософом Ш. Л. Монтеск'є (1689–1744) звернув увагу на неможливість правильного вивчення злочину та покарання без дослідження складних і надзвичайно мінливих відносин між злочинцем і жертвою.

1864 року німецький юрист, представник класичної школи кримінального права А. Фейєрбах здійснив фундаментальне дослідження зазначених криміногенно-кримінальних відносин і підготував книгу “Документальний виклад найбільш знаних злочинів”, у якій висловив думку про те, що жертва може бути першопрчиною злочинного діяння.

Цю саму ідею поділяв й американський учений Аллен, стверджуючи, що в певних випадках, коли вчинено злочин, слід було б піддавати експертному дослідженню не тільки винного, а й потерпілого.

Канадський професор Е. А. Фаттах указував на ту обставину, що деякі люди притягують злочинця, “як ягня вовка”, відзначаючи неабияку корисність для практики та науки вивчення поведінки жертви злочину. Науковець високо цінував дослідження в цій царині Аллена і називав його першовідкривачем віктимології.

Румунський учений Б. Мендельсон розробив концепцію біопсихо-соціального паралелізму, тобто концепцію кримінальної причини, що полягає у взаємодії особистісних і позаособистісних факторів між злочинцем і жертвою, причому увагу сконцентовано на провіні жертви злочину.

Однак найбільш значні віктимологічні дослідження здійснювали в Німеччині. 1917 року німецький юрист Г. Клейнфеллер підготував працю з питань провокації злочинця його жертвою [1, с. 5]. Згодом, у 40-ві рр. ХХ ст., інший німецький учений Х. фон Хентіг опублікував низку віктимологічних досліджень. Після виходу друком його монографії “Злочинець і його жертва”, в якій обґрунтовано теоретичну значущість і практичну корисність віктимології, 1948 рік прийнято вважати роком започаткування віктимології як окремого наукового напрямку [2, с. 169]. І не випадково саме в Мюнхені 1973 року було створено Міжнародне віктимологічне товариство. З цього часу проблеми віктимології регулярно (1973, 1976, 1979, 1984, 1985 рр.) обговорювали на спеціальних міжнародних симпозіумах, Всесвітньому конгресі віктимологів (1980).

Віктимологічні проблеми у країнах СНД досліджували, насамперед, П. С. Дагель [3], А. І. Долгова [4], В. С. Мінська [5], Л. В. Франк [6], Д. В. Рівман [7], В. В. Полубінський [8], В. Я. Рибальська [9], В. С. Устінов [10] та ін. У вітчизняній кримінології цей напрям розвивають Ю. В. Александров, Ю. В. Баулін, В. І. Борисов, В. В. Василевич, О. М. Джужа, А. В. Кирилюк, О. Г. Колб, О. Є. Михайлов, Є. М. Моїсєєв, В. О. Туляков та ін.

Дослідник О. Є. Михайлов у своїй праці стверджував, що “віктимологія – багатоаспектна й цілком самостійна наука” [11].

Віктимологію як наукову галузь оцінюють неоднозначно. Низка авторів пропонує власні схеми віктимогенних концепцій або структури віктимології, поділяючи її на казусну (неправову) і деліктну (правову), спрямовуючи першу на подолання наслідків діяльності соціуму, стихії тощо, а другу (деліктну) – на правову, кримінальну, кримінологічну, кримінально-виконавчу, кримінально-процесуальну, цивільно-правову [12, с. 16; 13, с. 130; 14, с. 89–92; 15, с. 37].

Саме в таку схему сьогодні вкладається структура курсу “Основи безпеки життєдіяльності”, уведеного для старшокласників наказом Міністерства освіти і науки України “Про внесення змін до наказу МОН України від 23 лютого 2004 р. № 132 “Про затвердження Типових навчальних планів загальноосвітніх навчальних закладів 12-річної

школи” від 5 лютого 2009 р. № 66 [16]. Курс має на меті навчання учнів правил, які забезпечують їх життєву безпеку в умовах надзвичайних ситуацій (цивільної оборони), екстремальних ситуацій (у природі, міській інфраструктурі) як джерела підвищеної безпеки.

Тому віктимологію як родове поняття можна вважати загальнотеоретичною концепцією чи системою знань про природу, закономірності й обумовленості поведінки людини, яка піддає себе небезпеці заподіяння шкоди, потерпілої від нещасного випадку, іншого впливу, що не тягне юридичної відповідальності за заподіяння шкоди; потерпілого від правопорушення; заходи віктимологічної профілактики чи попередження такої поведінки; про понятійний апарат, що використовується в галузевих віктимологічних концепціях.

Віктимологія, окрім розроблення заходів підвищення безпеки та корекції поведінки потенційних жертв, може виконувати для кримінології функцію одного з відносно самостійних джерел побудови наукового знання. Це очевидно, оскільки, вивчаючи різноманітність особистісних і поведінкових характеристик жертв-девіантів, віктимологія також пізнає характеристики індивідуальної та масової форм вияву девіантності, пов’язаної зі злочином і злочинністю “одним ланцюгом” [17, с. 24].

До основних понять віктимології можна віднести такі.

Жертва – людина, якій завдано моральної, фізичної або майнової шкоди від нещасного випадку, казусу, протиправного діяння [14, с. 89–92]. Жертвою особа може стати внаслідок:

а) нещасного випадку, обвалу, зсуву, грозового розряду, повені, землетрусу та інших стихійних явищ природи;

б) впливу аномальних явищ (полтергейсту, НЛО);

в) діяльності (бездіяльності) інших людей – під час гострих соціальних конфліктів, ігнорування техніки безпеки; учинків неосудних осіб тощо.

Віктимність – це:

а) складне масове соціально-психологічне явище, виражене в кількості жертв, які зазвичай спричиняють серйозну соціальну проблему;

б) здатність особи стати за певних обставин жертвою впливу, що заподіює шкоду, або нездатність уникнути небезпеки такого впливу. До відносно масової віктимності слід віднести групову віктимність, тобто підвищену здатність стати жертвою або нездатність уникнути негативних наслідків для певної категорії людей (альпіністів, шахтарів, інкасаторів, касирів, комерсантів, представників інших ризикованих професій; повій, мігрантів, біженців, бомжів та інших представників груп ризику).

Виокремлюють видову віктимологію, тобто відносну схильність окремих людей ставати жертвою певного виду правопорушень – обману, зокрема шахрайства, крадіжок, звалтувань тощо.

Віктимізація – це процес перетворення особи чи групи осіб на реальну жертву, а також результат такого процесу; віктимізувати – означає перетворити когось на жертву злочину. Девіктимізація – зворотний процес явища.

Віктимна ситуація – життєва ситуація, що зумовлена певними характеристиками особи чи поведінкою потенційної жертви, коли виникає реальна можливість заподіяння їй шкоди.

Віктимологічна класифікація (типологія) – науково обґрунтований розподіл суттєвих для віктимної поведінки, віктимологічної ситуації окремих ознак за розрядами, класами чи розподіл потерпілих за типами віктимної поведінки, що характеризується сукупністю специфічних ознак, які виявляються в тих чи інших потерпілих, а також характеристика та розподіл за сукупністю типових ознак життєвих обставин (за місцем проживання, у громадських місцях, на транспорті тощо) [18].

Як основні класифікаційні ознаки кримінологи розглядають: винність і невинність жертви (винну та невинну схильність); провокаційність, необережність, безпорадність, агресивність, пасивність, неініціативність, некритичність та ін.

Віктимологічне запобігання – це широкий комплекс заходів, спрямованих на профілактику, недопущення, припинення віктимної поведінки.

Неправова (казусна) віктимологія вивчає обумовленість поведінки жертви суспільно небезпечних, але юридично не санкціонованих діянь, стихійних сил чи впливу аномальних явищ – “травмальна віктимологія” (учення про жертву нещасного випадку). В. І. Полубінський включає в зміст цього поняття дослідження жертв: а) виробничого травматизму; б) транспортного травматизму; в) побутового травматизму; г) інших нещасних випадків [12, с. 17].

Правова (деліктна) віктимологія вивчає обумовленість поведінки жертви протиправних діянь. Деякі кримінологи розглядають її як комплексну систему знань про проблему жертви протиправних посягань (цивільно-правових, адміністративно-правових, кримінальних) і порушень у правозастосовній практиці (процесуальна віктимологія) [12, с. 17].

Роботи кримінологів стосовно пізнання феномена схильності певних категорій громадян до того, щоб стати жертвою конкретного злочину, активізували поглиблення та розширення досліджень у сфері оперативно-розшукової віктимології [19, с. 6].

Особливу увагу приділено кримінальній віктимології – комплексній міждисциплінарній галузі науки, що розглядає проблему жертви злочину з позицій кримінального права, кримінального процесу та кримінології [12, с. 14].

Кримінально-правова віктимологія – це вчення про роль потерпілого в злочинних діяннях. Її завдання – вивчення особистісних якостей потерпілого та використання віктимологічних знань для вирішення питань щодо кваліфікації діяння, індивідуалізації покарання, можливості кримінального переслідування або відмови від нього, а також кримінально-правового захисту потерпілого від злочину в межах кримінального закону [20, с. 20].

Кримінально-процесуальна віктимологія, або вчення про роль потерпілого як учасника кримінального процесу, має на меті розроблення критеріїв примусу особи

потерпілого, визначення статусу потерпілого, його прав й обов'язків, можливості порушення кримінальної справи за скаргою потерпілого, визнання потерпілого цивільним позивачем, відшкодування майнової та немайнової шкоди потерпілому [21, с. 17].

Завданням кримінально-процесуальної віктимології також є розв'язання проблем відшкодування шкоди потерпілому як від злочинного діяння, так і від незаконного засудження або застосування як запобіжного заходу взяття під варту тощо.

Відомий німецький кримінолог Г. Й. Шнайдер в одній із численних робіт "Кримінологія" прямо вказує, що "віктимологія має розв'язувати проблему відшкодування шкоди (збитків)" [22, с. 355]. Розвиваючи цю тезу, Ю. В. Баулін та В. І. Борисов наголошують на тому, що проблема захисту прав і законних інтересів потерпілих від злочинів, ефективного їх поновлення та своєчасного відшкодування завданої злочином шкоди є однією з найбільш актуальних для сучасної юридичної науки та правозастосовної практики [23, с. 5].

Проблемам кримінологічної віктимології, з огляду на її профільне значення, відведено самостійний розділ у підготовці дипломованих молодих фахівців правоохоронної діяльності.

О. М. Джужа і А. В. Кирилюк вважають, що доречною є наявність у межах кримінологічної науки таких підгалузей, як: профілактика злочинів, кримінологічна віктимологія, пенітенціарна, військова, економічна, оперативно-розшукова, сімейна кримінології. Дві останні підгалузі виникли нещодавно й мають розвиватися в межах фундаментальної науки кримінології [24, с. 97].

Кримінологічна віктимологія як учення про жертву злочину та причини віктимної поведінки в механізмі злочину досліджує особистісні якості потерпілого криміногенного характеру, причини й умови їх формування, а також розроблення заходів віктимологічної профілактики на загальному, спеціальному та індивідуальному рівнях [20, с. 21].

Специфіка кримінологічної віктимології зумовлює і специфіку предмета її вивчення. Якщо з позицій кримінально-правової та кримінально-процесуальної віктимології вивчають правовий статус потерпілого, то з позицій кримінологічної віктимології наукові інтереси орієнтовано на детермінанти віктимної поведінки.

Дискусійним у науці є питання визначення об'єкта дослідження. Об'єктом кримінально-правової та кримінально-процесуальної віктимології може бути тільки громадянин, якого визнано потерпілим на підставі закону, тобто особою, яка провадить дізнання, слідчим або суддею, який виносить відповідну постанову, ухвалу.

У кримінологічній віктимології, поряд з терміном "потерпілий", цілком допустимо застосовувати термін "жертва". Наприклад, у додатку до прийнятої 29 листопада 1985 р. Генеральною Асамблеєю ООН Декларації "Основні принципи юстиції для жертв злочинів і зловживань владою" зазначено, що "термін "жертва" визначають як особи, яким індивідуально або колективно було завдано шкоди, зокрема тілесних ушкоджень чи моральної шкоди, або істотно обмежено їх основні права, унаслідок дій або бездіяльності, що порушують національні кримінальні закони держав-членів ООН, у тому числі закони, що забороняють злочинне зловживання владою" [25]. Відповідно до цієї Декларації, особа може стати жертвою, незалежно від того, чи було встановлено, заарештовано, передано до суду або засуджено правопорушника. Жертвою визнають і близького родича чи утриманця безпосередньої жертви (потерпілого).

Кінцевою метою кримінальної віктимології є прогнозування, що здійснюють на основі кримінологічної інформації, одержаної внаслідок вивчення способу поведінки потерпілих, віктимогенних ситуацій.

Виявлені тенденції, характерні для індивідуальної, групової та масової віктимності, лежать в основі розроблених пропозицій про стан досліджуваного об'єкта в певних умовах. Таким чином, віктимологічний прогноз є основою для виокремлення заходів віктимологічної профілактики, яку слід розуміти як систему взаємопов'язаних, організаційно забезпечених державних, громадських й індивідуальних заходів, спрямованих на виявлення та усунення або нейтралізацію чинників, що формують особисту чи масову можливість стати жертвою злочину [20, с. 111].

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Моїсєєв Є. М. Проблеми кримінальної віктимології (кримінологічний, психологічний та пенітенціарний аспекти) : [монографія] / Є. М. Моїсєєв, О. М. Джужа. – К. : НВТ “Правник”, 1998. – 84 с.
2. Курс советской криминологии: Предмет. Методология. Преступность и ее причины. Преступник. – М., 1985.
3. Дагель П. С. Виктимологические аспекты криминологических и уголовно-правовых исследований / П. С. Дагель // Виктимологические проблемы борьбы с преступностью : сб. ст. – Иркутск, 1982. – С. 6–15.
4. Долгова Д. И. Криминология : [учеб. для вузов] / Долгова Д. И. – М. : НОРМА, 2001. – 460 с.
5. Минская В. С. Опыт виктимологического изучения личности преступника / В. С. Минская // Вопросы борьбы с преступностью. – 1972. – № 17. – С. 21–31.
6. Франк Л. В. О классификации потерпевших в целях виктимологических исследований / Л. В. Франк // Вопросы уголовного права, прокурорского надзора, криминалистики и криминологии. – Душанбе, 1968. – 284 с.
7. Ривман Д. В. Виктимологические факторы и профилактика преступности / Ривман Д. В. – Л., 1975. – 154 с.
8. Полубинский В. И. Криминальная виктимология. Что это такое? / Полубинский В. И. – М., 1977. – 64 с.
9. Рыбальская В. Я. Виктимологические проблемы преступности несовершеннолетних / Рыбальская В. Я. – Иркутск : Изд-во Иркут. ун-та, 1983. – 228 с.
10. Ривман Д. В. Виктимология / Д. В. Ривман, В. С. Устинов. – СПб., 2000. – 332 с.
11. Михайлов О. Є. Кримінологічні проблеми боротьби з некорисливою насильницькою злочинністю серед молоді : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.08 / О. Є. Михайлов. – К. : НАВСУ, 1996. – 45 с.
12. Полубинский В. И. Правовые основы учения о жертве преступления / Полубинский В. И. – Горький, 1979. – 77 с.

13. Горшенков Г. Н. Криминология: введение в учебный курс : [учеб. пособие] / Горшенков Г. Н. – Сыктывкар : Сыктывкар. ун-т, 1995. – 237 с.
14. Тайбанов А. А. Виктимологический аспект преступности / А. А. Тайбанов // Соц. исследования. – 1992. – № 6. – С. 89–92.
15. Франк Л. В. Потерпевшие от преступления и проблемы советской виктимологии / Франк Л. В. – Душанбе, 1977. – 206 с.
16. Про внесення змін до наказу МОН України від 23 лютого 2004 р. № 132 “Про затвердження Типових навчальних планів загальноосвітніх навчальних закладів 12-річної школи” : наказ Міністерства освіти і науки України від 5 лют. 2009 р. № 66.
17. Туляков В. А. Виктимология. Социальные и криминологические проблемы / Туляков В. А. – Одесса : Юрид. лит., 2000. – 331 с.
18. Иванов Ю. Ф. Криминологія : [навч. посіб.] / Ю. Ф. Иванов, О. М. Джужа. – К. : Вид. ПАЛИВОДА А. В., 2006. – 264 с.
19. Джужа О. М. Становлення та розвиток оперативно-розшукової віктимології / О. М. Джужа, В. М. Матвійчук // Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 4. – С. 3–8.
20. Криминологічна віктимологія : навч. посіб. / [Моїсєєв Є. М., Джужа О. М., Василевич В. В. та ін.] ; за заг. ред. проф. О. М. Джужі. – К. : Атіка, 2006. – 352 с.
21. Смиронов С. В. Проблемы реализации в уголовном процессе права на возмещение ущерба, причиненного преступлением, в условиях перехода государства к рыночной экономике : автореф. дис. на соиск. учен. степени канд. юрид. наук / С. В. Смиронов. – Н.Новгород, 1994. – 23 с.
22. Шнайдер Г. И. Криминология : [учеб.] / Шнайдер Г. И. ; под общ. ред. и с предисл. Л. О. Иванова ; пер. с нем. – М., 1994. – 420 с.
23. Потерпілий від злочину: міждисциплінарне правове дослідження / за заг. ред. Ю. В. Бауліна, В. І. Борисова. – Х. : Вид-во Кроссруд, 2008. – 367 с.
24. Джужа О. М. Сучасний погляд на розвиток криминології / О. М. Джужа, А. В. Кирилюк // Право України. – 2003. – № 2. – С. 97–101.
25. Декларация основных принципов правосудия для жертв преступления и злоупотребления властью, принятая резолюцией 40/34 Генеральной Ассамблеи ООН от 29 нояб. 1985 г. // Советская юстиция. – 1992. – № 9. – С. 39–40.

*Стрельченко О. Г.* – доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін та менеджменту юридичного факультету Національної академії внутрішніх справ

## **СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ СФЕРИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я**

*Розглянуто суб'єкти публічного адміністрування сфери охорони здоров'я в Україні, схарактеризовано їх функції.*

**Ключові слова:** сфера охорони здоров'я; Міністерство охорони здоров'я України; державна служба; державний нагляд; державний контроль.

*Рассмотрены субъекты публичного администрирования сферы здравоохранения в Украине, охарактеризованы их функции.*

**Ключевые слова:** сфера здравоохранения; Министерство здравоохранения Украины; государственная служба; государственный надзор; государственный контроль.

*The subjects of public administration of sphere of health protection are considered in Ukraine, their functions are described*

**Keywords:** sphere of health protection; Ministry of health protection of Ukraine; government service; state supervision; state control.

**Д**ля успішної реалізації політики охорони здоров'я потрібно точно визначити цілі, на які вона спрямована, а також результати, яких необхідно досягнути. Тому вкрай актуальною і важливою для України є необхідність удосконалення політики у сфері охорони здоров'я, відповідно до сучасних суспільних потреб, яку здійснюють публічні органи управління [1].

Суб'єктами публічного управління в зазначеній сфері є Президент України, вищі (Кабінет Міністрів України), центральні (Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство охорони здоров'я Автономної Республіки Крим, Державна санітарно-епідеміологічна служба, Державна служба України з лікарських засобів, Державна служба України з контролю за наркотиками та Державна служба України з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань) і місцеві органи виконавчої влади (управління охорони здоров'я обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, головні лікарі центральних районних лікарень) й органи місцевого самоврядування (управління охорони здоров'я міських рад).

Сферою охорони здоров'я в широкому значенні є вся сукупність органів і закладів охорони здоров'я країни, що об'єднані в системі Міністерства охорони здоров'я України та інших галузевих (відомчих) системах (Міністерства оборони, Міністерства внутрішніх справ, Міністерства транспорту, Служби безпеки України та ін.). До сфери охорони здоров'я, крім медичних закладів державної форми власності, підпорядкованих Міністерству охорони здоров'я України, входять також медичні заклади комунальної власності, підпорядковані органам місцевого самоврядування, а також медичні заклади приватної форми власності.

Для розв'язання проблеми збереження здоров'я та працездатності людини, подовження її життя в масштабах держави створено систему охорони здоров'я, що є сукупністю взаємопов'язаних підсистем: санітарно-профілактичних, лікувально-профілактичних, фізкультурно-оздоровчих, санітарно-курортних, аптечних, науково-медичних, санітарно-епідеміологічних.

Доцільно, на нашу думку, розглянути повноваження суб'єктів публічного адміністрування зазначеної сфери.

Законодавче регулювання відносин у сфері охорони здоров'я здійснює *Верховна Рада України* шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів.

Парламент безпосередньо не здійснює публічне адміністрування сфери охорони здоров'я, а лише впливає на неї шляхом реалізації функцій держави в цілому, зокрема, згідно зі ст. 85 Конституції України, Верховна Рада України приймає закони (зокрема з питань охорони здоров'я); затверджує Державний бюджет України та зміни до нього; визначає внутрішню та зовнішню політику; затверджує загальнодержавні програми щодо охорони здоров'я. Верховна Рада України має профільний Комітет з питань охорони здоров'я, створений 2006 року, що є робочим органом Верховної Ради України, формує відповідні проекти засад державної політики у сфері охорони здоров'я та розглядає концепції реформування системи охорони здоров'я, традиційно щорічно проводить парламентські слухання щодо стану охорони здоров'я в Україні, з метою винесення відповідних резолюцій щодо покращання стану сфери. Так, у Верховній Раді України відбулися парламентські слухання 15 червня 2011 р. “Про сучасний стан та перспективи розвитку фармацевтичної галузі України”, 9 лютого 2011 р. “Парламентські слухання з питань оздоровлення та відпочинку дітей і молоді”, 3 березня 2011 р. “Про сучасний стан і перспективи розвитку фармацевтичної галузі України”, 3 листопада 2010 р. “Про становище молоді в Україні: Молодь за здоровий спосіб життя”, 14 листопада 2000 р. “Про стан фінансу-

вання системи охорони здоров'я та невідкладні заходи щодо його поліпшення", 19 травня 2003 р. "Епідемія туберкульозу в Україні та шляхи її подолання", 1 грудня 2003 р. "Соціально-економічні проблеми ВІЛ/СНІДу, наркоманії та алкоголізму в Україні та шляхи її розв'язання", 17 березня 2004 р. "Онкологічні захворювання в Україні. Проблеми та шляхи подолання", 14 березня 2006 р. "Проблеми боротьби з епідемією туберкульозу в Україні".

Публічне адміністрування сфери охорони здоров'я здійснює Глава Держави – *Президент України*.

Згідно зі ст. 102 Конституції України, Президент України є Главою Держави, є гарантом права громадян на охорону здоров'я, забезпечує виконання законодавства про охорону здоров'я через систему органів виконавчої влади, реалізує державну політику охорони здоров'я та здійснює інші повноваження, передбачені Конституцією України. Згідно з Конституцією України та законами України, видає укази й розпорядження, що є обов'язковими для виконання на всій території держави, присвоює почесні звання, нагороджує державними нагородами, встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними тощо.

Президент України відіграє важливу роль у суспільно-політичному житті країни та впливає на процеси публічного адміністрування. Глава Держави своїми указами, розпорядженнями врегульовує питання функціонування сфери охорони здоров'я, її окремих видів. Президент України у щорічній доповіді Верховній Раді України доводить до відома народним депутатам України стан реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я.

Багатогранна діяльність Президента здійснюється через прийняття ним відповідних правових актів у сфері охорони здоров'я. Так, прийнято укази Президента України "Про додаткові заходи щодо поліпшення медичної допомоги населенню України" від 8 серпня 2000 р., 26 березня 2001 р. затверджено національну програму "Репродуктивне здоров'я", "Про невідкладні заходи щодо забезпечення права громадян на охорону здоров'я і медичну допомогу" від 17 грудня 2003 р. та ін.

Наступним напрямом діяльності Президента України є організація державного регулювання шляхом затвердження програм охорони здоров'я населення. Так, указами Президента України затверджено такі документи: Цільова комплексна програма "Фізичне виховання – здоров'я нації" від 1 вересня 1998 р. № 963; Програма профілактики і лікування артеріальної гіпертензії в Україні від 4 лютого 1999 р. № 117; Цільова комплексна програма генетичного моніторингу в Україні на 1999–2003 рр. від 4 лютого 1999 р. № 118; Комплексна програма "Цукровий діабет" від 21 травня 1999 р. № 545, Національну програму "Репродуктивне здоров'я 2001–2005" від 26 березня 2001 р. № 203 та ін. [2].

Президент України своїми указами врегулював певні питання організації охорони здоров'я громадян. Програмним документом, що визначав принципи роботи сфери охорони здоров'я, є затверджена Президентом України 2000 р. Концепція розвитку охорони здоров'я населення України [3], спрямована на реалізацію положень Конституції України щодо забезпечення доступної кваліфікованої медичної допомоги кожному громадянину, запровадження нових ефективних механізмів фінансування та управління у сфері охорони здоров'я, створення умов для формування здорового способу життя.

Наступним суб'єктом регулювання сфери охорони здоров'я є Кабінет Міністрів України, який, згідно зі ст. 113 Конституції України, є вищим органом у системі органів виконавчої влади, що забезпечує здійснення державної політики у сферах охорони здоров'я, санітарно-епідемічного благополуччя, охорони материнства та дитинства, забезпечує розроблення та виконання комплексних і цільових загальнодержавних програм, створює економічні, правові та організаційні механізми, що стимулюють ефективну діяльність у сфері охорони здоров'я, забезпечує розвиток мережі закладів охорони здоров'я, укладає міжурядові угоди й координує міжнародне співробітництво з питань охорони здоров'я, а також у межах своєї компетенції здійснює інші повноваження, покладені на органи виконавчої влади у сфері охорони здоров'я.

Надзвичайно важливе значення для розвитку національної охорони здоров'я мають такі нормативно-правові акти, як Концепція управління якістю клінічних лабораторних досліджень на період до 2015 р., Концепція розвитку фармацевтичного сектора сфери охорони здоров'я України на 2011–2020 рр., Концепція управління якістю медичної допомоги у сфері охорони здоров'я в Україні на період до 2020 р., Концепція загальнодержавної цільової соціальної програми "Здорова нація" на 2009–2013 рр., Міжгалузєва комплексна програма "Здоров'я нації" на 2002–2011 рр., Проект Концепції державної програми "Боротьба з онкологічними захворюваннями" на 2007–2016 рр., Державна програма розвитку системи надання медичної допомоги хворим нефрологічного профілю на 2006–2010 рр., Загальнодержавна програма боротьби з онкологічними захворюваннями на 2007–2016 рр., Програма подання громадянам гарантованої державою безоплатної медичної допомоги та значна кількість наказів Міністерства охорони здоров'я України (наказом Міністерства охорони здоров'я України від 31 березня 2008 р. № 166 затверджено Концепцію управління якістю медичної допомоги населенню в Україні на період до 2010 р. [4]), що забезпечують виконання законів, указів Президента, урядових документів. Постійно діючим органом Кабінету Міністрів України є Секретаріат Кабінету Міністрів України, який здійснює організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України. При Кабінеті Міністрів України створено *Національну раду з питань протидії*

*туберкульозу та ВІЛ-інфекції/СНІДу* [5], яка є постійно діючим консультативно-дорадчим органом.

Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує та координує роботу цих органів. Рада міністрів Автономної Республіки Крим є урядом Автономної Республіки Крим, тобто вищим органом у системі органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим. Одним з основних завдань Ради міністрів є забезпечення реалізації на території Автономної Республіки Крим бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної та інноваційної політики України, політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, захисту прав споживачів, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, природокористування та в інших сферах, а також участь у розробленні та виконанні державних програм, відповідно до загальнодержавних програм розроблення та забезпечення виконання програм Автономної Республіки Крим з питань соціально-економічного та культурного розвитку, раціонального природокористування, охорони навколишнього природного середовища [6]. Так, складовою державної політики охорони здоров'я в Україні є політика охорони здоров'я в Автономній Республіці Крим, місцеві й регіональні комплексні та цільові програми, що формуються Верховною Радою Автономної Республіки Крим, органами місцевого й регіонального самоврядування та відображають специфічні потреби охорони здоров'я населення, яке проживає на відповідних територіях.

*Центральні органи виконавчої влади* в межах своєї компетенції розробляють програми та прогнози у сфері охорони здоров'я, визначають єдині науково обґрунтовані державні стандарти, критерії та вимоги, що мають сприяти охороні здоров'я населення, формують і розміщують державні замовлення, з метою матеріально-технічного забезпечення сфери, здійснюють державний контроль і нагляд та іншу виконавчо-розпорядчу діяльність у сфері охорони здоров'я. Головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади у сфері охорони здоров'я є Міністерство охорони здоров'я України, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Міністерство формує та забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я, формує державну політику у сферах санітарного та епідемічного благополуччя населення, створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів, медичних імунобіологічних препаратів і медичних виробів, протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та іншим соціально небезпечним захворюванням.

Основними завданнями Міністерства охорони здоров'я України є: формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я; формування державної політики у сферах санітарного й епідемічного благополуччя населення, створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів, медичних імунобіологічних препаратів і медичних виробів, протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та іншим соціально небезпечним захворюванням [7].

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції Міністерства охорони здоров'я України, створюють *Колегію Міністерства охорони здоров'я України*, що є постійним консультативно-дорадчим органом. Рішення про утворення Колегії Міністерства приймає Міністр охорони здоров'я України. До її складу входять Міністр (голова Колегії), перший заступник Міністра, перший заступник Міністра – головний державний санітарний лікар України, заступники Міністра (за посадою), інші керівні працівники Міністерства, члени правління всеукраїнських асоціацій органів місцевого

самоврядування. У разі потреби до складу Колегії Міністерства входять керівники інших центральних органів виконавчої влади, підприємств, закладів, установ та організацій, що належать до сфери його управління, народні депутати України, представники інших органів державної влади (за згодою). У випадках, передбачених Положенням про Міністерство, до складу колегій можуть входити представники громадських організацій, творчих спілок, підприємств, наукових установ та інших організацій [8].

Міністерство охорони здоров'я Автономної Республіки Крим – центральний орган виконавчої влади Кримської автономії, що посідає проміжне становище між Міністерством охорони здоров'я України й органами управління охороною здоров'я районного рівня в Автономній Республіці Крим, якими є головні лікарі центральних районних лікарень. Воно має повноваження щодо здійснення управління закладами охорони здоров'я, розташованими на території автономії, що належать до республіканської (Автономної Республіки Крим) форми власності. За обсягом своїх повноважень Міністерство охорони здоров'я Автономної Республіки Крим подібне, передусім, до управління охорони здоров'я обласної державної адміністрації, але, з урахуванням існування у складі України Автономної Республіки Крим, називається Міністерством. Так, указаний орган забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я; прогнозування розвитку мережі закладів охорони здоров'я для нормативного забезпечення населення медико-санітарною допомогою; здійснення заходів, спрямованих на запобігання інфекційним захворюванням, епідеміям та їх ліквідацію; організовує надання медико-санітарної допомоги населенню, роботу органів медико-соціальної експертизи, закладів судово-медичної та судово-психіатричної експертизи; виконання актів законодавства у сфері охорони здоров'я, державних стандартів, критеріїв і вимог, спрямованих на збереження навколишнього природного середовища й санітарно-епідемічного благополуччя населення, а також додержання нормативів професійної діяльності у сфері охорони здоров'я, вимог Державної фармакопеї, стандартів медичного обслуговування, медичних матеріалів і технологій [9].

У складі Міністерства охорони здоров'я України діють центральні органи виконавчої влади, а саме: Державну службу України з лікарських засобів [10], Державна санітарно-епідеміологічна служба [11], Державна служба України з контролю за наркотиками [12], Державна служба України з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань [13].

2011 року у складі Міністерства охорони здоров'я України утворено Державну службу України з лікарських засобів, що є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони здоров'я України. Державна служба України з лікарських засобів входить до системи органів виконавчої влади у сфері охорони здоров'я та утворюється для забезпечення реалізації державної політики у сферах контролю якості та безпеки лікарських засобів, зокрема медичних імунобіологічних препаратів, медичної техніки й виробів медичного призначення, що перебувають в обігу та/або застосовуються у сфері охорони здоров'я, дозволені до реалізації в аптечних закладах і їх структурних підрозділах, а також ліцензування господарської діяльності з виробництва лікарських засобів, оптової та роздрібною торгівлі лікарськими засобами. Вона здійснює свої повноваження безпосередньо та через територіальні органи – державні служби з лікарських засобів в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі.

Державна санітарно-епідеміологічна служба є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони здоров'я України. Держсанепідемслужба України входить до системи органів виконавчої влади в галузі охорони

здоров'я та утворюється для забезпечення реалізації державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення.

Державна служба України з контролю за наркотиками є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Вона є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у сфері формування та забезпечення реалізації державної політики з питань обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу, а також координації діяльності органів виконавчої влади з цих питань.

Державна служба України з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань (Держслужба України соцзахворювань) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони здоров'я України. Держслужба України соцзахворювань входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для реалізації державної політики у сфері протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань.

Національна академія медичних наук України [14] є державною науковою організацією з проблем медицини та охорони здоров'я, заснованою на державній власності, яка діє відповідно до законодавства на самоврядній основі [15]. Академія об'єднує у своєму складі дійсних членів (академіків), членів-кореспондентів та іноземних членів, що обираються загальними зборами Академії, та всіх наукових співробітників, що працюють у наукових установах Академії, для спільного проведення досліджень у галузі медичних наук та охорони здоров'я, з метою поліпшення здоров'я та продовження життя населення. Національна академія медичних наук України [16] є самоврядною організацією, що діє на основі Статуту, може мати у своєму складі науково-дослідні інститути, науково-практичні центри, навчальні заклади, лабораторії, інші установи для організації та проведення досліджень у галузі медицини.

Місцеві державні адміністрації здійснюють загальне керівництво закладами охорони здоров'я, що перебувають у сфері їх управління, їх матеріально-фінансовим забезпеченням, організують роботу медичних закладів щодо надання медичної допомоги населенню, здійснюють заходи щодо запобігання інфекційним захворюванням, епідеміям, епізоотіям та їх ліквідації тощо.

Державні, громадські або інші органи, підприємства, установи, організації, посадові особи та громадяни зобов'язані забезпечити пріоритетність охорони здоров'я у власній діяльності, не завдавати шкоди здоров'ю населення й окремих осіб, у межах своєї компетенції надавати допомогу хворим, інвалідам і потерпілим від нещасних випадків, сприяти працівникам органів та закладів охорони здоров'я в їх діяльності, а також виконувати інші обов'язки, передбачені законодавством про охорону здоров'я.

На підпорядковані Міністерству охорони здоров'я установи та організації покладено також експертні функції: а) експертизи тимчасової непрацездатності громадян; б) лікарсько-трудової експертизи; в) військово-лікарської експертизи; г) судово-медичної і судово-психіатричної експертизи; г) патолого-анатомічного розтину трупів.

Отже, публічне адміністрування сфери охорони здоров'я спрямоване на формування сприятливих умов розвитку цієї галузі, зупинення її руйнування, забезпечення реального доступу населення до якісних медичних послуг, переведення галузі на якісно новий рівень і впровадження ефективного медичного страхування.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Радиш Я. Державне управління охороною здоров'я в Україні: конституційно-правові засади / Ярослав Радиш, Валерія Лехан, Сергій Крюков // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. – 2004. – № 1. – С. 165–168.
2. Адміністративне право України : [підруч.] / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. – К. : Істина, 2010.
3. Про Концепцію розвитку охорони здоров'я населення України : Указ Президента України від 7 груд. 2000 р. № 1313/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 49. – Ст. 2116.
4. Концепція управління якістю медичної допомоги населенню в Україні на період до 2010 року : наказ Міністерства охорони здоров'я України від 31 берез. 2008 р. № 166 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :  
<http://www.rada.gov.ua>.
5. Положення про Національну раду з питань протидії туберкульозу та ВІЛ-інфекції/СНІДу від 11 лип. 2007 р. № 926 (зі змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 6 лип. 2011 р. № 717) [Електронний ресурс]. – Режим доступу :  
<http://www.rada.gov.ua>.
6. Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим : Закон України від 16 черв. 2011р. № 3530-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 11. – Ст. 32.
7. Положення про Міністерство охорони здоров'я України : Указ Президента України від 13 квіт. 2011 р. № 467/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 353.

8. Положення про Колегію Міністерства охорони здоров'я України : наказ Міністерства охорони здоров'я України від 5 груд. 2003 р. № 567 (зі змінами, внесеними наказом Міністерства охорони здоров'я України від 30 серп. 2011 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.rada.gov.ua>.

9. Положение о Министерстве здравоохранения Автономной Республики Крым : от 13 июня 2005 г. № 251 [Электронный ресурс]. – Режим доступа :

<http://www.ark.gov.ua/blog/tag/polozhenie/>.

10. Положення про Державну службу України з лікарських засобів : Указ Президента України від 8 квіт. 2011 р. № 440/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.rada.gov.ua>.

11. Положення про Державну санітарно-епідеміологічну службу : Указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 400/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.rada.gov.ua>.

12. Положення про Державну службу України з контролю за наркотиками : Указ Президента України від 13 квіт. 2011 р. № 457/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.rada.gov.ua>.

13. Положення про Державну службу України з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань від 8 квіт. 2011 р. № 441/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.rada.gov.ua>.

14. Про надання Академії медичних наук України статусу національної : Указ Президента України від 24 лют. 2010 р. № 255/2010 // Офіційний вісник України. – 2010 – № 14. – Ст. 33.

15. Статут Національної академії медичних наук України : постанова Кабінету Міністрів України від 18 жовт. 1999 р. № 1913 (зі змінами внесеними згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 13 лип. 2011 р. № 732 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 42. – Ст. 128.

16. Про Академію медичних наук України : Указ Президента України від 24 лют. 1993 р. № 59/93 // Збірник указів Президента. – 1993. – № 1.

## ДЖЕРЕЛА ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ НАУКИ В УКРАЇНІ

*Конкретизовано джерельну базу державної політики у сфері науки на сучасному етапі розвитку українського суспільства.*

**Ключові слова:** наука; джерела державної політики у сфері науки.

*Конкретизированы источники базы государственной политики в сфере науки на современном этапе развития украинского общества.*

**Ключевые слова:** наука; источники государственной политики в сфере науки.

*The article is devoted to the base of sources of government politics in the science sphere at the modern stage of development of Ukrainian society.*

**Keywords:** science; sources of public policy in the sphere of science.

роголосивши себе демократичною, правовою та соціальною державою, Україна взяла **П**на себе обов'язки дотримання вимог міжнародного співтовариства щодо розвитку науки. Науковець В. Вернадський зазначав, що "... той народ, який зможе найповніше, найшвидше, найдосконаліше оволодіти новими знаннями, які відкриваються в людському житті, найкраще розвинути і використати їх, – одержить ту силу, досягнення і спрямування якої на загальне добро є основним завданням будь-якої розумної державної політики" [1, с. 40]. Очевидно, що ефективність або принаймні поступовість наукового розвитку країни залежить від державної політики, обґрунтованості засад її формування до продуктивної її реалізації, що уособлюється в ефективному здійсненні.

Процес суспільно-трансформаційних перетворень, що відбувається в українському суспільстві, зумовлює необхідність дослідження проблем державної політики у сфері науки в Україні загалом та конкретизації її джерельної бази зокрема.

Нині чимало наукових праць спрямовано переважно на розширення знань про науковий прогрес та основи державного управління науковою діяльністю. Це праці В. Авер'янова, О. Алімова, О. Андрійко, В. Бакуменка, Л. Бесчастного, М. Гамана, В. Геєць, Б. Данилишина, О. Дація, М. Корецького, В. Колпакова, О. Кузьменко, М. Крупки та ін. У працях інших учених багато уваги приділено питанням форм і методів реалізації науково-технічної політики, досліджено проблеми інтеграції науки у виробництво, фінансування

науки, шляхи впровадження досягнень науки і техніки, проблеми оцінювання впливу науково-технічного прогресу на ефективність суспільного виробництва. Дослідженням цих питань займалися: З. Адаманова, О. Амоша, І. Галиця, А. Гальчинский, О. Кузьмін, В. Мельник, О. Меліхова, А. Монаєнко, В. Осецький, О. Тивончук, В. Чижова, Л. Федулова, О. Ядранська та ін. Однак недостатньо уваги приділено визначенню та конкретизації джерел державної політики у сфері науки в Україні.

Проблеми науки та політики держави у сфері науки завжди цікавили дослідників різних галузей знань. Проте, якщо йдеться не про проблеми науки загалом (соціальні, економічні, демографічні тощо), а про такі цілісні та багатогранні явища, як державна політика у сфері науки та джерела її формування, то, як показує аналіз, існує досить обмежена кількість комплексних досліджень.

Будь-яке визначення державної політики у сфері науки не має суперечити загальному уявленню про політику в її традиційному значенні. Так, політика в найбільш абстрактній формі є сферою взаємодії між класами, партіями, націями, народами, державами, соціальними групами, владою і населенням, громадянами та їх об'єднаннями. Це найважливіший і найскладніший пласт суспільного життя [2, с. 6].

Політика існує поряд з іншими сферами життєдіяльності – ідеологічною, моральною, культурною, духовною, правовою, релігійною, тісно переплітаючись з ними. Однак особливість політичних відносин полягає в тому, що вони більшою мірою, ніж інші, характеризуються організаційно-регулятивними засадами.

Аристотель визначав політику як мистецтво управління державою. Демокріт вважав таке мистецтво найвищим із мистецтв. У ХІХ столітті ідеї Аристотеля і Демокріта розвинули М. Вебер, В. Гумбольдт, К. Маркс, Ф. Енгельс. Сучасні політологи, спираючись на мислителів минулого, підкреслюють, що політика – це також мистецтво можливого, мистецтво компромісів, узгодження бажаного й об'єктивно досяжного.

Ефективна, мудра, реалістична політика є запорукою процвітання та благополуччя нації, суспільства. Головне (серцевина, ядро) в політиці – державна влада, її завоювання, утримання та використання.

На практиці суть державної влади виражається у прийнятті актів (учиненні дій), які мають державно-обов'язкову силу, забезпечуються організаційними заходами, а в разі необхідності – примусом з боку держави. Державна влада здійснюється або народом безпосередньо, або органами державної влади.

З юридичного погляду, державна влада характеризується особливими властивостями: суверенністю, верховенством, незалежністю та самостійністю. Насамперед із державною владою тісно пов'язано поняття “суверенітет держави”. Характеризуючи цей взаємозв'язок, відомий державознавець М. І. Палієнко зазначав: “...Суверенітет – не сама державна влада, а лише певна властивість її, в силу якої вона є вищою і незалежною правовою владою... Якщо ми називаємо певну державу суверенною, то ми цим виражаємо, що вона володіє в межах своєї території вищою і незалежною владою. У цих межах суверенна державна влада не має ні рівних собі, ні вищої над собою правової влади... але сама панує над усім і над будь-якою іншою правовою владою... Тому суверенітет часто і називають вищою, незалежною територіальною владою” [3, с. 59–60].

Насправді державна влада виникає лише внаслідок суверенних прав народу і володіє

повноваженнями лише в межах, визначених народом, відповідно до демократичної процедури. Державна влада може бути названа суверенною тільки умовно, оскільки вона уособлює суверенність держави в усіх випадках, крім прямого народного волевиявлення. Суверенна влада також пов'язана правовими нормами, вона не може вийти за межі, встановлені у правових нормах. Слушно зауважує В. С. Нерсисянц, що державність – це не просто монополія сили й насильства в суспільному житті, а певна форма (система і порядок) організації та застосування цієї сили. Ця форма визначається правом цього державно організованого суспільства [4, с. 6].

Необхідно зробити акцент на одній із сучасних проблем теорії державної влади, суть якої зводиться до проблемності взаємозв'язку понять “державна влада” та “політична влада”. Такі поняття, як “політична влада” та “державна влада”, “політична діяльність” та “державна діяльність”, “організація державної влади” та “організація державного апарату” тощо слід розмежовувати. У юридичній літературі та навіть чинних юридичних нормах іноді змішують розуміння політичної влади народу як джерела державної влади та державної влади, що здійснюється державними органами. Політична діяльність здійснюється не тільки в межах держави, а й в інших складових політичної системи суспільства. К. С. Гаджієв зазначає, що “держава існує там, де є політика, але політика сама по собі може існувати і поза державою” [5, с. 186]. Звідси будь-яка державна влада – політична, але не будь-яка політична влада – державна. При цьому не можна протиставляти державну владу політичній, оскільки остання в державно організованому суспільстві неможлива поза державою.

У вітчизняній юридичній і політичній літературі термін “джерело політики” згадується вкрай рідко, без конкретизації сутнісних ознак. Як свідчить контекстуальний аналіз відповідних теоретичних положень, джерела державної політики здебільшого ототожнюються з джерелами права. З цим погодитися складно.

Із джерел державної політики суб'єкти правозастосування мають черпати інформацію про спрямування генеральної політичної лінії та фундаментальні засади своєї діяльності. Представники російської науки досягли помітного прогресу в цьому напрямі досліджень. Зазначений прогрес полягає не в остаточному вирішенні питання про сутність джерел державної політики (з цього приводу російський правничий загал не має консолідованої думки), а в його теоретичному осмисленні. Проблематику джерел державної політики розглядають з різних політичних, правових і філософських позицій. На цьому ґрунті формуються різноманітні (іноді цілком контрадикторні) підходи, теорії, концепції. Але навіть наявну розбіжність думок слід вважати значним кроком уперед.

Аналіз поглядів російських учених дає змогу виокремити чотири концептуальні підходи до розуміння джерел державної політики: легістський, політико-правовий, економіко-політичний і суспільно-політичний.

У межах легістського підходу джерелом державної політики вважають нормативно-правову форму її вираження. Суть цієї концепції втілює лаконічний вислів М. Ф. Зам'ятіна: “Джерелом державної політики є нормативно-правовий акт, причому не будь-який, а лише той, що: а) відображає певні політичні аспекти; б) має належний рівень юридичної сили” [6, с. 67]. Розвиваючи цю думку, деякі автори обмежують коло джерел державної політики Конституцією, законами, підзаконними нормативними актами Президента, Уряду, керівництва центральних органів державної влади [7, с. 17].

З позицій прибічників політико-правового підходу, джерелами державної політики є не тільки правові, а й політичні акти (декларації, заяви, звернення, виступи, послання

тощо) [8, с. 114, 115]. Деякі вчені відносять до джерел державної політики програмні документи політичних партій і кандидатів на виборні посади, безвідносно до того, чи репрезентовані вони в органах державної влади [9, с. 17]. Інші доводять, що політика як квінтесенція державної волі може формуватися тільки суб'єктами, інтегрованими в систему державного управління [10, с. 4]. Дехто вважає альтернативними джерелами галузевої політики “показові” судові процеси та засоби масової інформації [11, с. 46], а дехто – політичні лозунги [12, с. 50].

Економіко-політична концепція джерел державної політики ґрунтується на засадах марксистської теорії економічного детермінізму. Згідно з останньою, саме виробничі (економічні) відносини є “...реальним базисом, на якому зведена юридична й політична надбудова суспільства” [13, с. 536], та “...основою соціального буття, втілюваною в конкретних політико-правових формах і течіях суспільної думки” [14, с. 429–430]. Філософське уявлення про економічну детермінованість усіх сфер суспільного життя (зокрема, політичної, правової, духовної, культурної) суттєво відобразилося на світогляді тих правників, які вважають економіку “...найважливішим джерелом політики, позаяк остання не має власної основи... і черпає свою силу з економічних протиріч та інтересів” [15, с. 43].

Ще далі в пошуках витоків державної політики заглибилися апологети суспільно-політичного підходу. Вони керуються сакраментальним постулатом про неможливість існування базису (економіки) та надбудови (політики, права, культури) за межами суспільства, а також із конституційного принципу народовладдя. На цій дуалістичній основі вибудовується такий ланцюжок умовиводів: “Згідно з п. 1 ст. 3 Конституції Російської Федерації, носієм суверенітету та єдиним джерелом влади є її багатонаціональний народ. Якщо розуміти політику по-ленінськи, тобто як боротьбу за владу... стає зрозуміло, що політика – це боротьба за увагу та підтримку народу як єдиного джерела влади. Відповідно, народ і є джерелом влади” [16, с. 86].

Ми підтримуємо той підхід, за яким реальними носіями інформації про зміст державної політики є не тільки нормативно-правові, а й політичні документи: послання, звернення, програми, виступи, доповіді тощо. Цей безперечний факт остаточно підтверджує слушність політико-правового концепта джерел державної політики, на якому акцентує увагу вчений-адміністративіст Т. О. Гуржій [17, с. 112].

Не всі правові та політичні документи слугують джерелами державної політики. Значна частина правових актів позбавлена політичного змісту. Водночас не кожен політичний акт приймають (проголошують, здійснюють) від імені держави. У зв'язку з цим, постає необхідність у чіткому окресленні кола документів, які є або принаймні можуть бути виразниками державно-політичної волі та, як наслідок, слугувати джерельною базою державної політики.

Чільне місце в ієрархії зазначених документів посідають Конституція України як ціннісний базис і правова основа державно-політичної діяльності, а також закони України як основна форма правового регулювання найважливіших відносин у суспільстві. До джерел державної політики належать також міжнародні договори України, постанови Верховної Ради України, правові акти Президента України, Уряду, центральних органів державного управління. За низкою ознак до цього переліку можна віднести рішення Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів.

Питання про те, чи є джерелом державної політики в Україні нормативно-правові акти

місцевих органів влади, переважна більшість правників не визначають. На наш погляд, багато рішень місцевої влади приймають не просто на підставі, а й у розвиток чинного законодавства. Нерідко в їх змісті дослівно відтворюють концептуальні засади державної політики у сфері науки в Україні, сформульовані в законах і правових актах загальнодержавної дії. Це дає підстави розглядати їх як факультативне джерело інформації про зміст державної політики в країні.

Суто політичними джерелами, на думку Т. О. Гуржія, слід вважати документи (заяви, звернення, декларації, виступи, послання, платформи), які виражають політичні наміри та зобов'язання вищих посадових осіб, органів державної влади, а також політичних сил, представлених у їх складі [17, с. 115]. Деякі дослідники шукають витoki державної політики у програмних документах громадських об'єднань або персоналій, не інтегрованих у систему державної влади: політичних партій, кандидатів на виборні посади, публічних осіб [18, с. 20]. Погодитися з цим підходом складно, оскільки названі документи не втілюють державної волі, позбавлені реального правового та організаційного забезпечення.

Такою є загальна конкретизація системи джерельної бази державної політики в країні. З огляду на галузевий характер політики у сфері науки в Україні, її джерельна база значно вужча. За межами останньої залишаються постанови Верховної Ради України, рішення вищих судових інстанцій, нормативно-правові акти центральних органів влади, не наділені спеціальними повноваженнями у сфері науки. Відповідно, правову основу державної політики у сфері науки становлять: Конституція України, закони та міжнародні договори України, укази Президента України, постанови та розпорядження Уряду, акти профільних міністерств і відомств, державних наукових установ, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Варто також додати, що політичними джерелами державної політики у сфері науки в Україні здебільшого є публічні заяви Президента України, Прем'єр-міністра України, Голови Верховної Ради України, представників політичних сил, що входять до складу Парламенту, членів Уряду, а також керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до його складу.

#### ***СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ***

1. Актуальні питання методології та практики науково-технічної політики / за ред. Б. А. Малицького. – К. : УкрІНТЕІ, 2001. – 204 с.
2. Матузов Н. И. Понятие и основные приоритеты российской правовой политики / Н. И. Матузов // Правоведение. – 1997. – № 4. – С. 6–17.
3. Громадянське суспільство і правова держава: проблеми становлення : [зб. наук. пр.] / за заг. ред. Є. М. Моїсєєва. – К. : ТОВ “Міжнар. фін. агенція”, 1997. – 78 с.
4. Нерсесянц В. С. История идей правовой государственности / Нерсесянц В. С. – М., 1993.
5. Гаджиев К. С. Введение в политическую науку / Гаджиев К. С. – М., 2000.
6. Замятин Н. Ф. Отраслевая политика государства / Николай Фёдорович Замятин. – Казань : Альфа-пресс, 1992. – 226 с.
7. Арутюнова С. П. Основы государственной политики здравоохранения / С. П. Арутюнова // Вопросы реформирования государственной системы здравоохранения : [сб. науч. тр.]. – Махачкала : Изд-во ДГМА, 1994. – С. 14–23.

8. Сулакшин С. С. Государственная политика, её источники и основания – вещи вполне конкретные / С. С. Сулакшин // Проблемы современного государственного управления в России : материалы постоянно действующего научного семинара / под. ред. В. И. Якунина. – 2007. – Вып. № 5 (10). – С. 114–116.
9. Погорелко М. Ю. Нормативно-политические и нормативно-правовые источники и основания государственных политик / М. Ю. Погорелко // Проблемы современного государственного управления в России : материалы постоянно действующего научного семинара / под. ред. В. И. Якунина. – 2008. – Вып. № 3 (17). – С. 16–46.
10. Якунин В. И. Политико-правовые источники и основания формирования и реализации государственных политик в России / В. И. Якунин // Труды Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. – 2006. – Вып. № 7. – С. 1–33.
11. Третьяков А. В. Источники уголовно-правовой политики / А. В. Третьяков // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. – 2008. – № 1. – С. 44–46.
12. Проблемы современного государственного управления в России : материалы постоянно действующего научного семинара / под. ред. В. И. Якунина. – 2008. – Вып. № 3 (17). – 112 с.
13. Маркс К. К критике политической экономии // Избранные произведения : в 3 т. / К. Маркс, Ф. Энгельс. – М. : Политиздат, 1986. – Т. 1. – 635 с.
14. Ленин В. И. Полное собрание сочинений : в 55 т. / Ленин В. И. – М. : Изд-во полит. лит., 1971. – Т. 1. – 663 с.
15. Нигматулин Н. О. Взаимодействие экономики и политики / Н. О. Нигматулин // Наука. Политика. Предпринимательство. – 2001. – № 1–2 (7–8). – С. 37–45.
16. Казанцев Н. М. Правовые и управленческие источники и основания государственной политики / Н. М. Казанцев // Проблемы современного государственного управления в России : материалы постоянно действующего научного семинара / Н. М. Казанцев ; под. ред. В. И. Якунина. – 2007. – Вып. № 5 (10). – С. 4–86.
17. Гуржій Т. О. Актуальні питання законодавчого забезпечення реалізації державної політики в сфері безпеки дорожнього руху / Т. О. Гуржій // Право та управління. – 2011. – № 1. – С. 111–121.
18. Якунин В. И. Политико-правовые источники и основания формирования и реализации государственных политик в России / В. И. Якунин // Труды Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. – 2006. – Вып. № 7. – С. 1–33.

**Буличева Наталія Анатоліївна** – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, доцент кафедри економіко-правових дисциплін Національної академії внутрішніх справ;

**Пивовар Юрій Ігорович** – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри економіко-правових дисциплін Національної академії внутрішніх справ

## **ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

*Досліджено правову регламентацію діяльності органів державної влади з надання адміністративних послуг з використанням можливостей електронного урядування. Проаналізовано проблеми організації діяльності з надання адміністративних послуг органами державної влади з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій на прикладі Державної митної служби України. Запропоновано основні напрями вдосконалення вітчизняного законодавства в цій сфері.*

**Ключові слова:** адміністративні послуги; електронне урядування; електронний підпис.

*Исследована правовая регламентация деятельности органов государственной власти по предоставлению административных услуг с использованием электронного управления. Проанализированы проблемы организации деятельности по предоставлению административных услуг органами государственной власти с использованием информационно-телекоммуникационных технологий на примере Государственной таможенной службы Украины. Предложены основные направления совершенствования отечественного законодательства в этой сфере.*

**Ключевые слова:** административные услуги; электронное управление; электронная подпись.

*The authors examines the legal regulation of public authorities to provide administrative services in electronic form. The article analyzes the problems of the organization to provide administrative services to public authorities using information and communication technologies on the example of the State Customs Service of Ukraine. Suggested key issues for improving the national legislation in this area.*

**Keywords:** the administrative facilities; electronic management; electronic signature.

ині в умовах інформатизації суспільства та стрімкого науково-технічного прогресу. Ноб'єктивною необхідністю стає впровадження електронного урядування в діяльність органів державної влади з надання адміністративних послуг. Розроблений у межах міжнародної технічної допомоги Проект Державної цільової програми реформування державного управління та державної служби на 2011–2015 роки, розміщений на сайті Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу (Центр створений та функціонує при Головному управлінні Державної служби України, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2004 р. № 485 [1]), містить заходи з

переходу органів державної влади на безпаперові (електронні) засоби документообігу та побудови системи надання адміністративних послуг on-line через єдине веб-вікно. Зокрема, до таких заходів належить удосконалення нормативно-правової бази ведення електронного документообігу, розроблення типової методики та регламентів надання послуг органами державної влади, розроблення спеціального програмного забезпечення автоматизованої підтримки надання послуг, створення веб-порталу доступу до отримання on-line послуг через єдине веб-вікно тощо [2].

Запровадження можливостей електронного урядування в діяльність органів державної влади з надання адміністративних послуг є недостатньо розробленим напрямом наукових досліджень. Серед учених, які досліджували цю тематику, відомими є праці Л. В. Бесчастної, І. О. Бондаренко, Н. Т. Гончарук [3, с. 31], І. В. Дроздової, Г. М. Писаренко, Г. Г. Почепцова, А. І. Семенченко, С. А. Чукута. Водночас саме на наукових розробках, а також досвіді юристів-практиків має ґрунтуватися розвиток діяльності органів влади з надання послуг громадянам в електронній формі.

Метою статті є розроблення пропозицій щодо вдосконалення діяльності органів державної влади з надання адміністративних послуг з використанням можливостей електронного урядування на основі аналізу чинної нормативно-правової бази, що регулює зазначену діяльність, та вивчення вітчизняного й закордонного досвіду її розвитку.

Правову основу для розвитку системи адміністративних послуг з використанням можливостей спеціальних електронних технологій опрацювання даних сьогодні вже закладено. Так, з метою реалізації громадянами конституційних прав на вільний доступ до інформації про діяльність органів державної влади, а також забезпечення гласності та відкритості їх діяльності, прийнято Порядок оприлюднення в мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3, а згодом і Законом України “Про доступ до публічної інформації” від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. Цими нормативними актами передбачено впровадження та використання сучасних інформаційних технологій для надання інформаційних та інших послуг громадськості органами державної влади. Відповідно до ч. 12 пп. 1 п. 8 вищевказаного Порядку, відомості про перелік і порядок надання адміністративних послуг органами виконавчої влади та бюджетними установами, що перебувають у їх управлінні та яким делеговано повноваження з надання таких послуг, мають розміщатися на веб-сайтах міністерств та інших центральних органів виконавчої влади [4]. Абзац 3 ч. 1 ст. 15 Закону України “Про вільний доступ до публічної інформації” закріплює обов’язок суб’єктів владних повноважень оприлюднювати перелік й умови отримання послуг, що надають ці органи, форми і зразки документів, правила їх заповнення [5].

Нині громадяни мають доступ у мережі Інтернет до офіційного урядового веб-порталу, а також веб-сайтів галузевих міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Здебільшого на сайтах розміщують загальну інформацію про орган, його структуру, повноваження, нормативно-правову базу. Також подають електронні адреси для зворотного зв’язку, гостьові книги, електронні форми для звернень до посадових осіб з конкретними питаннями, інколи працюють “громадські (Інтернет) приймальні”, “гарячі лінії”, де дають відповіді на актуальні питання, що стосуються діяльності цього органу. Інформацію на веб-сайтах постійно оновлюють. Вимоги щодо інформаційного наповнення й технічного забезпечення функціонування веб-сайтів державних органів затверджено спільним наказом Державного комітету інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України та Державним комітетом зв’язку та інформатизації України “Про затвердження Порядку інформаційного наповнення та

технічного забезпечення Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади та Порядку функціонування веб-сайтів органів виконавчої влади” від 25 листопада 2002 р. № 327/225 [6].

Відповідно до вибіркового аналізу стану розвитку сайтів державних органів та органів місцевого самоврядування, більшість характеризується високим рівнем розвитку в частині інформування про адміністративні послуги. Аналізуючи інформацію офіційного сайту Державної митної служби України, зауважимо, що на його веб-сторінках передбачено розділ “Каталог послуг”, що містить перелік адміністративних послуг, виділено ті з них, що надають в електронній формі шляхом створення гіперпосилань на відповідну веб-сторінку, через яку здійснюють їх надання.

Водночас наступним етапом упровадження механізму надання адміністративних послуг on-line має стати безпосереднє обслуговування через веб-ресурси.

Під час вивчення відомостей, що розміщують на офіційних веб-сторінках, для оцінювання обрано такі показники можливості двостороннього обміну інформацією:

- 1) надання безпосередньої інформації про адміністративні послуги;
- 2) розміщення інформації про електронні форми документів, необхідні для отримання відповідної адміністративної послуги;
- 3) забезпечення приймання органом виконавчої влади заповнених форм документів в електронному вигляді для надання конкретної адміністративної послуги;
- 4) направлення органами виконавчої влади адміністративних актів в електронній формі споживачам;
- 5) моніторинг діяльності з надання адміністративних послуг через веб-ресурси.

Таке дослідження дало змогу виявити, що жоден веб-сайт не відповідає вимогам реальної інтерактивності, тобто досі не забезпечено можливостей обміну даними, з метою здійснення операцій в on-line режимі. Наприклад, замовлення паспортів, продовження дії ліцензій і патентів тощо. Така організація сайтів полягає вже не так в інформуванні, як у безпосередньому обслуговуванні.

Дієвим засобом досягнення двостороннього інтерактивного спілкування під час надання громадянам адміністративних послуг органами державної влади та місцевого самоврядування має слугувати система електронного урядування, що є системою збирання, введення, пошуку, опрацювання, збереження та надання на вимогу користувача інформаційних ресурсів [7, с. 109]. Функціонування інформаційної системи “Електронний уряд”, запровадженої відповідно до постанови Кабінету Міністрів України “Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи “Електронний уряд” від 24 лютого 2003 р. № 208 [8], має забезпечити налагодження інформаційних комунікацій між органами влади, створення централізованих баз даних з технологіями розподіленого опрацювання даних для реалізації електронного документообігу в усіх органах влади. Нормативно-правове регулювання організації та порядку ведення електронного документообігу і правового статусу учасників відносин з використання електронного цифрового підпису забезпечують закони України “Про електронні документи та електронний документообіг” від 22 травня 2003 р. № 851-IV [9] та “Про електронний цифровий підпис” від 22 травня 2003 р. № 852-IV [10], що набули чинності 1 січня 2004

року, а також низка інших підзаконних актів, прийнятих на їх виконання, зокрема, постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Типового порядку здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади” від 28 жовтня 2004 р. № 1453 [11], “Про електронний обмін службовими документами в органах виконавчої влади” від 17 липня 2009 р. № 733 [12] та ін. Крім того, наказом Державного комітету зв’язку та інформатизації України від 15 серпня 2003 р. № 149 затверджено Перелік і Порядок надання інформаційних та інших послуг з використанням інформаційної системи “Електронний уряд” [13].

Застосування можливостей електронного урядування, ведення електронного документообігу сприятимуть підвищенню оперативності процесу надання адміністративних послуг, прозорості та відкритості цієї діяльності, налагодженню зворотного зв’язку органів влади та фізичних і юридичних осіб – одержувачів адміністративних послуг, а також зростанню довіри суспільства до влади. Як зазначає Г. М. Писаренко, застосування електронних можливостей спілкування для надання адміністративних послуг підвищить їх зручність і якість [14, с. 141]. Л. В. Бесчастнова розглядає on-line послуги як чинник зниження ресурсних витрат адміністративних органів [15, с. 77].

З цього приводу І. В. Дроздова зазначає: “...це можливість додаткових консультативних послуг, економія бланків і часу та зусиль як службовців, так і громадян; це створення можливості для звернення особам, які за станом свого здоров’я вимушені звертатися до адміністративних органів через довірених осіб чи представників; це і можливість проведення соціологічних досліджень” [16, с. 170].

Однією з істотних умов забезпечення надання платних адміністративних послуг за допомогою технологій електронного урядування є наявність у державі системи масових електронних платежів. Функціонування Національної системи масових електронних платежів забезпечує Національний банк України. У цьому напрямі прийнято нормативно-правові акти: Правила Національної системи масових електронних платежів, затверджені постановою Правління Національного банку України від 10 грудня 2004 р. № 620 [17], Програма розвитку Національної системи масових електронних платежів на 2006–2008 роки, затверджена постановою Правління Національного банку України від 30 березня 2006 р. № 121 [18], Тимчасове положення про застосування мобільного платіжного інструмента в Національній системі масових електронних платежів, затверджене Протоколом Ради Платіжної організації Національної системи масових електронних платежів Національного банку України від 31 серпня 2006 р. № 71 [19], та ін.

Нині значного досвіду запровадження електронних технологій під час надання адміністративних послуг набула Державна митна служба України. Так, з метою прискорення та спрощення митних процедур декларування товарів, прийнято низку відомчих нормативних актів, зокрема, наказ Державної митної служби України “Про митний контроль та митне оформлення товарів, які декларуються з подаванням вантажної митної декларації та документів контролю за переміщенням товарів в електронному вигляді” від 26 вересня 2007 р. № 800 [20], спільний наказ Державної митної служби України, Міністерства охорони здоров’я України, Міністерства аграрної політики України, Міністерства охорони навколишнього природного середовища України “Про встановлення єдиної форми обліку укомплектованості місць розташування підрозділів митних органів спеціалістами, які здійснюють санітарно-епідеміологічний, ветеринарний, фітосанітарний, радіологічний та екологічний контроль за принципом “єдиного офісу” від 24 лютого 2010 р. № 149/162/82/97 [21], Єдиний порядок функціонування у вантажних митних комплексах, автопортах, автотерміналах системи електронного обліку товарів і транспортних засобів, затверджений наказом Державної митної служби України від 20

грудня 2010 р. № 1490 [22], наказ Державної митної служби України “Про затвердження Умов електронного декларування” від 17 березня 2011 р. № 216 [23] тощо. Цей позитивний досвід у спрощенні митних процедур та наближенні до європейських і світових стандартів завдяки електронному декларуванню також оцінено І. О. Бондаренко [24, с. 104].

Однак сьогодні не налагоджено механізм обміну інформацією між громадянином та органом влади в режимі on-line. Більшість сайтів органів виконавчої влади в розділі “каталог послуг” лише надають загальну інформацію про послуги, розміщують бланки заяв на її одержання та не передбачають можливостей для відповіді на заяву, надання електронного адміністративного акта. Крім того, немає єдиної інформаційної інфраструктури для встановлення взаємодії та обміну інформацією між відомствами державної влади, що унеможливує надання більшості адміністративних послуг у режимі “єдиного вікна”. Фактично не впроваджено механізм захисту електронних документів шляхом застосування цифрового підпису, обов’язкового реквізиту електронного документа, що є підставою для його обліку та набуття юридичної сили.

На розв’язання цих та інших проблем організації діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування з надання адміністративних послуг в електронній формі спрямовано комплекс заходів, розроблених у межах Концепції розвитку електронного урядування в Україні, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 2250-р. Так, зазначена вище Концепція розвитку електронного урядування в Україні визначає шляхи та засоби розв’язання проблем ефективного функціонування електронного урядування, серед яких процесу надання адміністративних послуг стосуються такі:

- 1) розроблення необхідної нормативно-правової та нормативно-технічної бази, а також єдиних стандартів, протоколів і регламентів взаємодії суб’єктів електронного урядування, їх гармонізація з міжнародними стандартами;
- 2) визначення переліку адміністративних послуг, що надають органи державної влади й органи місцевого самоврядування, переведення їх в електронну форму; створення Національного реєстру електронних інформаційних ресурсів веб-сайтів органів державної влади та органів місцевого самоврядування на всіх рівнях;
- 3) створення єдиної інформаційної системи, що містить реєстр адміністративних послуг, що надають органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування, а також інформацію про умови їх отримання;
- 4) забезпечення надання органами державної влади й органами місцевого самоврядування послуг в електронній формі громадянам і суб’єктам господарювання з використанням Інтернету, зокрема, здійснення реєстрації суб’єктів господарювання, подання звітності;
- 5) створення Єдиного веб-порталу адміністративних послуг;
- 6) створення спеціальних центрів (пунктів) надання послуг, центрів обслуговування населення (кол-центрів);
- 7) створення умов для участі громадян, їх об’єднань і суб’єктів господарювання у процесі підготовки державних рішень [25].

Аналіз зазначеної Концепції розвитку електронного урядування в Україні засвідчив, що ця проблема є комплексною. На нашу думку, визначені Концепцією розвитку електронного урядування в Україні напрями є загальними та потребують подальшої деталізації в Плані заходів щодо реалізації її виконання, затвердженому рішенням Уряду. Цей План заходів має передбачати конкретизацію шляхів розвитку електронного урядування з окресленням завдань, їх виконавців, строків і контролю за їх виконанням. Крім того, під час виконання Плану заходів виникне потреба внесення відповідних змін у чинне законодавство.

Про необхідність розроблення правового регулювання сфери надання адміністративних послуг з урахуванням можливостей електронного урядування свідчать проблеми, що сьогодні виникли в Росії і полягають у такому:

1) через відсутність дієвого контролю за впровадженням федеральної цільової програми “Електронна Росія (2002–2010 роки)”, затвердженої постановою Правління Російської Федерації від 28 січня 2002 р. № 65 [26], передбачені заходи з упровадження та масового поширення інформаційних і комунікаційних технологій реалізовано центральними органами виконавчої влади протягом восьми років лише частково. Це спричинено недостатністю механізму контролю за належним виконанням електронних державних послуг. На практиці одержувачі змушені вивчати безліч інформації на сайтах різних органів державної влади, у зв’язку з неналагодженістю єдиного порталу державних послуг, а також досить часто виконувати вимоги щодо особистого надання документів та лише в письмовій паперовій формі до відповідних адміністративних органів, що фактично унеможлиблює отримання цієї послуги на відстані з допомогою Інтернету;

2) через недостатню координацію міжвідомчої взаємодії не досягнуто поставлених цілей щодо створення єдиної системи електронного документообігу. Було направлено значні бюджетні кошти на сертифікацію електронних цифрових підписів (механізму, що захищає електронний документ від підроблення), які зрештою, не використовують і на 1 %, хоча у країнах Європи цифрові підписи застосовує більше ніж половина населення.

Таким чином, вважаємо за потрібне наголосити на необхідності розвитку системи адміністративних послуг з використанням можливостей електронного урядування як однієї з умов підвищення ефективності та прозорості діяльності органів державної влади, упровадження відповідних змін чинного законодавства, спрямованих на:

1) чітке розмежування повноважень центральних органів державної влади щодо реалізації політики у сфері інформаційно-технічного забезпечення процесу надання адміністративних послуг;

2) розроблення з урахуванням наявної міжнародної практики порядку затвердження та вимог до змісту відомчих стандартів, регламентів надання та переліків адміністративних послуг, що надають в електронній формі;

3) установа порядку координації взаємодії між відомствами на всіх рівнях і нормативно-технічного забезпечення функціонування єдиного інформаційного простору для провадження принципу “одного вікна” під час обслуговування фізичних та юридичних осіб;

4) розроблення методики оцінювання ефективності урядування через інформаційні технології;

5) забезпечення обґрунтованого розрахунку необхідних фінансових витрат на розвиток адміністративних послуг on-line та розроблення на їх підставі на загальнодержавному рівні відповідної цільової бюджетної програми фінансування.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Про утворення Центру сприяння інституційному розвитку державної служби : постанова Кабінету Міністрів України від 14 квіт. 2004 р. № 485 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 16. – Ст. 1106. – С. 131.
2. Аналітичні матеріали офіційного сайту Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.center.gov.ua>.
3. Гончарук Н. Організаційно-правові аспекти надання адміністративних послуг в Україні / Наталія Гончарук, Леонід Прокопенко // Публічне управління: теорія та практика. – 2011. – № 1(5). – С. 26–32.
4. Про Порядок оприлюднення в мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 4 січ. 2002 р. № 3 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 2. – Ст. 57. – С. 234.
5. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січ. 2011 р. № 2939-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 10. – Ст. 446. – С. 29.
6. Про затвердження Порядку інформаційного наповнення та технічного забезпечення Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади та Порядку функціонування веб-сайтів органів виконавчої влади : спільний наказ Державного комітету інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України та Державного комітету зв'язку та інформатизації України від 25 листоп. 2002 р. № 327/225 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 2. – Ст. 49. – С. 160.
7. Почепцов Г. Г. Інформаційна політика : [навч. посіб.] / Г. Г. Почепцов, С. А. Чукут. – К. : Знання, 2008. – 663 с.
8. Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи “Електронний уряд” : постанова Кабінету Міністрів України від 24 лют. 2003 р. № 208 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 9. – Ст. 378. – С. 112.
9. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22 трав. 2003 р. № 851-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 25. – Ст. 1174. – С. 106.
10. Про електронний цифровий підпис : Закон України від 22 трав. 2003 р. № 852-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 25. – Ст. 1175. – С. 111.
11. Про затвердження Типового порядку здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовт. 2004 р. № 1453 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 44. – Ст. 2895. – С. 125.
12. Про електронний обмін службовими документами в органах виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 17 лип. 2009 р. № 733 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 54. – Ст. 1867. – С. 12.
13. Про затвердження Переліку і Порядку надання інформаційних та інших послуг з використанням інформаційної системи “Електронний уряд” : наказ Державного комітету

зв'язку та інформатизації України від 15 серп. 2003 р. № 149 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 48. – Ст. 2547. – С. 310.

14. Писаренко Г. М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Писаренко Ганна Миколаївна. – Одеса, 2006. – 196 с.

15. Бесчастнова Л. В. Административно-правовое регулирование государственных услуг : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Бесчастнова Лилиана Владиславовна. – Саратов, 2008. – 232 с.

16. Дроздова І. В. Міністерство внутрішніх справ України як суб'єкт надання адміністративних послуг : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Дроздова Інна Вікторівна. – К., 2009. – 254 с.

17. Про затвердження Правил Національної системи масових електронних платежів : постанова Правління Національного банку України від 10 груд. 2004 р. № 620 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 2. – Ст. 93. – С. 82.

18. Про затвердження Програми розвитку Національної системи масових електронних платежів на 2006–2008 роки : постанова Правління Національного банку України від 30 берез. 2006 р. № 121 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v0121500-06>.

19. Про затвердження Тимчасового положення про застосування мобільного платіжного інструмента в Національній системі масових електронних платежів : протокол Ради платіжної організації Національної системи масових електронних платежів Національного банку України від 31 серп. 2006 р. № 71 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v0071500-06>.

20. Про митний контроль та митне оформлення товарів, які декларуються з подаванням вантажної митної декларації та документів контролю за переміщенням товарів в електронному вигляді : наказ Державної митної служби України від 26 верес. 2007 р. № 800 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 78. – Ст. 2909. – С. 65.

21. Про встановлення єдиної форми обліку укомплектованості місць розташування підрозділів митних органів спеціалістами, які здійснюють санітарно-епідеміологічний, ветеринарний, фітосанітарний, радіологічний та екологічний контроль за принципом “єдиного офісу” : спільний наказ Державної митної служби України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства аграрної політики України, Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 24 лют. 2010 р. № 149/162/82/97 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 32. – Ст. 1181. – С. 280.

22. Про затвердження Єдиного порядку функціонування у вантажних митних комплексах, автопортах, автотерміналах системи електронного обліку товарів і транспортних засобів : наказ Державної митної служби України від 20 груд. 2010 р. № 1490 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 5. – Ст. 256. – С. 62.

23. Про затвердження Умов електронного декларування : наказ Державної митної служби України від 17 берез. 2011 р. № 216 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1280. – С. 392.

24. Бондаренко І. О. Організаційно-правові основи надання послуг в галузі митної справи : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Бондаренко Ірина Олександрівна. – Ірпінь : Нац. акад. Держ. податкової служби України, 2006. – 205 с.

25. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 груд. 2010 р. № 2250-р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 97. – Ст. 3443. – С. 48.

26. О федеральной целевой программе “Электронная Россия (2002–2010 годы)” : постановление Правительства Российской Федерации от 28 янв. 2002 г. № 65 [Электронный ресурс]. – Режим доступа :

<http://docs.cntd.ru/document/901809539>.

*Чорна Вікторія Григорівна* – кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри адміністративно-правових дисциплін та менеджменту навчально-наукового інституту права та психології Національної академії внутрішніх справ

## ЛІЦЕНЗУВАННЯ ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ЗАСІБ РЕГУЛЮВАННЯ ПОЗАШКІЛЬНОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

*Розглянуто поняття засобів адміністративно-правового регулювання у сфері позашкільної освіти, визначено поняття “ліцензія у сфері позашкільної освіти”, а також стадії ліцензування в ній.*

**Ключові слова:** засоби адміністративно-правового регулювання у сфері позашкільної освіти; ліцензування; стадії ліцензування.

*Рассмотрено понятие средств административно-правового регулирования в сфере внешкольного образования, определены понятие “лицензия в сфере внешкольного образования”, а также стадии лицензирования в нем.*

**Ключевые слова:** средства административно-правового регулирования в сфере внешкольного образования; лицензирование; стадии лицензирования.

*The concept of means of administrative and legal regulation in the field of school education, the definition of “license in the field of school education” and the last stages of licensing are considered.*

**Keywords:** administrative and legal means regulation of in-school education; licensing; the stages of licensing.

Метою статті є дослідження засобів адміністративно-правового регулювання у сфері позашкільної освіти, поняття ліцензії та стадій ліцензування.

Адміністративно-правові засоби в комплексі є одним з ефективних структурних елементів регулятивної діяльності публічних органів, спрямованої на формування та розвиток суспільних відносин у різних галузях (зокрема, й у сфері позашкільної освіти).

Організаційно-правовими засобами у сфері позашкільної освіти, на нашу думку, є сукупність правових інструментів (способів і прийомів), за допомогою яких держава

впливає на суспільні відносини у сфері позашкільної освіти, з метою задоволення та охорони публічних інтересів у процесі надання освітянських послуг у позашкільних навчальних закладах, а також активного розвитку зазначеної сфери.

Аналіз чинного адміністративного законодавства і практики його застосування дає підстави для висновку, що до адміністративно-правових засобів регулювання у сфері позашкільної освіти належить ліцензування.

Основною метою виникнення, зміни та припинення правовідносин у сфері дозвільної системи є підтримка суспільної безпеки шляхом надання дозволу суб'єктові на здійснення певних дій, наділення його певними повноваженнями. Дозвіл у цій системі – центральний елемент (ядро), тому й система має назву дозвільної [1, с. 374].

Одним з видів державних дозволів є ліцензія, яку отримують через відповідну процедуру – ліцензування.

Ліцензування – це видання, переоформлення та анулювання ліцензій, видання дублікатів ліцензій, ведення ліцензійних справ і ліцензійних реєстрів, контроль за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов, видання розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов, а також розпоряджень про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування [2].

Мета ліцензування – забезпечення єдиної державної політики в цій сфері, а також захист основних економічних і соціальних інтересів громадян. Головним завданням ліцензування є захист основних інтересів держави, її громадян шляхом установаження з боку держави певних умов і правил здійснення окремих видів господарської діяльності.

У сучасній правовій системі України поняття “ліцензування” набуло значення похідних від нього англійських, французьких, німецьких слів, що перекладають як дозвіл.

Діяльність уповноважених публічних органів у межах правовідносин ліцензування полягає в державному підтвердженні законності входження суб'єкта правовідносин у відповідні відносини, наділенні суб'єктів спеціальною правоздатністю та визначенні її меж у сфері дії загальної заборони або легітимації правоздатності у сфері дії локальної заборони при загальному дозволі.

Об'єктами правовідносин ліцензування є спеціальні дозволи, що видають у кожному конкретному випадку [3, с. 48].

Дослідниця А. І. Цихоцька вважає, що “реальним змістом ліцензування є організаційно-корегуючий вплив держави на керований об'єкт... Ліцензування є однією з функцій державного управління, тобто одним з найбільш загальних і типових способів впливу держави на суб'єктів, що господарюють” [4, с. 54]. Водночас зміст зазначеного впливу та його наслідків для об'єктів, відносно яких його здійснюють, не розкрито.

На думку Ю. А. Тихомирова, ліцензування – особлива процедура офіційного засвідчення (визнання) права суб'єкта господарювання на ведення певного виду діяльності з додержанням правил, нормативних вимог і стандартів [5, с. 422].

Суб'єктами правовідносин ліцензування є вповноважені органи управління, що своєю діяльністю виражають суспільні інтереси держави в конкретно визначених сферах суспільних відносин, і суб'єкти, що господарюють, економічна діяльність яких є об'єктом державного контролю.

Згідно зі ст. 1 Закону України “Про ліцензування” [2], законодавець визначає ліцензію як документ державного зразка, що засвідчує право ліцензіата на провадження зазначеного в ньому виду господарської діяльності протягом визначеного строку за умови виконання ліцензійних умов.

Отже, ліцензія – це документ державного зразка, виданий уповноваженим органом, що є поручителем його володаря, і засвідчує право на провадження зазначеного в ньому виду діяльності, виконання певних дій або використання прав [5, с. 57].

Ліцензія у сфері позашкільної освіти – це документ державного зразка, виданий уповноваженим органом публічного управління, що засвідчує право на надання освітніх послуг у позашкільному навчальному закладі, а ліцензування сфери позашкільної освіти – це засіб регулювання позашкільної освіти, що забезпечує якісне надання освітніх послуг у позашкільних навчальних закладах у межах освітніх державних програм.

У постанові Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2007 року № 1019 [6] передбачено, що ліцензуванню підлягає освітня діяльність у сфері позашкільної освіти за художньо-естетичним, туристично-краєзнавчим, еколого-натуралістичним, науково-технічним, дослідницько-експериментальним, фізкультурно-спортивним або спортивним, військово-патріотичним, бібліотечно-бібліографічним, соціально-реабілітаційним, оздоровчим і гуманітарним напрямками. З огляду на те, що вибір напрямів отримання позашкільних послуг досить широкий, це дає можливість отримати бажані знання, уміння та навички суб'єктами, які отримують позашкільну освіту.

Позашкільні навчальні заклади та інші юридичні особи або фізичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності розпочинають діяльність з надання освітніх послуг після отримання ліцензії для провадження діяльності з надання освітніх послуг, а відокремлені структурні підрозділи (філії, представництва тощо) позашкільного навчального закладу – після проведення ліцензування з унесенням їх до ліцензії позашкільного навчального закладу.

Ліцензування у сфері позашкільної освіти здійснюють Міністерство освіти Автономної Республіки Крим та органи управління освітою обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій. Зазначені органи мають право перевіряти законність та обґрунтованість прийнятих експертними комісіями, регіональними експертними радами рішень з питань ліцензування.

При Міністерстві освіти і науки, молоді та спорту України діє управління ліцензування та акредитації. В складі цього управління діють два відділи – нормативно-правовий та експертний. З огляду на значущість цього засобу регулювання у сфері освіти, зокрема й позашкільної, убачається за необхідне доповнити зазначене управління відділом ліцензування. Робота цього відділу буде спрямована не лише на нормативно-правове забезпечення, а й регулювання широкого кола питань, що належать до сфери ліцензування, зокрема і в сфері позашкільної освіти.

Позашкільний навчальний заклад, фізична особа (суб'єкт підприємницької діяльності) подає до відповідного органу ліцензування заяву про проведення ліцензування, в якій зазначають вид освітньої послуги, ліцензований обсяг і реквізити позашкільного навчального закладу.

У разі отримання позитивного результату від органу ліцензування, потенційний позашкільний навчальний заклад, фізична особа – суб'єкт підприємницької діяльності вчиняє низку дій з ознайомлення населення та для забезпечення здійснення ефективної та якісної освітньої діяльності з відповідного напрямку позашкільної освіти. Так, вони з використанням електронних або/та друкованих засобів масової інформації забезпечують ознайомлення громадськості з матеріалами, що стосуються організації роботи з надання освітньої послуги; проводять протягом певного строку, але не менш як два місяці, заходи щодо приведення кадрового, навчально-методичного та матеріально-технічного забезпечення освітньої послуги у відповідність з вимогами ліцензування. Після вчинення цих дій директор позашкільного навчального закладу, фізична особа – суб'єкт

підприємницької діяльності письмово повідомляють органам ліцензування про здійснення зазначених заходів і готовність до проведення ліцензійної експертизи.

Термін дії ліцензії для надання освітніх послуг у сфері позашкільної освіти для атестованих позашкільних навчальних закладів відповідає терміну дії свідоцтва про атестацію.

У разі відмови у видачі ліцензії, навчальний заклад, фізична особа суб'єкт підприємницької діяльності має право на повторне ліцензування, але не раніше ніж за рік після прийняття рішення про відмову.

Однією з форм здійснення державного контролю за діяльністю позашкільних навчальних закладів є встановлення ліцензійних умов. Так, ліцензійні умови надання освітніх послуг у сфері позашкільної освіти визначають мінімальні вимоги до навчально-методичного, матеріально-технічного, кадрового та інформаційного забезпечення суб'єктів, які надають освітні послуги у сфері позашкільної освіти [7].

Контроль за дотриманням ліцензійних умов здійснюють органи ліцензування, Державна інспекція навчальних закладів [8], міністерства, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, що мають у підпорядкуванні позашкільні навчальні заклади, і власники навчальних закладів шляхом проведення планової та позапланової перевірки. Планову перевірку дотримання ліцензійних умов проводять не частіше ніж один раз на рік.

За результатами перевірки дотримання ліцензійних умов орган ліцензування має право видавати позашкільному навчальному закладу, власникам позашкільних навчальних закладів або фізичній особі – суб'єкту підприємницької діяльності розпорядження про усунення фактів порушення ліцензійних умов чи анулювати ліцензію.

Підставами для анулювання ліцензії є:

- 1) відповідна заява позашкільного навчального закладу або фізичної особи – суб'єкта підприємницької діяльності;
- 2) порушення ліцензійних умов, що не можуть бути усунені протягом трьох місяців;
- 3) акт про повторне протягом року порушення ліцензійних умов або вимог інших нормативно-правових актів;
- 4) рішення про припинення діяльності позашкільного навчального закладу;
- 5) акт про виявлення недостовірних відомостей у документах, поданих для отримання ліцензії;
- 6) акт про встановлення факту надання освітніх послуг за ліцензією (її копією), переданою іншій юридичній особі або фізичній особі – суб'єкту підприємницької діяльності;
- 7) акт про невиконання розпорядження щодо усунення фактів порушення ліцензійних умов, вимог нормативно-правових актів;

8) акт про створення навчальним закладом або фізичною особою – суб'єктом підприємницької діяльності перешкод для проведення його перевірки;

9) рішення органу атестації про визнання позашкільного навчального закладу, окремих напрямів підготовки (спеціальностей) неатестованими.

Отже, функція механізму ліцензування в Україні полягає у встановленні особливого державного контролю за такими видами підприємницької діяльності, здійснення яких пов'язано із забезпеченням прав, свобод та інтересів громадян, зокрема і в сфері позашкільної освіти.

Процес ліцензування в сфері позашкільної освіти, на нашу думку, можна поділити на декілька стадій, а саме:

1) порушення справи про отримання ліцензії (подання заяви до органу ліцензування щодо зайняття позашкільною освітньою діяльністю за відповідним напрямом (напрямами));

2) розгляд заяви органом ліцензування (ознайомлення з документами позашкільного навчального закладу щодо матеріального та кадрового забезпечення під час здійснення освітньої діяльності, проведення ліцензійної експертизи);

3) прийняття рішення про видачу або не видачу ліцензії на зайняття освітньою діяльністю;

4) оскарження та опротестування прийнятого рішення (факультативна стадія);

5) видача ліцензії.

Роль адміністративно-правових засобів у сфері позашкільної освіти досить значна. Використання інструментів забезпечує законність, що гарантується його всебічною урегульованістю, встановленням систематичного контролю за реалізацією заходів впливу. Ліцензування як засіб адміністративно-правового регулювання має провідне значення, оскільки за допомогою ліцензування (шляхом видачі ліцензії) держава може захистити основні економічні й соціальні інтереси громадян.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Бахрах Д. Н. Административное право России / Бахрах Д. Н. – М. : ИНФРА-М, 2000. – 526 с.
2. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України від 1 черв. 2000 р. № 1775-III // Офіційний вісник України. – 2000. – № 27. – Ст. 1109.
3. Ионова Ж. А. Правовые проблемы легитимации предпринимательства / Ж. А. Ионова // Государство и право. – 1997. – № 5. – С. 46–50.
4. Государственное управление: проблемы теории, истории и практики преподавания. – Ростов-на-Дону, 1993. 87 с.
5. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса / Тихомиров Ю. А. – М. : Юринформцентр, 1998. – 798 с.
6. Про ліцензування діяльності з надання освітніх послуг : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 8 серп. 2007 р. № 1019 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

[http:// www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).

7. Про ліцензійні умови надання освітніх послуг у сфері позашкільної освіти : затв. наказом Міністерства освіти та науки України від 24 груд. 2003 р. № 847 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

[http:// www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).

8. Про затвердження Положення про Державну інспекцію навчальних закладів : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 29 листоп. 2001 р. № 1614 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 49. – Ст. 2197.

*Багрій Тарас Ярославович* – здобувач кафедри  
загальноправових дисциплін Національної академії внутрішніх  
справ

# ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ЯК УМОВА РОЗВИТКУ СУЧАСНОГО УКРАЇНСЬКОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ

*Розглянуто зміст принципу верховенства права та значущість його для розвитку конституційного права України. Розглянуто проблемні аспекти реалізації верховенства права в сучасному українському правовому розвитку.*

**Ключові слова:** принципи права; верховенство права; правова доктрина; конституційне право; правові цінності; права людини; громадянське суспільство.

*Рассмотрены содержание принципа верховенства права и значение его для развития конституционного права Украины. Рассмотрены проблемные аспекты реализации верховенства права в современном украинском правовом развитии.*

**Ключевые слова:** принципы права; верховенство права; правовая доктрина; конституционное право; правовые ценности; права человека; гражданское общество.

*The paper highlights the content of the rule of law and the importance of this principle for the development of constitutional law in Ukraine. Emphasized the problematic aspects of the rule of law in the Ukrainian legal development.*

**Keywords:** principles of law; rule of law; legal doctrine; constitutional law; legal values; human rights; civil society.

Ефективність правового розвитку, безумовно, залежить від того, які саме вихідні ідеї покладено в його основу. Правові принципи є базовими ідеями та положеннями, що, з одного боку, відображають усталені погляди на право, його суть, розкривають його змістово-сміслові характеристики, фіксують правові цінності; з іншого боку, вони є загальноприйнятими вимогами, вираженими в узагальненій формі й адресованими суб'єктам права. Російські правознавці зазначають, що сучасна теорія розуміння принципів права в російській юридичній науці не визначає для сучасної практики однозначних підходів стосовно того, як використовувати принципи права, не пояснює однозначно, в чому конкретно вони полягають, звідки і яким чином виникають тощо [1, с. 192]. Аналогічна ситуація склалася і в українському правознавстві. Принципи, як і норми

права, відображають у дуже узагальненому вигляді сутнісні характеристики, певні закономірності розвитку суспільних відносин. Проте специфікою їх природи є те, що вони виражають закономірності глибшого порядку. Принципи права є продуктом не емпіричного мислення, що властиве всім легістам і яке продукує на цьому рівні норми в класичному розумінні, а продуктом розумного мислення, вони є синтезом вищого категоріального рівня. Характеристикою принципів права є певні вимоги не тільки до системи юридичних норм, а й до реальної поведінки суб'єктів правовідносин. У контексті юридичного підходу загальнолюдським принципам права надають такої значущості та ваги, що їх сукупність у широкому розумінні прийнято вважати природним правом [2]. Принципи права – це універсальні, фундаментальні, базові положення, ідеї, що відображають глибинні засади людського буття, загальні зв'язки, що утворюються між учасниками правовідносин унаслідок суспільної взаємодії і є засадами для правового розвитку. З позицій юридичного підходу наголошують, що відступ від цих засад, заперечення їх у правовому нормотворенні та правозастосовній діяльності можуть призвести до руйнації права як такого, дестабілізації суспільного життя, державно-владної діяльності, знищення демократичних цінностей тощо [3; 4].

Деякі українські науковці зазначають, що не всі засади та принципи законодавства “є принципами права чи правовими принципами”, а в “правозастосовній практиці України безпосередньої дії загальнолюдські принципи права не мають...” [5, с. 13]. Причина зазначеного полягає в тому, що нинішній правовий розвиток України відбувається на засадах легістсько-нормативістської доктрини, в якій принципи права трактують як менш важливі елементи права, порівняно з нормами. До проблеми природи, суті, ролі та значущості принципів права у правовому розвитку зверталися такі науковці, як: С. Алексєєв, Ю. Білас, В. Братасюк, А. Козловський, М. Козюбра, А. Колодій, І. Котюк, Л. Луць, П. Пацурківський, П. Рабінович, О. Росоляк, О. Скакун, В. Цвік, С. Шевчук, В. Шилінгов та ін. Метою цієї статті є висвітлення змістових характеристик принципу верховенства права як фундаментальної засади розвитку конституційного права України.

У праці “Основи конституційної юриспруденції” С. Шевчук слушно зазначає: “є всі підстави стверджувати, що конституційне право є найвищим правом не тільки тому, що Конституція України має найвищу юридичну силу (ч. 2 ст. 8 Конституції України), а й тому, що за своєю природою вона є втіленням волі українського народу, тобто Конституція вища за своєю юридичною силою за позитивне право, прийняте державою” [6, с. 17]. Конституційне право походить від українського народу, тобто громадян усіх національностей, які володіють конституційними правами та свободами, задля гарантії яких прийнято Конституцію 1996 року. Конституційне право – волеустановлене українським народом право. Оскільки сама Українська держава є спільною волею українського народу, то в неї не може бути інших цілей і цінностей існування та розвитку, крім тих, що є цілями народу як такого. Пріоритети та фундаментальні цінності свого життя й подальшого розвитку народ відобразив у Конституції 1996 року.

О. Скрипнюк наголошує на ціннісно-гуманістичному вимірі чинної Конституції, вважаючи, що, оскільки права людини та громадянина є осердям усієї системи права й основою розвитку всіх правовідносин, то будь-яка діяльність органів державної влади, уся державна політика має спрямовуватися на гарантування, захист і забезпечення цих прав – це впливає з факту проголошення України правовою державою (ст. 1 чинної Конституції України) [7, с. 7–8]. У працях низки науковців, які досліджували Конституцію України, пролунав консолідований заклик до обрання концепції демократичної, соціальної, правової держави на озброєння державною владою, незалежно від її політичного забарвлення [8].

Українські конституціоналісти одностайні в тому, що конституціоналізм – це інструмент у руках народу та його державної влади для утвердження принципу верховенства права, без чого неможливий прогресивний гуманістичний розвиток суспільства. Проте “на сьогоднішньому початковому етапі пострадянського періоду розвитку України високі конституційні параметри суттєво розходяться з існуючими реаліями, – зазначають слушно харківські науковці. – ...Ніщо так не підриває авторитет конституції, права в цілому, як розбіжності принципів і норм конституції з життям. Це суттєво перешкоджає становленню конституціоналізму” [8, с. 15–16]. Юридична функція Конституції визначає її вплив на правову систему та правовідносини, а соціальна – на всі інші відносини. Заперечення конституційних принципів, що закріплюють загальнолюдські цінності, є програмно-орієнтаційними, фундаментальними положеннями як для народу, так і для держави, відступ від них загрожує суспільному та державно-політичному розвитку нестабільністю, руйнацією національної

безпеки, втратою конкурентоспроможності держави, кризами в різних сферах життя, моральною деградацією суспільства, втратою перспектив на майбутнє для всього суспільства тощо [9].

Принцип верховенства права чи, іншими словами, принцип “правовладдя” (С. Головатий), що закріплений у ст. 8 Конституції України, науковці називають мегапринципом, оскільки розкривається змістовно через низку інших принципів: поваги до людини, її життя, честі, гідності, невідчужуваних прав; збалансованості інтересів суспільства, держави та людини; демократизму; незалежності суду; розподілу державної влади; якості законодавства; законності тощо.

Виявом верховенства права чи влади права є принцип народного суверенітету (ст. 5). Ця та низка інших статей Конституції закріплюють статус українського народу як виняткового, найвищого суб’єкта права. У ч. 2 ст. 5 йдеться про безпосереднє здійснення влади народом. У ч. 3 ст. 5 закріплено виключне право українського народу змінювати конституційний лад у країні. Конституція України зобов’язує органи всіх гілок влади підкорятися волеустановленому акту українського народу – працювати в межах, визначених Конституцією та законами України (ст. 6). Іншим виявом є закріплення за українським народом права власності на землю, її надра, атмосферне повітря, водні та інші ресурси на території України тощо (ст. 13); закріплення за українським народом права на обрання депутатів Верховної Ради України (ст. 76) та Президента України (ст. 103). Відповідно до ст. 69 Конституції України, народ має право на вияв своєї волі через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії, що теж є виявом верховенства права. Верховенство права українського народу виявляється і в тому, що він безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через народних засідателів і присяжних (ч. 4 ст. 124) тощо. Отже, верховенство права можна трактувати як панування права українського народу, втіленого та вираженого чинною Конституцією України як волеустановленим актом нашого народу, хоча з позицій юридичного (природно-правового) підходу вичерпувати право народу лише писаним правом безпідставно, оскільки воно значно багатше від писаного. Очевидно, важливою в плані верховенства права є ідея первинності та визначальності людини і народу та їх права стосовно державної влади.

Оскільки принцип верховенства права є конституційним, то на його підставі має розвиватися все правове життя країни: він має бути втіленим у життя в інститутах прав і свобод людини та громадянина, представницької влади, виконавчої влади, президентства, судової влади, прокуратури, референдуму в Україні тощо. Цей принцип має пронизувати правову ідеологію, правотворчість, правореалізацію, має стати основою розвитку всіх галузей права.

В умовах неповаги державної влади та громадянства до конституціоналізму загалом, відступ від конституційних принципів, на жаль, є нормою державно-політичного життя, і це небезпечно для суспільного розвитку. Конституційний принцип верховенства права в нинішніх умовах не може бути реалізований у правовому житті через низку перешкод. По-перше, Конституція України не відрізняє принцип верховенства права від принципів законності та конституційності. Українські правники, будучи вихованими та сформованими на засадах легістського підходу до права, зазвичай ототожнюють ці принципи, хоча, насправді, між ними існують відмінності. Оскільки право є первинним стосовно закону, то і принцип верховенства права є первинним стосовно принципів законності та конституційності. Проте ця відмінність виразна лише з позицій юридичного (природно-правового) підходу до права. У Конституцію України необхідно, аналогічно до ст. 20 Конституції ФРН, внести статтю в такій редакції: “Право і закон загалом співіснують, проте право не є тотожним сукупності писаних законів, хоча подекуди вони збігаються. Право може існувати поза позитивними нормами, прийнятими державою. Тому немає підстав ототожнювати принцип верховенства права з принципом законності, який може бути однією зі складових верховенства права”.

По-друге, на перешкоді реалізації конституційного принципу верховенства права, на наш погляд, стоїть принцип централізації державної влади, який добре виражає президентська вертикаль. Йдеться про держадміністрації, які виконують невластиві їм функції, здійснюючи, відповідно до Конституції України, підміну органів місцевого самоврядування. Доки така ситуація не вирішиться, навряд чи можлива в Україні демократія “знизу”, а без цього українська демократія як така відбутися не зможе. Очевидно, що підміна держадміністраціями на місцях органів місцевого самоврядування стоїть на перешкоді розбудови громадянського суспільства, а воно є суб’єктом творення правової держави. Правова держава – це держава, у якій панує право як принцип правової рівності, як рівна міра справедливості, добра, свободи, істини тощо для однойменних суб’єктів права. Отже, неповноцінне, незріле громадянське суспільство, а саме таким воно є в Україні, не спроможне побудувати правову державу.

Важливим аспектом досліджуваної проблеми є світоглядно-філософське підґрунтя реалізації принципу верховенства права. На жаль, при декларуванні демократичності та гуманістичності державної політики в нинішній Україні фактично продовжують домінувати умови, що визначаються стереотипом мислення, “відповідно до якого інтереси держави мають пріоритет над інтересами і правами людини” [10, с. 7]. На наш погляд, слушною є думка О. Скрипнюка про те, що в умовах авторитарних держав значна кількість юридичних функцій конституції мають моновалідний характер, тобто вивільняють державу з-під впливу конституції. Сама конституція набуває інструментального характеру та відіграє роль засобу в реалізації цілей владної еліти, хоча серед соціальних основною стає зовнішня легітимізація авторитарної влади при формуванні ілюзії пріоритету права. Автор доходить висновку, що той тип держави, який сформовано в Україні, “відтворює переважну більшість характеристик саме авторитарних держав, коли основною функцією конституції є забезпечення можливості правлячої еліти маніпулювати правом, створюючи при цьому зовнішню ілюзію демократизації та становлення правової державності” [11, с. 145].

Верховенство права Конституційний Суд України трактує як панування ідеї права в суспільстві. Звернімо увагу, не в державі лише, а в суспільстві. Держава ж, яка не повинна мати власного, часткового інтересу, відмінного від суспільства, має втілювати ідею права в закони. Вони повинні бути змістовно наповнені такими цінностями, як справедливість, рівність, свобода, що є смисловими характеристиками права, виражають ідею права. Отже, панування права – це панування в суспільних відносинах правової рівності у справедливості, свободі, добрі, істині тощо безвідносно до нормативного оформлення. У трактуванні верховенства права Конституційного Суду України акцентовано на правовому змісті, а не формі права.

Принцип верховенства права безпосередньо або опосередковано закріплено в усіх правових кодексах України, крім Кримінально-процесуального. Закріплення принципу верховенства права в національному законодавстві (мається на увазі Конституція України (ст. 8), Кодекс адміністративного судочинства України (ст. 8 “Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду”), закони України (наприклад, ст. 4 Закону України “Про Конституційний Суд України” передбачає, що діяльність органу конституційної юрисдикції ґрунтується на “принципі верховенства права”, ст. 2 Закону України “Про судоустрій” завданням суду проголошує “здійснення правосуддя на засадах верховенства права” тощо), рішення Конституційного Суду, а також міжнародно-правові документи, що стали частиною національного законодавства, не є запорукою практичного застосування цього принципу.

На нашу думку, без дослідження співвідношення між такими конституційними принципами, як верховенство права, конституційності та законності, у вітчизняному правозастосуванні ствердження верховенства права буде або неможливим загалом (у разі його ототожнення з принципом законності), або ускладненим. Перешкоджає втіленню цього принципу в українську правову сферу, передусім, відсутність юридичної (природно-правової) доктрини, з якої цей принцип постав і на підґрунті якої міг би працювати, а не просто бути декларованим.

Важливим кроком на шляху ствердження верховенства права було підписання Україною Європейської конвенції про захист прав та основоположних свобод. Текст Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, Перший протокол та протоколи № 2, 4, 7, 11 до неї Україна підписала 9 листопада 1995 р., а Протокол № 6 ратифіковано 22 лютого 2000 р. Так, з часу набрання чинності для України положень Конвенції та згаданих протоколів створено нову “правову ситуацію в системі захисту прав людини, яка стала активно розвиватися в двох напрямках. По-перше, розпочалося перенесення в законодавство України європейських правничих цінностей, що пов’язані із захистом прав людини та основних свобод. По-друге, Україна потенційно стала державою-відповідачем у Євросуді” [12]. Відповідно до положень Конвенції, будь-яка особа, неурядова організація або група осіб, які вважають себе потерпілими від порушення державою прав, викладених у Конвенції, можуть подати скаргу до Євросуду.

У контексті адаптаційних законодавчих процесів зазначене право знайшло відображення в ст. 55 Конституції України.

Незважаючи на підписання Україною Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, наша країна є однією з лідерів серед інших країн за кількістю звернень за порушеними правами. Найчастіше в таких заявах ідеться про порушення прав, закріплених ст. 3 (заборона катування) та 6 (право на справедливий судовий розгляд), а також 13 (право на ефективний засіб захисту) Конвенції. Трапляються також посилення на ст. 1 Протоколу № 1 до Конвенції (право власності) [13, с. 145]. Отже, незважаючи на те, що в Україні існує захист прав і свобод на подвійному рівні – як на рівні Конституції України, так і на рівні Конвенції, проблема практичного застосування верховенства права залишається нерозв'язаною. Значною мірою перешкодою в застосуванні принципу верховенства права є легістсько-нормативістська доктрина, що ототожнює цей принцип із принципом законності. Чимало українських суддів не здатні розрізнити ці два принципи. В. Паліюк слушно зазначає, що українські судді зобов'язані застосовувати положення Конвенції та рішення Європейського суду з прав людини, оскільки, урахувавши обраний державою курс на приведення законодавства України у відповідність із європейськими стандартами, це їх обов'язок, а не право. По-третє, таке застосування допустимо лише за наявності певних умов, а не в будь-яких випадках [12].

Декларативність принципу верховенства права спричинена як природою сучасної Української держави, що є симбіозом функцій власності та влади і свідчить про невіддільність влади від капіталу – влада ніяк не хоче бути лише політичною, вона прагне бути й економічною владою; так і живучістю “поліцейського” стереотипу держави, і держави-“благодійниці”, у якій бюрократ-чиновник прагне бути домінуючою фігурою в суспільстві, де постійно підтримується міф, що влада краще за всіх знає, що кому треба і скільки треба. Унаслідок цього відбувається підміна державними адміністраціями органів місцевого самоврядування, яка закріплює, на жаль, і ст. 119 Конституції України, у якій зазначено, що місцеві держадміністрації під керівництвом голів “забезпечують підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів”. Бюджетні норми чинної Конституції України заперечують найвищу конституційну цінність, якою є людина з її правами та свободами, оскільки вивіщують над нею державу та її інтерес і власність (ст. 95), тому виникає суперечність між ч. 1 та ч. 2 ст. 8 Конституції.

Таким чином, для реалізації принципу верховенства права в правовому розвитку сучасної України необхідно створити низку передумов як правового, законотворчого, правореалізаційного, інституційного, так і соціокультурного та політичного характеру.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Любимов А. П. Рецензия на книгу Скурко Е. В. “Принципы права” / Любимов А. П. – М. : Ось-89, 2008. – 192 с.
2. Нерсесянц В. С. Философия права / Нерсесянц В. С. – М., 1998.
3. Братасюк В. М. Універсальність правових принципів як відображення універсальності людини-особистості / В. М. Братасюк // Postpostglossator : Науково-теоретичний альманах. – 2010. – № 1.
4. Білас Ю. Ю. Європейські стандарти прав людини в контексті правозастосування сучасної України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.12 / Ю. Ю. Білас. – К., 2011.
5. Слинко Т. М. Конституційно-правовий статус об'єднань громадян в Україні / Т. М. Слинко, О. Г. Кушніренко. – Х. : Арсис ЛТД, 1998. – 176 с.
6. Шевчук С. Основи конституційної юриспруденції / Шевчук С. – К., 2001.
7. Скрипнюк О. В. Правове забезпечення прав і свобод людини та громадянина в процесі реалізації державного управління / О. В. Скрипнюк // Право України. – 2007. – № 4.
8. Конституційно-правові засади становлення української державності / [В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика, О. Г. Данильян та ін.] ; за ред. акад. АПрН України Ю. М. Тодики. – Х. : Право, 2003. – 328 с.

9. Росоляк О. Б. Конституційно-правові засади бюджетної політики сучасної України : дис. ... канд. юрид. наук / Росоляк О. Б. – К., 2010.

10. Селіванов В. Людський вимір політики трансформації державного управління в Україні / В. Селіванов // Право України. – 2004. – № 10.

11. Скрипнюк О. В. Конституція України та її функції: проблеми теорії та практика реалізації / Скрипнюк О. В. – К., 2005. – 170 с.

12. Паліюк В. П. Застосування судами України ст. 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (деякі аспекти захисту пенсійних прав) [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

[www.apcourtkiev.gov.ua](http://www.apcourtkiev.gov.ua).

13. Козюбра М. Принцип верховенства права і конституційна юрисдикція / М. Козюбра // Вісник Конституційного Суду України. – 2000. – № 4.

# ПРАВОВИЙ СТАТУС ФОНДУ ГАРАНТУВАННЯ ВКЛАДІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ У КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

*Проаналізовано питання визначення правового статусу Фонду гарантування вкладів фізичних осіб у контексті реформування фінансового законодавства.*

**Ключові слова:** правовий статус; Фонд гарантування вкладів фізичних осіб; державний позабюджетний цільовий фонд; функції ліквідатора банків.

*Проанализированы вопросы определения правового статуса Фонда гарантирования вкладов физических лиц в контексте реформирования финансового законодательства.*

**Ключевые слова:** правовой статус; Фонд гарантирования вкладов физических лиц; государственный бюджетный целевой фонд; функции ликвидатора банков.

*The questions of decision of legal status of Fund of guaranteing of holdings of physical persons are analysed in the context of reforms financial legislation.*

**Keywords:** legal status; Fund of guaranteing of holdings of physical persons; state budgetary having a special purpose fund; functions of liquidator of banks.

міни у правовому статусі будь-якого суб’єкта завжди пов’язані з проведенням кардинальних реформ. Проблеми місця, функцій, сукупності прав та обов’язків Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (Фонд) в економічній системі країни протягом тривалого часу обговорюють у науковій літературі. Передусім це зумовлено системною банківською кризою, що призвела до ліквідації багатьох банківських установ і спричинила необхідність перегляду чинного законодавства з банківської діяльності. Оскільки під час кризи банківська система мала розв’язувати проблему паніки серед вкладників, що посідають важливе місце в її функціонуванні, зміни стосувалися й системи гарантування вкладів. Так, результатом панічних настроїв серед населення в жовтні 2008 р. стало винесення Національним банком України постанови “Про додаткові заходи щодо діяльності банків” від 11 жовтня 2008 р. № 319, якою введено мораторій на дострокове розірвання договорів банківського вкладу [1]. З одного боку, такими діями Національний

банк намагався підтримати стабільність банківської системи, а з іншого – підірвав і так невисокий рівень довіри населення до банківської системи. Криза призвела до зростання рівня інфляції та зменшення платоспроможності громадян, які мали надію на отримання своїх вкладів задля підтримання належного рівня життя. Проведене в листопаді 2008 р. соціологічне опитування компанією Research&Branding Group виявило невтішні результати: 67,7 % опитаних громадян не довіряють українським банкам. Крім того, на питання, як учинили б респонденти, якби було знято мораторій на дострокове повернення вкладів, 47,9 % опитаних відповіли, що зняли б гроші з депозитних вкладів негайно, 21,6 % – зняли б після закінчення строку вкладу, 21,2 % – не мали відповіді [2].

Для дослідження окресленого питання використано праці українських і російських учених-економістів та правників, що займалися дослідженням проблеми захисту вкладів населення, зокрема, О. Заводи, В. Кротюка, Т. Мазур, В. Огієнка, О. Орлюк, Н. Пришви, Т. Раєвської, В. Рисіна, Т. Смовженко, О. Турбанова.

Метою цієї статті є аналіз правового статусу, обсягу функцій і повноважень Фонду в контексті реформування законодавства в банківській діяльності, формування пропозицій з удосконалення правового регулювання відповідних відносин.

Відповідно до законодавства України, Фонд є державною спеціалізованою установою, що виконує функції державного управління у сфері гарантування вкладів фізичних осіб. Крім цього, він має статус юридичної особи, володіє відокремленим майном, що є об'єктом права державної власності та перебуває в його повному господарському віданні. Фонд є економічно самостійною установою, що не має на меті одержання прибутку.

У науковій літературі неодноразово наголошено на тому, що слід законодавчо закріпити за Фондом статус державного позабюджетного цільового фонду. Так, Т. Мазур зазначає, що віднесення Фонду до такої категорії зумовлено тим, що передбачені законом внески до Фонду гарантування вкладів мають усі ознаки загальнообов'язкових зборів, можуть використовуватися чітко з метою, передбаченою Законом України "Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб", – відшкодування за вкладами фізичних осіб у банках-учасниках (тимчасових учасниках) [3, с. 26].

Деякі науковці відносять фінансово-правові відносини з приводу гарантування вкладів фізичних осіб до інституту централізованих позабюджетних цільових фондів. Оскільки цей інститут об'єднує в собі однорідні норми, якими регулюється порядок створення, розподілу та використання централізованих фондів грошових коштів цільового призначення поза межами державного бюджету, та, відповідно до Закону України "Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб", кошти Фонду не включено до складу державного бюджету, хоча належать державі на праві власності, зазначений підхід є цілком виправданим.

Зважаючи на вищевикладене, важливим питанням є участь держави в системі забезпечення вкладів населення. Виокремлюють такі основні організаційні форми гарантування (страхування) вкладів [4, с. 44]:

1) американська, коли органом страхування є Федеральна корпорація страхування депозитів, що працює під контролем державних органів (конгресу та федерального уряду) та характеризується значним рівнем самоврядування;

2) німецька, коли держава безпосередньо не стосується страхових фондів, що належать банкам-членам та управляються відповідними галузевими союзами. За умови належного фінансування, така система страхування вкладів може бути ефективнішою, однак за відсутності достатнього фінансування необхідне втручання держави;

3) змішана, коли система страхування містить елементи обох вищеназваних систем. Звичайно, без участі держави жодна система страхування вкладів, як правило, не спроможна відшкодувати втрати, пов'язані з банківською кризою.

Міжнародна асоціація страховиків депозитів виокремлює три основні типи систем гарантування (страхування) вкладів [5], залежно від функцій, які виконують органи, що здійснюють управління такою системою. Функція системи “виплатної каси” або “грошової корзини” фактично зводиться до управління фондом коштів для відшкодування гарантованої суми вкладникам фінансових установ у разі її ліквідації. Система “виплатна каса із розширеними повноваженнями” не тільки відшкодовує вклади, а й займається регулюванням діяльності неплатоспроможних банків у межах, визначених законодавством країни. Система “мінімізатор ризиків” має найвищий рівень ефективності щодо мінімізації втрат як для органу, що здійснює управління системою гарантування вкладів, так і для всієї фінансової системи. Ця система наділена функціями фінансового моніторингу, управління ризиками та проблемними фінансовими інститутами.

Отже, Фонд гарантування фізичних осіб за своєю організаційною формою є змішаною системою гарантування (страхування) вкладів. За обсягом функцій, закріплених у Законі України “Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб” та Положенні про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України і Національного банку України від 30 серпня 2002 р. № 1301/268, належить до моделі “виплатної каси з розширеними повноваженнями”. Його наділено всіма функціями “виплатної каси” (веде реєстр банків-учасників (тимчасових учасників) Фонду; забезпечує надходження та акумуляцію сум зборів з банків-учасників (тимчасових учасників) Фонду та інших коштів, призначених для здійснення відшкодування втрат; здійснює організаційно-управлінські заходи, з метою забезпечення виплати вкладникам сум відшкодування втрат; забезпечує цільове використання коштів, що знаходяться на рахунках Фонду), а також має окремі функції, віднесені до категорії “мінімізатор ризику” (перевірка банків з питань своєчасності та правильності сплати зборів, перевірка повноти інформування банками вкладників про систему гарантування вкладів, порушення перед Національним банком України питання про застосування заходів впливу до порушників закону та безпосереднє застосування Фондом до порушників заходів впливу у випадках, передбачених законом).

Слід визначитися й з колом кредитних установ, охоплених системою гарантування (страхування) вкладів. У більшості країн гарантування (страхування) вкладів поширюється на депозити в усіх фінансових установах, однак у деяких – лише в банківських установах або навіть в окремих видах банків. Міжнародний досвід свідчить про необхідність охоплення системою гарантування (страхування) вкладів усіх фінансово-кредитних установ, які мають ліцензію на здійснення операцій із залучення коштів фізичних осіб. Це впливає з Директиви ЄС 94/19/ЄС щодо схем гарантування депозитів Європейського Союзу. Таким чином, відбувається зближення за характером діяльності банків й окремих небанківських фінансових установ, створюють загальні умови конкуренції для різних складових фінансової системи, що позитивно впливатиме на ефективність залучення коштів населення різними фінансовими посередниками, системою страхування вкладів охоплено все коло дрібних вкладників [6, с. 198].

Не останнім аргументом на користь такої позиції є законопроект “Про Фонд гарантування вкладів членів кредитних спілок” від 7 жовтня 2008 р. № 3265. У пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що “прийняття законопроекту сприятиме адаптації фінансової системи України до законодавства Європейського Союзу і, зокрема, положень Директиви 94/19/ЄЕС Європейського Парламенту і Ради щодо схем гарантування депозитів” [7]. На наш погляд, створення ще одного фонду в системі гарантування вкладів є недоцільним, оскільки функціонування його потребує додаткового

фінансування. Логічніше було б розширити коло суб'єктів, що охоплюватиме чинну систему гарантування вкладів – Фонд гарантування вкладів фізичних осіб – з розділенням коштів Фонду для відшкодування гарантованих вкладів на кошти банків і кошти кредитних спілок.

Як зазначено вище, в умовах сучасної України страхування вкладів фізичних осіб без участі держави проблематично. Тому Фонд гарантування вкладів фізичних осіб має статус юридичної особи, створений і функціонує як державна, економічно самостійна, спеціалізована організація, що не має на меті отримання прибутку. Організація, що здійснює управління системою гарантування банківських вкладів, повинна мати всі повноваження, що необхідні для виконання покладених на неї функцій. Зазначені організації повинні мати право укладати угоди, встановлювати свої вимоги до банків, оцінювати актуальну й точну інформацію – щоб мати можливість швидко виконувати свої обов'язки стосовно власників банківських вкладів.

Згідно із Законом України “Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб”, для досягнення головної мети діяльності, відповідно до покладених завдань, Фонд [8]:

1) відшкодовує кожному вкладнику банку-учаснику (тимчасовому учаснику) Фонду втрати у розмірі 150 тис. грн, визначеному відповідно до Закону, та забезпечує використання власних коштів за їх цільовим призначенням;

2) проводить перевірку правильності розрахунків, контролює своєчасність і повноту перерахування зборів банками-учасниками (тимчасовими учасниками) Фонду та діяльності банків-учасників (тимчасових учасників) Фонду;

3) установлює для банків-учасників (тимчасових учасників) Фонду у визначеному ним порядку обов'язкові стандарти – вимоги щодо їх членства у Фонді та визначає для них обов'язкові форми звітності;

4) бере участь у перевітках, що проводить Національний банк, з питань, що належать до компетенції Фонду;

5) порушує перед Національним банком питання про застосування до банків-учасників (тимчасових учасників) Фонду заходів впливу, у разі порушення ними норм Закону, застосовує безпосередньо до банків-учасників (тимчасових учасників) Фонду заходи впливу, передбачені Законом;

6) одержує від Національного банку інформацію, необхідну для виконання Фондом функцій, що передбачені Законом;

7) публікує в офіційних засобах масової інформації звіт про свою діяльність, реєстр банків-учасників (тимчасових учасників) Фонду, інформацію про зміни в реєстрі;

8) залучає в порядку, передбаченому Законом, кредити від Кабінету Міністрів України у грошовій формі або державними цінними паперами, Національного банку, інших банків та іноземних кредиторів у грошовій формі;

9) набуває право кредитора стосовно банку-учасника (тимчасового учасника) Фонду на всю суму, що підлягає відшкодуванню, з дня настання недоступності вкладів.

Міжнародний досвід свідчить про те, що таке звуження кола функцій, що покладається на орган управління системою гарантування вкладів, є невиправданим. Так, контрольні функції Фонду обмежуються виключно перевіркою розрахунків і контролем повноти й своєчасності перерахування зборів кожним банком-учасником (тимчасовим

учасником) Фонду та перевіркою банків-учасників (тимчасових учасників) Фонду в межах забезпечення виконання покладених Законом на Фонд повноважень.

Зазначені перевірки, відповідно до Положення про порядок проведення перевірок банків-учасників (тимчасових учасників) Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, затвердженого рішенням адміністративної ради Фонду гарантування вкладів фізичних осіб від 14 жовтня 2002 р. № 7, здійснюються з метою визначення достовірності звітності, наданої банками-учасниками (тимчасовими учасниками) Фонду до Фонду; повноти та своєчасності розрахунків банків-учасників (тимчасових учасників) Фонду за зборами до Фонду; повноти й достовірності ведення банками-учасниками (тимчасовими учасниками) Фонду бази даних про вкладників – фізичних осіб; дотримання банками-учасниками (тимчасовими учасниками) Фонду у своїй діяльності вимог Закону, стандартів Фонду, інших нормативно-правових актів Фонду.

Таким чином, контрольні функції Фонду обмежуються контролем за наповненням Фонду коштами. Інформацію про інші аспекти діяльності банків-учасників (тимчасових учасників) Фонду, що можуть стати в пригоді Фонду у процесі виконання покладених на нього завдань, Фонд може отримувати лише за сприяння інших органів, зокрема, Національного банку України.

Негативні наслідки для системи гарантування вкладів, у зв'язку з обмеженням контрольних функцій Фонду, підсилює ще й відсутність у Фонду можливості самостійного застосування до банків-порушників дієвих заходів впливу. Законодавством України визначено вичерпний перелік заходів впливу, що можуть застосовуватися до банків-учасників (тимчасових учасників) Фонду гарантування вкладів фізичних осіб. Відповідно до Закону, Фонд має право переводити банки до категорії тимчасових учасників Фонду; виключати банки із числа учасників (тимчасових учасників) Фонду; у разі виявлення допущених банком порушень норм Закону України “Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб”, уносити пропозиції про застосування Національним банком України до такого банку заходів впливу [8].

Багато уваги останніми роками привертає питання необхідності передання організації, що здійснює управління системою гарантування вкладів, функції ліквідатора банків. Позитивний приклад об'єднання функцій організації, що здійснює управління системою гарантування банківських вкладів, та ліквідатора банків у межах організації, яка здійснює управління системою гарантування вкладів, підтверджується прикладом таких країн, як США, Бразилія, Болгарія, Росія, де раніше вказані функції було розділено між різними органами, а зараз їх виконує один орган.

Важливим аргументом на користь цієї позиції є заява старшого фінансового спеціаліста представництва Світового банку в Україні, Білорусі та Молдові під час засідання Фінансового прес-клубу “Нові повноваження Фонду гарантування вкладів фізичних осіб: як зробити банківську систему більш надійною?”. За 12 років український Фонд гарантування вкладів фізичних осіб відшкодував за рахунок ліквідаційних процедур лише 4,5 % від суми своїх витрат на компенсацію вкладів, водночас, у США цей показник становить понад 85 %, у Болгарії та Румунії – 30–60 %.

Щоб змінити цю негативну тенденцію, Фонду потрібно збільшити повноваження, передавши, зокрема, від Національного банку України функцію адміністрування та ліквідації проблемних банків. Сьогодні Фонд уже не має змоги мінімізувати свої витрати іншим шляхом, аніж збирати від банківської системи нові внески, а це ще більше навантаження на банківську систему, тому слід “змінювати в корені процес роботи з

проблемними банками, щоб Фонд міг збільшити для себе рівень повернення своїх витрат з тим, щоб фінансова система не наражалася на такі суттєві ризики, які ми бачили впродовж 2008–2009 років” [9].

В Адміністрацію Президента України подано законопроект “Про систему гарантування вкладів фізичних осіб”, розроблений Національним банком України. Документ передбачає, що після проведення чергової перевірки будь-якого банку, який залучає вклади населення, Фонд зможе звернутися до Національного банку України з клопотанням щодо визнання його неплатоспроможним. Регулятор має ухвалити таке рішення чи відхилити його протягом 30 днів. Після визнання банку неплатоспроможним або проблемним Фонд, згідно із законопроектом, призначає в ньому свого тимчасового адміністратора та починає виведення установи з ринку. Тимчасову адміністрацію призначають на 6 місяців, у системоутворюючі банки – на 12 місяців.

Крім того, законопроект вводить поняття “перехідний банк”, що створює Фонд у вигляді публічного акціонерного товариства на базі проблемної установи. Уповноважена особа Фонду буде переводити до нового банку всі активи та пасиви і проводити деномінацію акцій. Фонд самостійно буде вирішувати, продавати проблемний банк на аукціоні новому інвесторові чи проводити його через процедуру перехідного банку, звільнено від виконання нормативів Національного банку України. При покупці банку інвестор зможе отримати від Фонду фінансову допомогу шляхом повернення [10].

Проект змін уже вносили 2008 р. Так, проект Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб” (реєстраційний № 2485 від 15 травня 2008 р.) пропонував перетворити Фонд у повноцінну банківську структуру другого рівня, наділивши його регуляторними функціями. Реакція на цей законопроект була миттєвою, асоціація “Український кредитно-банківський союз” (УКБС) виступила категорично проти розширення повноважень Фонду гарантування вкладів фізичних осіб. Обґрунтування цієї позиції зводилося до того, що передання Фонду функцій банківського нагляду та ліквідатора банку, що належать Національному банку України, ставить під загрозу виконання покладених на нього спеціальних функцій у сфері гарантування вкладів. Крім цього, збільшення повноважень неминуче призведе до розширення штату Фонду та невиправданого збільшення витрат [11, с. 11].

Ураховуючи вищевикладене, уносимо такі пропозиції: по-перше, система гарантування (страхування) вкладів має охоплювати всі фінансово-кредитні установи, що мають ліцензію на здійснення операцій із залучення коштів фізичних осіб; по-друге, варто збільшити обсяг контрольних повноважень Фонду, усунувши повторення в законодавстві щодо проведення перевірок; по-третє, необхідно надати Фонду ширші повноваження із застосування заходів впливу до банків-учасників (тимчасових учасників) системи гарантування вкладів і функції адміністрування та ліквідації проблемних банків, проте чіткіше окреслити в законодавстві межі його повноважень.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Про додаткові заходи щодо діяльності банків : постанова правління Національного банку України від 11 жовт. 2008 р. № 319 / Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v0319500-08>.

2. Почти 70 % украинцев уже не доверяют банкам, а половина хочет снять депозиты // Сегодня. – 8 дек. – 2008. – № 278 (3114).

3. Мазур Т. Фонд гарантування вкладів фізичних осіб: до питання розширення кола функцій / Т. Мазур // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 8. – С. 24–27.

4. Аникин А. В. Защита банковских вкладчиков: Российские проблемы в свете мирового опыта / А. В. Аникин ; РАН ; Ин-т мировой экономики и международных отношений (Москва). – М. : Дело, 1997. – 144 с.

5. Guidance on the Resolution of Bank Failures. – Basel, 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.iadi.org>.

6. Алексєєнко М. Д. Капітал банку: питання теорії і практики : [монографія] / Алексєєнко М. Д. – К. : КНЕУ, 2002. – 276 с.

7. Проект Закону України “Про Фонд гарантування вкладів членів кредитних спілок” від 7 жовт. 2008 р. № 3265 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.rada.gov.ua>.

8. Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб : Закон України від 20 верес. 2001 р. № 2740-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 5. – Ст. 30.

9. Фонд гарантування вкладів за рахунок ліквідації банків компенсує лише мізерну частку від своїх витрат // Дзеркало тижня. – 2010. – 14 груд. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://news.dt.ua/>.

10. Фонд гарантування вкладів може отримати право виводити проблемні банки з ринку // Дзеркало тижня. – 2010. – 5 лип. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://news.dt.ua/>.

11. Санація за правилами ЄС // Закон і бізнес. – 2011. – 9–15 лип. – № 28 (1015). – С. 20.

# КОНТРОЛЬ І НАГЛЯД ЯК ЗАСОБИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ СФЕРИ КУЛЬТУРИ

*Розглянуто особливості контролю та нагляду у сфері культури, розмежовано ці поняття.*

**Ключові слова:** контроль; нагляд; культура; адміністрування.

*Рассмотрены особенности контроля и надзора в сфере культуры, осуществлено разграничение данных понятий.*

**Ключевые слова:** контроль; надзор; культура; администрирование.

*This article reveals a range of issues concerning the control and supervision in the sphere of culture, done separation of data concepts.*

**Keywords:** monitoring; supervision; culture; administration.

Законодавець неодноразово намагався дати визначення терміна “контроль”. Так, у Законі України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”, прийнятому 7 квітня 2007 р., визначено, що “державний нагляд (контроль) – діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування, інших органів у межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб’єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема, належної якості продукції, робіт і послуг, прийнятного рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища” [1]. Наведена дефініція має недоліки, пов’язані з ототожненням термінів “контроль” і “нагляд”, водночас, звужено коло суб’єктів державного нагляду в цій сфері.

Серед учених також немає єдності щодо змісту терміна “контроль”. Одні вчені розуміють контроль як цілеспрямовану систему всіх соціальних регуляторів (державних і суспільних інститутів, права, моралі, звичаїв, традицій, установок) [2, с. 17–18]. У філософії контроль розглядають як функцію, що природно супроводжує діяльність людини за умови, що таку діяльність має бути виконано за встановленими певними правилами і спрямована на досягнення конкретних результатів [3, с. 4].

Автори підручника “Адміністративне право України. Академічний курс” за загальною редакцією В. Б. Авер’янова важливим видом діяльності держави, що здійснюють уповноважені державні органи, посадові особи і спрямований на забезпечення законності та дисципліни. На думку авторів указанного підручника, сутність державного контролю полягає в спостереженні та перевірці розвитку суспільної системи й усіх її елементів, відповідно до визначених напрямів, а також у запобіганні та виправленні можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку [4, с. 351].

Поряд із широким визначенням поняття контролю як діяльності, що має місце в роботі всіх державних органів, В. М. Гарашук [5, с. 45] та О. Ф. Андрійко [6, с. 39] розглядають контроль і звужено – як діяльність органів контролю, яких у межах їх повноважень наділяють функцією контролю, що є основним видом їх роботи і які за допомогою притаманних їм форм, методів і визначених процедур здійснюють контроль.

Отже, на нашу думку, державний контроль – це об’єктивно зумовлена діяльність публічної адміністрації (посадових осіб), що здійснюється на постійній основі, передбачає оперативне втручання вповноважених державних органів у діяльність підконтрольних об’єктів, полягає у спостереженні за функціонуванням відповідного підконтрольного об’єкта, отриманні об’єктивної та достовірної інформації про стан законності та дисципліни в ньому, застосуванні заходів щодо попередження та усунення порушень законодавства, виявленні причин та умов, що сприяли порушенням правових норм, застосуванні заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні норм права, виявленні фактичного стану справ у різних сферах суспільного життя, надання об’єктивної інформації про стан суспільних відносин, виконання прийнятих рішень і про відповідність діяльності державних службовців поставленим завданням і визначеним повноваженням тощо [7, с. 67].

*Державний контроль у сфері культури* – це діяльність публічної адміністрації, що здійснюється на постійній основі з використанням специфічних форм і методів, полягає у спостереженні за функціонуванням суб’єктів сфери культури, в отриманні об’єктивної та достовірної інформації про стан дотримання ними законності й дисципліни, застосуванні за необхідності заходів примусу.

У сфері культури на публічні органи покладено досить велику кількість контрольних функцій, що пов’язані між собою.

Так, *Міністерство культури України* як провідний центральний орган виконавчої влади, з метою організації власної діяльності, здійснює загальноуправлінський контроль:

1) забезпечує в межах повноважень здійснення заходів щодо запобігання корупції та контроль за їх здійсненням в апараті Міністерства культури України, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління;

2) контролює діяльність підприємств, установ, організацій, що належать до сфери його управління;

3) здійснює контроль за використанням фінансових і матеріальних ресурсів, забезпечує організацію та вдосконалення бухгалтерського обліку;

4) здійснює контроль за збереженням інформації з обмеженим доступом в апараті Міністерства культури України.

Водночас на це Міністерство покладено функції спеціалізованого контролю, зокрема такі:

формує, установлює та затверджує в установленому порядку за участю та погодженням з іншими сторонами соціального діалогу державні соціальні нормативи у сфері обслуговування закладами культури; здійснює, відповідно до законодавства, моніторинг застосування, фінансового забезпечення та контроль за додержанням зазначених нормативів;

здійснює, відповідно до законодавства, координацію діяльності бібліотек, а також контролює діяльність бібліотек, що перебувають у державній та комунальній власності, збереження ними бібліотечного фонду України;

здійснює контроль за діяльністю театрів, заснованих на державній і комунальній формах власності;

здійснює контроль за діяльністю музеїв, заснованих на державній та комунальній формах власності;

здійснює формування державної частини Музейного фонду України, контроль за станом обліку, зберіганням, охороною, реставрацією, використанням і переміщенням музейних предметів Музейного

фонду України, сприяє формуванню сучасної інфраструктури музейної справи, розвитку музейної мережі, забезпечує поповнення експозицій музеїв; здійснює координацію та контроль за паспортизацією нерухомих об'єктів культурної спадщини;

бере участь у межах своєї компетенції у здійсненні державного контролю за використанням земель історико-культурного призначення;

здійснює, відповідно до законодавства, контроль за вивезенням, увезенням і поверненням культурних цінностей.

*Державне агентство України з питань кіно* здійснює такі загальноуправлінські контрольні функції:

1) забезпечує в межах повноважень здійснення заходів щодо запобігання корупції та контроль за їх реалізацією в апараті Державного агентства України з питань кіно, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління;

2) здійснює контроль за використанням фінансових і матеріальних ресурсів, забезпечує організацію та вдосконалення бухгалтерського обліку в установленому законодавством порядку;

3) здійснює в межах повноважень разом з відповідними центральними органами виконавчої влади контроль за використанням державних коштів, передбачених для реалізації проєктів, виконання програм, зокрема міжнародних;

4) здійснює в межах повноважень контроль за збереженням в апараті Державного агентства України з питань кіно державної таємниці.

До спеціалізованих контрольних функцій цього агентства належать такі:

контроль за дотриманням законності прокату, тиражування, розповсюдження, публічного показу або демонстрування фільмів, а також виконання умов, передбачених прокатним посвідченням, у межах компетенції Державного агентства України з питань кіно;

контроль за тиражуванням фільмокопій на відеоносіях, їх продажем, передачею у прокат і оренду для публічного показу через відеоустановку;

контроль за тиражуванням фільмокопій на кіноплівці, переданням їх у прокат, демонструванням фільмокопій на кіноплівці у призначених для цього приміщеннях (кінотеатрах, кіноустановках) тощо.

*Державна архівна служба України* як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра юстиції України, здійснює такі загальноуправлінські контрольні функції:

контролює діяльність установ, підприємств, організацій, що належать до сфери управління Державної архівної служби України;

забезпечує та здійснює контроль у межах своєї компетенції за додержанням авторських прав на інтелектуальну власність, збереженням державної та іншої передбаченої законом таємниці;

забезпечує в межах повноважень проведення заходів щодо запобігання корупції та контроль за їх реалізацією в апараті Державної архівної служби України, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління;

забезпечує контроль за використанням фінансових і матеріальних ресурсів, організацією та вдосконаленням бухгалтерського обліку;

здійснює у межах повноважень разом із відповідними центральними органами виконавчої влади контроль за цільовим використанням державних коштів, передбачених для реалізації проєктів, виконання програм, зокрема міжнародних;

забезпечує в межах повноважень реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, контроль за її збереженням в апараті Державної архівної служби України, на підприємствах, в установах, організаціях, що належать до сфери її управління.

Спеціалізований контроль цієї служби полягає в такому:

контроль за формуванням страхового фонду документації, його веденням, утриманням і видачею користувачам копій документів страхового фонду документації, необхідних для поставлення на виробництво, експлуатацію та ремонт продукції оборонного, мобілізаційного й господарського призначення, для проведення будівельних (відбудовних), аварійно-рятувальних та аварійно-відновлювальних робіт під час ліквідації надзвичайних ситуацій та в особливий період, а також у сфері збереження інформації про культурні цінності, забезпечення зберігання та використання архівних електронних документів;

контроль за діяльністю архівних установ, служб діловодства, управління та контроль, відповідно до законодавства, за діяльністю підприємств, установ, організацій страхового фонду документації;

забезпечує контроль за реалізацією галузевих Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських програм створення страхового фонду документації;

здійснює контроль за діяльністю галузевих державних архівів;

контролює ведення державними архівами реєстру архівних установ;

здійснює контроль за дотриманням порядку передавання для подальшого зберігання документів органів державної влади, виконавчих органів місцевого самоврядування, що ліквідовуються або реорганізуються, а також документів підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, що ліквіднуються;

здійснює контроль за дотриманням вимог щодо зберігання та порядку ведення обліку архівних документів;

здійснює контроль і методичне забезпечення архівної справи й діловодства в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форми власності.

*Державний комітет телебачення і радіомовлення України* як орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, наділено такими загальноуправлінськими контрольними функціями у сфері культури:

контроль за виконанням заходів щодо запобігання корупції в апараті Державного комітету телебачення і радіомовлення України, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління;

контроль діяльності підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Державного комітету телебачення і радіомовлення України;

контроль за використанням фінансових і матеріальних ресурсів, організація та вдосконалення бухгалтерського обліку, розроблення методичних рекомендацій щодо застосування національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку;

у межах повноважень разом із відповідними центральними органами виконавчої влади контроль за цільовим використанням державних коштів, передбачених для реалізації проектів, виконання програм, зокрема міжнародних;

у межах повноважень реалізація державної політики стосовно державної таємниці, контроль за її збереженням в апараті Державного комітету телебачення і радіомовлення України, на підприємствах, в установах, організаціях, що належать до сфери його управління.

Спеціальні контрольні функції цього Комітету:

забезпечує контроль у сфері державного телебачення і радіомовлення;

здійснює контроль за своєчасним доставлянням обов'язкового примірника книжкових і періодичних друкованих видань;

організовує та здійснює контроль за присвоєнням міжнародних стандартних номерів виданням, за їх реєстрацією в національних і міжнародних бібліографічних базах даних.

*Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення* здійснює контрольні функції за додержанням чинного законодавства в галузі телебачення і радіомовлення суб'єктами правовідносин України; додержанням телерадіоорганізаціями умов ліцензії; порядку мовлення під час виборів і референдумів; стандартів і норм

технічної якості телерадіопрограм; чинного законодавства України щодо реклами, авторського права і суміжних прав, державної мови, спонсорської діяльності; розподілом та ефективним використанням радіочастотного ресурсу для потреб телерадіомовлення.

Національна рада має право: здійснювати перевірку діяльності телерадіоорганізацій щодо умов та порядку використання каналів мовлення; отримувати від усіх телерадіоорганізацій документи, відомості та положення щодо їх діяльності; розглядати справи про порушення телерадіоорганізаціями чинного законодавства України та умов, зазначених у ліцензії, і вживати за результатами розгляду примусові заходи (оголошувати попередження, застосовувати штрафні санкції, тимчасово зупиняти дію ліцензії); подавати до суду справи про позбавлення телеорганізації ліцензії тощо.

З метою координації діяльності місцевих телеорганізацій та забезпечення виконання законодавства України в галузі телебачення і радіомовлення, нормативних актів Національної ради в Автономній Республіці Крим, областях України, містах Києві та Севастополі, створюють представництва Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення. Діяльність представництва здійснюється на підставі Положення про нього, яке приймає Національна рада.

Відповідно до адміністративної реформи 2010 року, центральні органи виконавчої влади розмежовано на служби, агенції та інспекції, на які покладено чітко встановлені функції [8]. Відповідно, державні служби створено з метою надання адміністративних послуг, державні інспекції – з метою виконання контрольно-наглядових функцій, а державні агенції здійснюють управління об'єктами державної власності. Викладений матеріал дає можливість стверджувати, що центральні органи виконавчої влади у сфері культури виконують значний спектр контрольно-наглядових функцій, які не може бути на них покладено, у зв'язку зі встановленими в нормативному акті функціями. Для усунення термінологічної неузгодженості слід на доктринальному та законодавчому рівнях закріпити положення про те, що: 1) контролюючими органами є всі державні інспекції, в яких наявні такі повноваження, як право втручатися в оперативну діяльність підконтрольних об'єктів; 2) упорядкувати назви контролюючих органів, використовуючи термін “інспекції” для тих публічних органів, які не мають у своєму складі спеціальних контролюючих підрозділів, а здійснюють контроль самостійно, і “відділи контролю та нагляду” для визначення спеціальних державних підрозділів, що утворюються у складі органів виконавчої влади.

Нагляд як правову категорію часто помилково використовують як синонім до терміна “контроль”, хоча він має спеціалізований зміст і призначення. Державний контроль, на відміну від нагляду, є повсякденним, безперервним, здійснюється як органами законодавчої, виконавчої та судової влади, так і численними спеціально утвореними для цього контролюючими органами. Відрізняє його від нагляду те, що контролюючий орган має право втручання в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта (іноді аж до підміни собою керівного органу цього об'єкта), а також те, що контролюючі органи мають право самостійно притягувати винних осіб до юридичної відповідальності [9, с. 58; 10, с. 111]. Тому контроль можна розглядати як родове поняття, що охоплює нагляд, певний різновид контролю. Нагляд є складовою контролю з властивими специфічними ознаками, до яких можна віднести: збирання потрібних знань про діяльність піднаглядного об'єкта, їх оцінювання, перевірку дотримання норм права, спеціальних правил, установлених на об'єктах, що перебувають під наглядом; організаційну невідповідність об'єкта органу, що здійснює нагляд; застосування відповідних, наданих йому законодавством форм, але без безпосереднього втручання в оперативну та іншу діяльність об'єкта. Однак означені риси, властиві контролю й нагляду,

не є абсолютними. У чинному законодавстві трапляються випадки, коли контролюючий орган позбавлений деяких з основних контрольних повноважень, що зближує його з наглядом, а в діяльності органів нагляду виявляється один з елементів контролю [5, с. 51]. Запропонований підхід щодо розмежування контролю та нагляду слід урахувати в роботі над перспективним законодавством і внесенням змін до чинних нормативно-правових актів.

Нагляд у сфері культури здійснює Міністерство культури України щодо виконання робіт з дослідження, консервації, реабілітації, реставрації, ремонту, пристосування, музеєфікації та інших робіт на нерухомих пам'ятках, у зонах охорони об'єктів археологічної спадщини, на охоронюваних археологічних територіях, в історичних ареалах населених місць.

У Положенні про Державне агентство України з питань кіно встановлено, що воно здійснює, відповідно до законодавства, функції державного нагляду (контролю) у сфері, що належить до його компетенції.

У Положенні про Державний комітет телебачення і радіомовлення України визначено, що він здійснює нагляд у сфері державного телебачення та радіомовлення.

Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення також здійснює наглядові функції за додержанням чинного законодавства в галузі телебачення та радіомовлення суб'єктами правовідносин України.

Отже, контрольно-наглядова діяльність у сфері культури, на наш погляд, не має чіткого розмежування, тому потребує негайного визначення на законодавчому рівні.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 7 квіт. 2007 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.
2. Сиренко В. Ф. Интересы в системе основных институтов советского государственного управления / Сиренко В. Ф. ; отв. ред. Н. И. Козюбра. – К. : Наук. думка, 1982. – 214 с.
3. Майданик О. Про роль контролю у здійсненні державної влади / О. Майданик // Юридична Україна. – 2006. – № 5. – С. 4–9.
4. Адміністративне право України. Академічний курс : [підруч.] : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / [редкол. : В. Б. Авер'янов (голова) та ін.]. – К. : Юрид. думка, 2007. – 592 с.
5. Гарашук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні / Володимир Миколайович Гарашук. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с.
6. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / Ольга Федорівна Андрійко. – К. : Наук. думка, 2004. – 302 с.
7. Лютіков П. С. Державний контроль у галузі чорної металургії в Україні: організаційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Лютіков П. С. – Запоріжжя : Запорізь. нац. ун-т, 2009. – 212 с.
8. Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 24 груд. 2010 р. № 1199/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :  
<http://www.president.gov.ua/documents/13378.html>.
9. Адміністративне право України : [навч. посіб.] / за заг. ред. Т. О. Коломось, Г. Ю. Гулевської. – К. : Істина, 2007. – 216 с.
10. Лютіков П. С. Державний контроль у галузі чорної металургії в Україні: деякі проблемні аспекти доктринального дослідження та нормативного регулювання / П. С. Лютіков // Митна справа. – 2008. – № 2. – С. 110–114.

*Шевченко Любов Василівна* – викладач кафедри адміністративного права і процесу Національної академії внутрішніх справ

## ПРАВОВІ ЗАСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ

*Розглянуто зміст і співвідношення понять “засоби”, “правові засоби” й “адміністративно-правові засоби”. Виокремлено основні адміністративно-правові засоби, за допомогою яких здійснюють забезпечення прав громадян на захист життя і здоров'я від наслідків аварій, катастроф, пожеж, стихійного лиха, небезпечних природних і техногенних явищ. Проаналізовано регулятивні та правоохоронні засоби, за допомогою яких забезпечується сфера цивільного захисту населення.*

**Ключові слова:** засоби; правові засоби; адміністративно-правові засоби регулювання сфери цивільного захисту населення; регулятивні та правоохоронні засоби; стандартизація; ліцензування; контроль і нагляд у сфері цивільного захисту.

*Рассмотрены содержание и соотношение понятий “средства”, “правовые средства” и “административно-правовые средства”. Выделены основные административно-правовые средства, с помощью которых осуществляется обеспечение прав граждан на защиту жизни и здоровья от последствий аварий, катастроф, пожаров, стихийных бедствий, опасных природных и техногенных явлений. Проанализированы регулятивные и правоохранительные средства, с помощью которых обеспечивается сфера гражданской защиты населения.*

**Ключевые слова:** средства; правовые средства; административно-правовые средства регулирования сферы гражданской защиты населения; регулятивные и правоохранительные средства; стандартизация; лицензирование; контроль и надзор в сфере гражданской защиты.

*Maintenance and correlation of concepts is considered “facilities”, “legal facilities” and “administrative and legal facilities”. Basic administrative and legal funds by which providing of rights of citizens of defence of life and health is carried out from the consequences of failures, catastrophes, fires, natural calamities dangerous natural and technogenic phenomena are provided. Regulative and law-enforcement facilities which the sphere of civil defence of population is provided by are analysed.*

**Keywords:** facilities; legal facilities; administrative and legal facilities of adjusting of sphere of civil defence of population; regulative and law-enforcement facilities; standardization; licensing; control and supervision in the field of civil defence.

Мета цієї статті – дослідити засоби забезпечення цивільного захисту та визначити шляхи його подальшого вдосконалення.

Державна політика у сфері цивільного захисту спрямована на гарантування безпеки та захист населення й територій, матеріальних і культурних цінностей та довілля від негативних наслідків надзвичайних ситуацій у мирний час та особливий період. Для цього необхідно розглянути, якими засобами

керується держава для досягнення цієї мети. Передусім слід зосередити увагу на адміністративно-правових засобах, за допомогою яких здійснюється це забезпечення.

Термін “засіб” трактують як прийом, спосіб, спеціальна дія, що дає можливість здійснити що-небудь, досягти чого-небудь; знаряддя, предмет, сукупність пристроїв для здійснення певної діяльності [1, с. 226].

Більшість авторів у визначенні “засобу” наводять такі поняття, як спосіб, прийом, однак це синоніми. Досить цікавим є визначення В. І. Шинкарука, на думку якого “засіб” – це сукупність предметів, ідей, явищ. Закладення в це поняття “сукупності ідей” є досить актуальним, оскільки вчинення будь-якої дії (по суті, чим є засіб), спрямованої на досягнення конкретної мети, без ідеї є недостатньо підкріпленою, оскільки в основі будь-якої дії лежить мотивація, яка обґрунтовується детальним планом реалізації, тобто ідеєю. Також ідею можна розуміти як мету спеціальної дії, іншими словами – результат застосування засобів. Тобто в наведеному визначенні поняття “сукупність ідей” можна трактувати по-різному: як початковий стимул до застосування засобів; як спосіб реалізації засобів; як кінцевий результат, до якого має привести застосування засобів.

Отже, засіб – це сукупність ідей, що спрямовані на досягнення конкретної мети.

Як юридичний інструментарій правові засоби означають закріплені Конституцією, нормами законів або інших правових актів прийоми, способи впливу на суспільні відносини, з метою досягнення певного результату [2].

У системі зазначених засобів (приймів, заходів, способів) виокремлюють кримінально-правові, цивільно-правові, дисциплінарні, адміністративно-правові та інші засоби впливу. Чільне місце серед них належить останнім.

Поняття “адміністративно-правові засоби” є дещо вужчим, ніж “правові засоби”, оскільки воно є похідним від них та охоплює лише відносини, що виникають між органами публічного управління та між ними й громадськими організаціями або громадянами.

Адміністративно-правові засоби є одним з ефективних структурних елементів охоронної діяльності органів держави, спрямованої на формування та розвиток суспільних відносин у різноманітних галузях на міцній нормативній основі.

Під час використання адміністративно-правових засобів забезпечується законність, що гарантується його всебічною урегульованістю, установленням систематичного контролю за реалізацією заходів впливу, здійсненням прокурорського нагляду, можливістю оскарження, іншими способами, закріпленими законодавством.

Реалізація адміністративно-правових засобів належить до компетенції публічних органів управління, їх посадових осіб і є результатом здійснення ними державно-владних повноважень.

Беручи до уваги специфічні особливості адміністративної галузі права та характеристики конкретних правових засобів, якими вона оперує, їх істотні ознаки, можна стверджувати, що адміністративно-правові засоби – це сукупність приймів і способів, за допомогою яких держава в особі вповноважених органів влади впливає на суспільні відносини, з метою попередження та припинення порушень загальнообов’язкових правил, притягнення винних до відповідальності. Адміністративно-правові засоби у сфері цивільного захисту населення – це сукупність установлених нормами адміністративного права способів і приймів, за допомогою яких держава в особі вповноважених органів влади впливає на суспільні відносини у зазначеній сфері, з метою охорони публічних інтересів, виконання певного кола завдань і досягнення поставлених соціально корисних цілей.

Тільки раціональне використання різноманітних засобів у взаємозв’язку, обґрунтований вибір основних з них, уміле поєднання створюють умови для належного забезпечення регулювання у сфері цивільного захисту населення, сприяють досягненню прогнозованих результатів. Вибір конкретного адміністративно-правового засобу визначається правовими актами України, доцільність його застосування в певній ситуації визначають умовами, що склалися, тощо.

На нашу думку, адміністративно-правові засоби регулювання у сфері цивільного захисту населення можна поділити на: регулятивні (ліцензування, стандартизація, державна експертиза, декларування безпеки об’єктів підвищеної безпеки) та правоохоронні засоби (контроль, нагляд, юридична відповідальність за порушення законодавства України у сфері цивільного захисту).

Таким чином, певні види діяльності підлягають обов’язковому ліцензуванню або для їх здійснення необхідно отримати відповідний дозвіл.

Згідно зі ст. 1 Закону України “Про ліцензування” [3], законодавець визначає ліцензію як документ державного зразка, що засвідчує право ліцензіата на провадження зазначеного в ньому виду господарської діяльності протягом визначеного строку за умови виконання ліцензійних умов.

Водночас ліцензування – це особлива процедура офіційного засвідчення (визнання) права суб’єкта господарювання на ведення певного виду діяльності з додержанням правил, нормативних вимог і стандартів. Метою ліцензування окремих видів діяльності є здійснення єдиної державної політики для забезпечення життєво важливих інтересів громадян, суспільства, держави.

Суб’єктами правовідносин ліцензування є повноважені органи управління, що своєю діяльністю виражають суспільні інтереси держави в конкретно визначених сферах суспільних відносин, і суб’єкти, що господарюють, економічна діяльність яких є об’єктом державного контролю.

Отже, ліцензія у сфері цивільного захисту населення – це документ державного зразка, виданий уповноваженим органом публічного управління, що засвідчує право на здійснення визначених видів діяльності щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій. Ліцензування у сфері цивільного захисту населення – це засіб регулювання цивільного захисту населення, що забезпечує видання, призупинення дії, анулювання і вилучення ліцензій на здійснення визначених видів діяльності щодо захисту населення й територій від надзвичайних ситуацій.

Ліцензія виконує правоповноважувальну функцію, тому що наділяє конкретного суб’єкта певними правами й установлює їх обов’язки під час захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, тобто наділяє їх спеціальною адміністративною правосуб’єктністю. Видання такого дозволу являє собою офіційне схвалення публічною адміністрацією визначеної діяльності суб’єкта права, надання суб’єктові спеціальної правоздатності, що оформлюють відповідним індивідуально-правовим актом, наприклад, ліцензія на експлуатацію ядерних установок або здійснення діяльності в поводженні з радіоактивними відходами.

Функція механізму ліцензування в Україні полягає в установленні особливого державного контролю за такими видами підприємницької діяльності, здійснення яких пов’язано із забезпеченням прав, свобод та інтересів громадян, зокрема й у сфері цивільного захисту населення.

Таким чином, ліцензійна діяльність є необхідним засобом забезпечення цивільного захисту населення, спрямованим на створення безпечних і здорових умов праці, реалізації завдань цивільного захисту, запобігання негативному впливу шкідливих факторів на працівників та населення, а також недопущення заподіяння шкоди об’єктам і довкіллю в разі виникнення надзвичайних ситуацій.

Наступним засобом у сфері цивільного захисту населення є стандартизація з питань безпеки в надзвичайних ситуаціях.

Згідно із Законом України “Про стандартизацію” [4], стандарт – це документ, що встановлює для загального та багаторазового застосування правила, загальні принципи або характеристики, що стосуються діяльності чи її результатів, з метою досягнення оптимального ступеня впорядкованості в певній галузі, розроблений у встановленому порядку на основі консенсусу.

Стандарт може бути розроблений як на матеріальні предмети (продукцію, еталони, зразки речовин), так і на норми, правила, вимоги в різних сферах.

Стандартизацію слід розуміти як діяльність, що полягає у встановленні положень для загального та багаторазового застосування щодо наявних чи можливих завдань, з метою досягнення оптимального ступеня впорядкування в певній сфері, результатом якої є підвищення ступеня відповідності продукції, процесів і послуг їх функціональному призначенню, усуненню бар’єрів у торгівлі та сприянню науково-технічному співробітництву [4].

У зв’язку з тим, що практична діяльність органів управління, сил реагування та населення недостатньо забезпечена нормативними документами, які регламентують цю діяльність, виникла необхідність створення комплексу взаємопов’язаних стандартів, що встановлювали б вимоги, норми та правила, способи й засоби проведення робіт, спрямованих на убезпечення населення та об’єктів господарювання в надзвичайних ситуаціях.

Стандарти є обов’язковими для використання органами виконавчої влади України, організаціями, установами, підприємствами, незалежно від форми власності, у їх діяльності щодо прогнозування, запобігання виникненню та ліквідації надзвичайних ситуацій.

Затверджуючи обов'язкові вимоги щодо якості товарів і послуг, що спрямовані на забезпечення безпеки життя, здоров'я та майна, охорони навколишнього природного середовища, зобов'язуючи підприємців застосовувати й дотримуватися їх, держава захищає права та законні інтереси населення.

Наступним засобом забезпечення цивільного захисту є Державна експертиза, яку розуміють як дослідження та вирішення за допомогою компетентних осіб питань, що потребують спеціальних знань.

Державній експертизі у сфері цивільного захисту підлягають проекти та рішення стосовно техногенної безпеки об'єктів виробничого та соціального призначення, що можуть спричинити надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру і вплинути на стан захисту населення й територій від їх наслідків.

Державну експертизу здійснюють, згідно із Законом України "Про правові засади цивільного захисту", Порядком затвердження інвестиційних програм і проектів будівництва та проведення їх державної експертизи, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2007 р. № 1269, Державною інспекцією техногенної безпеки України та її територіальними інспекціями із залученням фахівців науково-дослідних, дослідно-конструкторських і проектних установ, а також експертно-технічними центрами цивільного захисту й техногенної безпеки [5].

Замовниками державної експертизи є зацікавлені в її проведенні підприємства, установи, організації, інші юридичні особи (зокрема іноземні) та громадяни України, які провадять підприємницьку діяльність.

Таким чином, під час державної експертизи забезпечення цивільного захисту досліджують об'єкти, що можуть спричинити виникнення надзвичайної ситуації, тим самим здійснюють запобігання надзвичайним ситуаціям.

Засобом забезпечення цивільного захисту населення є також декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки. Об'єкт підвищеної небезпеки – це об'єкт, на якому використовують, виготовляють, переробляють, зберігають або транспортують одну чи кілька небезпечних речовин чи категорій речовин у кількості, що дорівнює або перевищує нормативно встановлені порогові маси, а також інші об'єкти як такі, що, відповідно до закону, є реальною загрозою виникнення надзвичайної ситуації техногенного та природного характеру [6].

Декларацію безпеки складають на основі дослідження суб'єкта господарської діяльності, ступеня небезпеки та оцінки рівня ризику виникнення аварій, що пов'язані з експлуатацією цих об'єктів.

Дієвий контроль також відіграє досить значну роль у забезпеченні безпеки країни, саме тому питання забезпечення дієвості такого контролю є справою державною, оскільки Конституцією України закріплено безпосередній обов'язок держави щодо забезпечення безпеки населення та підтримання екологічної рівноваги на території України, збереження генофонду народу [2].

Сутність контролю полягає в перевірці відповідності діяльності учасників суспільних відносин установленим у суспільстві приписам, у межах яких вони мають діяти.

Контроль у сфері цивільного захисту населення – це діяльність уповноважених публічних органів (посадових осіб), що полягає у спостереженні, аналізі та перевірці об'єктів контролю й спрямована на запобігання, виявлення та припинення дій, що суперечать установленим державною нормам, правилам і стандартам, а також застосування заходів відповідальності до винних осіб.

Органи державного контролю, які здійснюють свою діяльність у сферах цивільного захисту, ядерної, пожежної безпеки, переважно застосовують такі форми державного контролю, як ревізії та перевірки.

Перевірка є основною формою державного контролю в діяльності Державної інспекції техногенної безпеки України й може здійснюватися за різноманітними напрямками.

Різновидом контролю є нагляд, що є похідною складовою зі специфічними ознаками, до яких можна віднести: перевірку дотримання норм права, спеціальних правил, установлених на об'єктах, що перебувають під наглядом; організаційну невідповідність об'єкта органу, що здійснює нагляд; у разі виявлення порушень законодавства у процесі нагляду органи, що його здійснюють, застосовують заходи відповідальності.

Суб'єктами здійснення нагляду є державні органи. Належність певної структури до суб'єктів нагляду визначають відповідні нормативні акти.

Єдиним відомством у системі органів державної влади, що здійснює нагляд за виконанням усіх чинних в Україні законів від імені держави, є прокуратура.

Прокурорський нагляд – це специфічний вид державної діяльності. Він поширюється на всю територію і на всі відносини, що врегульовані правом.

На прокурора покладено одну з пріоритетних функцій – захист законних прав та інтересів громадян, що здійснюється через подання громадянами до прокуратури відповідної заяви чи скарги. Захист таких прав здійснюють шляхом особистого прийому прокурором громадян.

Формами реагування прокурора на встановлені у процесі нагляду порушення законодавства є протест, припис, подання, постанова прокурора.

У протесті, поданні, приписі чи постанові прокурора обов'язково зазначають, ким і яке положення закону порушено, у чому полягає порушення та що і в який строк посадова особа або орган мають ужити для його усунення.

Таким чином, здійснюючи прокурорський нагляд у сфері цивільного захисту населення, прокурор перевіряє органи та підрозділи в цій сфері та їх посадових і службових осіб на предмет чіткого й неухильного дотримання та виконання законів, а в разі виявлення порушень у дотриманні норм законодавства приймає акт реагування у відповідній формі стосовно припинення діяльності органу, робота якого суперечить законам і підзаконним нормативним актам.

На нашу думку, нагляд у сфері цивільного захисту населення – це регламентована діяльність компетентних суб'єктів щодо перевірки виконання та додержання правових актів керівником органу чи підрозділу в цій сфері, дотримання дисципліни та правопорядку в ньому, з метою виявлення і попередження правопорушень, усунення їх наслідків та притягнення винних до відповідальності.

#### ***СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ***

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2002. – 1440 с.
2. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України від 1 черв. 2000 р. № 1775-III // Відомості Верховної Ради. – 2000.
4. Про стандартизацію : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 31. – Ст. 145.
5. Порядок проведення державної експертизи з питань техногенної безпеки проектів будівництва об'єктів, що можуть спричинити виникнення надзвичайної ситуації техногенного і природного характеру та вплинути на стан захисту населення і територій : постанова Кабінету Міністрів України від 20 серп. 2008 р. № 767.
6. Про об'єкти підвищеної небезпеки : Закон України від 18 січ. 2001 р. № 2245-III.

# ПЕРЕКРИТТЯ КАНАЛІВ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ (ВІДМИВАННЯ) ДОХОДІВ, ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ, ЯК СКЛАДОВА ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАПОБІГАННЯ ЕКОНОМІЧНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ

*Розглянуто заходи, спрямовані на протидію відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, в контексті запобігання економічній злочинності.*

**Ключові слова:** відмивання коштів; запобігання економічній злочинності; доходи, одержані злочинним шляхом.

*Рассмотрены мероприятия, направленные на противодействие отмыванию доходов, полученных преступным путем, в контексте предотвращения экономической преступности.*

**Ключевые слова:** отмывание средств; предотвращение экономической преступности; доходы, полученные преступным путем.

*The measures directed on counteraction to washing of the profits got a criminal way are considered in the context of prevention economic to criminality.*

**Keywords:** washing of facilities; prevention of economic criminality; profits got a criminal way.

Сучасне господарське законодавство останніми роками зазнало суттєвих доповнень, зокрема, прийнято Закон України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму” [1], що регламентує функціонування національної системи контролю та протидії відмиванню “брудних грошей”.

Термін “відмивання коштів” (“money laundering”) з’явився в офіційному юридичному лексиконі нещодавно. Проте світова громадськість уже встигла продемонструвати серйозність своїх намірів у протидії цьому явищу. Віденська конвенція ООН 1988 р. запропонувала вичерпне визначення цього терміна. Значну роль у цьому відіграло створення 1989 р. Групи з розроблення фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF – Financial Action Task Force) [2, с. 11].

Підвищення ефективності протидії відмиванню незаконних доходів значною мірою пов’язане з необхідністю критичного врахування міжнародного досвіду та узагальненням практики роботи правоохоронних органів зарубіжних країн. Лише близько 10 % сукупного обсягу вітчизняних злочинних прибутків походять від наркобізнесу, проституції та торгівлі зброєю, здебільшого вони є продуктом тіншової економіки [3, с. 12]. Злочинні капітали прагнуть вийти за межі країни та, легалізувавшись там, повернутися в певні види легального бізнесу. За даними експертів податкової служби, за десять років з України було вивезено понад 40 млрд доларів США [4, с. 79].

Наслідком використання злочинцями банківської системи для відмивання коштів у багатьох випадках є встановлення за нею контролю з боку організованих злочинних організацій. Зокрема, у щорічній “Доповіді про типології відмивання коштів”, підготовленій FATF 2000 р., зазначено, що нові платіжні технології забезпечують злочинцям спрощений переказ значних сум, пов’язаний зі збереженням анонімності операцій або з відсутністю будь-яких засобів, що давали б змогу здійснити їх аудит. На думку експертів FATF, “електронні гроші” (e-money) здатні полегшити злочинцям приховання джерел незаконних доходів та їх безпечний переказ.

За даними опитування, найпоширенішими предикатними економічними злочинами, що забезпечують доходи, які згодом легалізують, є незаконна господарська діяльність (82,0 %); нецільове використання бюджетних коштів (53,0 %); незаконне відшкодування ПДВ (42,0 %); незаконний обіг підакцизних товарів (36,0 %); приховування валютної виручки (28,0 %); службові розкрадання (25,0 %) [5, с. 12].

Специфіка вихідного етапу розслідування легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, полягає в тому, що порушити кримінальну справу за ст. 209 Кримінального кодексу (КК) України можна лише за наявності достатніх фактичних даних, що вказують на високий ступінь імовірності злочинного походження тих доходів, які є предметом відмивання, тобто лише після винесення постанови про порушення кримінальної справи за предикатним злочином.

Одним із чинників, що негативно впливає на окрему ситуацію, є недосконалість положень чинного законодавства про кримінальну відповідальність. В Україні хоча й створено правове підґрунтя протидії цьому виду злочину, а національне законодавство певним чином приведено у відповідність із положеннями міжнародних конвенцій, водночас, більшість чинних нормативних актів потребує доопрацювання та суттєвого уточнення. Ідеться, насамперед, про редакцію ст. 209 КК України, яка, на наш погляд, недостатньо чітка, є складною для сприйняття, оскільки у формулюванні норм цієї статті порушено принцип ясності визначення кримінально-правової заборони [6, с. 91–96].

Питання про типові способи (типології) відмивання коштів неодноразово досліджували вітчизняні й зарубіжні фахівці. Способи відмивання коштів різноманітні. Кожний спосіб реалізується з урахуванням сфери господарської діяльності, конкретної ситуації відмивання, характеру доходів тощо. Відмивання коштів – складний і досить тривалий процес, що передбачає низку технологічних схем. Для зручності вивчення й аналізу цього процесу обрано декілька моделей, найбільш відомою з яких є трифазова, що розмежовує безпосереднє відмивання шляхом проведення операцій з готівкою (має ознаки розміщення коштів у господарській сфері й розподілу готівки шляхом багаторазових операцій з нею) та повернення (“Recycling”) відмитих грошей у легальний обіг. Іноді пропонують розглядати відмивання як двофазову (П. Бернасконі, К. Освальд), чотирифазову (К. Мюллер) і п’ятифазову (А. Цюнд), або “кругову”, моделі.

Основні комплекси відмивання “брудних” коштів на фазі їх відриву від джерела походження можна умовно звести до трьох кримінальних схем.

Перша схема пов’язана з широким використанням фіктивних фірм, підставних осіб легальних, але підконтрольних криміналітету організацій, що виставляють для сплати фіктивні рахунки для переказу коштів. Зазвичай кошти перераховують через мережу банків та офшорних компаній за кордоном.

Друга схема. Власник нелегітимних фінансових засобів набуває права на підприємство, що перебуває на межі банкрутства. Згодом придбані об’єкти знову продають за вищими цінами.

Третя схема розшарування “брудних” коштів ґрунтується на придбанні акцій, цінних паперів, багатоетапному обігу “відмитих” незаконних коштів через фондовий ринок.

Інтеграція – стадія процесу відмивання, безпосередньо спрямована на надання легітимного характеру доходам, одержаним незаконним шляхом. Для введення злочинних капіталів у фінансовий обіг на території України з наданням їм легального статусу найчастіше застосовують:

механізми псевдоекспортних операцій (безтоварні операції, під час документального оформлення яких не відбувається фактичний рух товарно-матеріальних цінностей і вивезення їх за межі митного кордону);

операції з реалізації контрабандних, контрафактних та інших незаконно ввезених товарів (через укладання безтоварних угод з фіктивними підприємствами на території України);

псевдоінвестування та псевдокредитування (надходження коштів від фірм-нерезидентів як інвестицій або позичок для розвитку вітчизняних підприємств);

використання процесів приватизації вітчизняних підприємств і придбання права власності на об'єкти нерухомості тощо.

Відсутність привабливого інвестиційного середовища, високий рівень тінізації економіки, серйозні недоліки в системі державного регулювання руху капіталів створюють сприятливе підґрунтя для масштабного виведення капіталів за межі країни, зокрема із застосуванням незаконних схем. Проведення спеціальних досліджень напрямів протидії незаконному приховуванню валютних цінностей за межами України, а також розроблення типологій (типових схем) цієї діяльності є важливим завданням сучасної юридичної науки. Для позначення категорії, що відображає незаконне переміщення валютних коштів, фахівці використовують різні терміни: “втеча капіталів”; “непродуктивний відплив капіталів”; “вивіз капіталів”; “відтік капіталів”; “переведення капіталів за кордон”; “нелегальний експорт капіталів” тощо [7].

Запобігання непродуктивному відпливу капіталів з України набуває особливої актуальності в контексті потреби вітчизняної економіки в інвестиціях. За розрахунками експертів Національного інституту стратегічних досліджень, проведеними 2004 р., потреба України в іноземних інвестиціях до 2015 р. становить 150 млрд доларів. Збільшення інвестування вимагають практично всі галузі вітчизняної економіки, оскільки зношеність основних фондів у середньому в країні становить 49%. За обсягами прямих іноземних інвестицій на душу населення Україна поступається Чеській Республіці – у 16 разів, Казахстану – у 6, Латвії – у 5,6, Польщі – у 4,8 рази [8].

Зовнішньоекономічні господарські операції залишаються найпоширенішим способом виведення валютних коштів за кордон. Для цього використовують схеми:

заниження експортних і завищення імпортних контрактних цін, з метою отримання іноземним партнером премії, частину якої переказують на закордонні рахунки українських резидентів;

неповернення експортної виручки або проведення імпорту товару без його фактичного ввезення на територію України, зокрема, із застосуванням механізму здійснення авансових платежів під фіктивні імпортні контракти (за даними Національного банку України, у 2003 і 2004 рр. виведення капіталів за цією схемою становило, відповідно, 1,1 та 4,5 млрд доларів США);

переказ або неповернення валюти з-за кордону у вигляді внесків до статутних фондів спільних підприємств;

унесення гарантійного депозиту в іноземний банк для отримання кредиту, який фактично не видають;

штучне застосування нерезидентом штрафних санкцій.

Основним фінансовим інструментом, який використовують для виведення капіталу за кордон, є акції (близько 90 % від загальної кількості та обсягів виконаних договорів з нерезидентами). Актуальним сьогодні є питання обігу на ринку цінних паперів акцій неіснуючих акціонерних товариств, акцій емітентів, випуски яких скасовано або зупинено. Поширеною є практика, коли компанія-нерезидент купує неліквідні цінні папери українських емітентів за значно заниженими цінами, а потім укладає договір купівлі-продажу цінних паперів з іншою компанією-резидентом на продаж таких цінних паперів за ціною, що значно перевищує ціну їх купівлі та номінальну вартість. За отримані кошти в національній валюті компанія-нерезидент купує іноземну валюту на міжбанківському валютному ринку України, яку перераховує на свій рахунок за кордон. Нерідко незаконні операції з цінними паперами є виявом рейдерських дій.

Для виведення капіталів із країни з застосуванням сумнівних схем та одержання незаконних доходів широко використовують можливості так званих фінансових притулків, або “офшорних центрів”, що є важливим компонентом процесу відмивання коштів. Труднощі, що виникають перед правоохоронцями, зумовлені тим, що країни – фінансові притулки здебільшого підтримують політику неухильного захисту іноземних інвесторів від будь-якого втручання з боку правоохоронних органів інших держав.

Серед першопричин виникнення офшорних банків називають кризу платіжних балансів, яка в 60-ті роки ХХ ст. вразила багато країн, передусім США, змусивши їх увести жорсткий фінансовий контроль за станом національних банківських установ. Найбурхливіший період свого розвитку офшорна банківська система пережила наприкінці 1970-х – на початку 1980-х років.

В українську мову термін “офшор” потрапив з англійської, де “off-shore” буквально означає “поза берегом”, “у відкритому морі”, “ізолювано”. У сучасній економічній літературі так позначають один з різновидів спеціальних (вільних) економічних зон [9, с. 42–44].

Більшість нинішніх спільних підприємств за участю іноземних компаній, зареєстрованих в офшорних юрисдикціях, можна поділити на дві великі групи:

1) створені вітчизняними підприємцями (іноземні учасники – підконтрольні або підставні особи), з метою приховання кримінальної складової фінансово-господарських операцій;

2) створені іноземцями, з метою послабити контроль з боку держави за експортом-імпортом продукції (робіт чи послуг).

Господарське законодавство й раніше містило норми, спрямовані на протидію легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом. Зокрема, Закон України “Про загальні основи створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон”, визначаючи загальні засади інвестиційної діяльності у спеціальних (вільних) економічних зонах, установлював нормативні механізми, що опосередковано протидіють легалізації “брудних грошей”. Наприклад, зазначене виявляється в чіткому закріпленні організаційно-правових форм, які є характерними для кожної окремої спеціальної економічної зони, що запобігає заснуванню фіктивних фірм, які реєстрували для здійснення однієї фіктивної операції, пов’язаної з переведенням грошових коштів у готівку.

У межах розвитку системи протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, в Україні здійснено як нормативно-правові, так й організаційні перетворення. Окрім прийняття в новій редакції Закону України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму”, унесено відповідні зміни до Кримінального та Кримінально-

процесуального кодексів. Створено Державний комітет фінансового моніторингу, що реорганізовано в Державну службу фінансового моніторингу, покликану реалізувати державну політику протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом. Указані зміни належним чином оцінило світове співтовариство: з України знято фінансові санкції, введені за рекомендацією Міжнародної групи по боротьбі з відмиванням “брудних грошей” (FATF), Державний департамент фінансового моніторингу прийнято до складу Егмонтської групи – організації, що об’єднує фінансові розвідки різних країн світу. Зазначені досягнення свідчать про наявність позитивних змін в українському законодавстві, зокрема господарському, стосовно дієвого забезпечення протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, та профілактиці пов’язаних із нею злочинів.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму : Закон України від 28 листоп. 2002 р. № 249-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 1. – Ст. 2.
2. Боротьба з відмиванням грошей: європейський досвід для України // Дзеркало тижня. – 2007. – № 49. – 22–28 груд. – С. 11.
3. Білоус В. Т. Організаційно-правове забезпечення боротьби з відмиванням доходів незаконного походження : [монографія] / Білоус В. Т., Попович В. М., Попович М. В. – К., 2001.
4. Азаров М. Я. Обмеження корупції та “тіньової” економічної діяльності: проблеми і перспективи / М. Я. Азаров // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2001. – № 4. – С. 79.
5. Користін О. Є. Протидія відмиванню коштів в Україні: правові та організаційні засади правоохоронної діяльності : [навч. посіб.] / О. Є. Користін, С. С. Чернявський. – К., 2009.
6. Чернявський С. С. Шляхи удосконалення законодавства про кримінальну відповідальність за порушення антилегалізаційних норм / С. С. Чернявський // Актуальні питання вдосконалення національного законодавства України у сфері запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., 18 груд. 2008 р. – К., 2008. – С. 91–96.
7. Чернявський С. С. Криміналістична характеристика типових способів приховування валютних коштів за межами України / С. С. Чернявський // Форум права. – 2008. – № 3. – С. 515–522 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :  
<http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/08csszmu.pdf>.
8. Про заходи щодо запобігання непродуктивному відпливу капіталів за межі України : рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16 лют. 2007 р.
9. Арестархов О. Острова без опасности / О. Арестархов // Бизнес. – 2002. – № 48 (515). – С. 42–44.

*Вознюк Андрій Андрійович* – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник наукової лабораторії з проблем розкриття та розслідування злочинів Національної академії внутрішніх справ

# ІЄРАРХІЧНІСТЬ ЯК КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВА ОЗНАКА ЗЛОЧИННОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ

*Розглянуто поняття та ознаки ієрархічності як кримінально-правової ознаки злочинної організації, визначено її структуру.*

**Ключові слова:** злочинна організація; організована група; ієрархічне об'єднання; структурна частина злочинної організації; розподіл функцій і ролей.

*Рассмотрены понятие и признаки иерархичности как уголовно-правового признака преступной организации, определена ее структура.*

**Ключевые слова:** преступная организация; организованная группа; иерархическое объединение; структурная часть преступной организации; распределение функций и ролей.

*The concept and characteristics of the hierarchicity as a criminal lawful sign of the felonious organization are considered, defined is the structure.*

**Keywords:** the felonious organization; an organized group; the hierarchical unification; the structural part of the felonious organization; the distribution of functions and roles.

Організовані групи та злочинні організації завдають значної шкоди державі, посягають на права та свободи людини, власність, громадський порядок, громадську безпеку й інші охоронювані кримінальним законом суспільні відносини.

Згідно з даними МВС України, у 2010 році виявлено 397 організованих груп і злочинних організацій, у складі яких учинено 3135 злочинів.

Важливе значення у протидії цим об'єднанням мають положення кримінального законодавства, зокрема ті, що визначають поняття злочину, учиненого організованою групою та злочинною організацією. Водночас однією з ознак злочину, учиненого злочинною організацією, є ієрархічність об'єднання, за якою відмежовують організовану групу від злочинної організації.

Питання ієрархії в злочинній організації розглядали такі вчені, як: М. І. Бажанов, В. В. Бедриківський, В. В. Василевич, Л. М. Демидова, Г. П. Жаровська, І. В. Іваненко, М. Й. Коржанський, М. В. Корнієнко, П. С. Матишевський, М. І. Мельник, Г. В. Новицький, І. К. Туркевич, Є. В. Фесенко, М. І. Хавронюк, Н. В. Чернишова, С. Д. Шапченко та ін. Однак, у зв'язку з відсутністю єдиного науково обґрунтованого визначення цієї ознаки, виникають проблеми у правозастосовній діяльності правоохоронних органів.

Метою статті є дослідження поняття ієрархічності об'єднання, що вживають у визначенні злочину, учиненого злочинною організацією.

У науці існує два погляди на етимологічне значення терміна “ієрархія”. Одні вчені вважають, що він походить від давньогрецького слова, що означає “влада первосвященника” [1], інші – від грецьких, що означають “священний” і “влада” [2]. Таким чином, термін “ієрархічність” у визначенні злочину, учиненого злочинною організацією, позначає, насамперед, владу у злочинній організації.

Стосовно семантичного значення терміна слід зазначити, що у словнику іншомовних слів ієрархія – це поділ на вищі та нижчі посади, чини; суворий порядок підлеглості нижчих за посадою або чином осіб вищим; розташування частин або елементів цілого в порядку від вищого до нижчого [3, с. 452]. У тлумачному словнику ієрархію визначають по-різному: 1) сукупність людей, об'єднаних за принципом підлеглості службовою чи іншою діяльністю, родинними стосунками тощо; 2) сукупність відносин старшинства в якій-небудь множині. Послідовне розміщення посад, чинів і т.ін. від найнижчих до найвищих у порядку їх підлеглості; 3) властивість, що характеризує систему з відносинами старшинства між її частинами; 4) структура, що представляється кореневим орієнтованим деревом; 5) принцип управління в централізованих системах [4, с. 488].

Екстраполюючи значення цього терміна на ієрархічність злочинної організації, доходимо висновку, що про наявність останньої свідчить: 1) поділ на вищі та нижчі посади в злочинній організації; 2) суворий порядок підлеглості учасників злочинної організації, які обіймають нижчі посади, стосовно учасників, які обіймають вищі посади; розміщення учасників (членів) або структурних частин злочинної організації в порядку від тих, які обіймають вищі посади, до тих, які обіймають нижчі посади; 3) сукупність учасників злочинної організації, об'єднаних за принципом підлеглості злочинною діяльністю (а в окремих випадках пов'язаних дружніми, родинними стосунками тощо); 4) властивість злочинної організації, що характеризує її систему з відносинами старшинства між її учасниками та структурними частинами; 5) принцип управління в злочинній організації.

Крім того, термін “ієрархічність” пов'язаний з іншим терміном – “структура”. У тлумачному словнику структуру визначено як взаєморозміщення та взаємозв'язок складових цілого; будова; устрій, організація чого-небудь. Водночас багаторівнева структура – структура, елементи (вузли) якої розташовані на двох або більше рівнях ієрархії [4, с. 1405]. Структура злочинного об'єднання – це внутрішня його будова, яка визначається відповідною конфігурацією і змістом стійких зв'язків учасників об'єднання та забезпечує психологічну єдність і стабільність останнього [5]. Злочинна організація має ієрархічну структуру. Найбільш влучно злочинну організацію характеризує багаторівнева структура, оскільки просту структуру має і група осіб за попередньою змовою, й організована група. Два рівні ієрархії характерні для організованої групи, подекуди – для групи осіб за попередньою змовою (якщо в ній існує розподіл ролей).

Таким чином, ієрархічність може бути притаманною як для групи осіб за попередньою змовою, організованої групи, так і злочинної організації. Однак злочинна організація характеризується особливою ієрархічністю, що має декілька (три і більше) рівнів.

У постанові Пленуму Верховного Суду України “Про практику розгляду судами кримінальних справ про злочини, вчинені стійкими злочинними об'єднаннями” від 23 грудня 2005 р. № 13 зазначено, що ієрархічність злочинної організації полягає в підпорядкованості учасників останньої організатору та забезпечує певний порядок керування таким об'єднанням, а також сприяє збереженню функціональних зв'язків і принципів взаємозалежності його учасників або структурних частин під час здійснення спільної злочинної діяльності [5]. Тобто ієрархію ототожнюють з розподілом функцій і ролей, що не дає можливості відмежувати злочинну організацію від інших злочинних об'єднань. Тому правозастосовна діяльність потребує іншого визначення цього поняття. З цією метою доцільно проаналізувати погляди вчених з приводу розглядуваної ознаки.

1. Однією з ознак ієрархічності злочинної організації називають наявність в угрупованні *конкретних завдань діяльності* (М. Й. Коржанський) [6, с. 94]. Очевидно, що такі завдання пов'язані з безпосереднім учиненням тяжких чи особливо тяжких злочинів учасниками цієї організації, або керівництвом чи координацією злочинної діяльності інших осіб, або забезпеченням функціонування як самої злочинної організації, так й інших злочинних груп. Водночас вони розкривають мету діяльності об'єднання й опосередковано стосуються до його ієрархічності.

2. До ознак ієрархічності злочинної організації вчені відносять *наявність керівників*: керівних органів чи керівника (М. Й. Коржанський) [6, с. 94]; керівника (керівного ядра) (С. Д. Шапченко) [7, с. 58]; загального керівництва (лідерів) (М. І. Мельник) [8, с. 176]; керівника угруповання чи колегіального органу управління (Г. В. Новицький) [9, с. 140]; керівника або єдиного керівного центру (Л. М. Демидова) [10, с. 10–11]; органу як носія влади (Г. П. Жаровська) [11, с. 87].

Учені зазначають, що ієрархічність може передбачати як наявність одного керівника, так і декількох чи керівного органу. Наявність лише одного керівника може свідчити про існування організованої групи, а не злочинної організації. Водночас ієрархічність злочинної організації передбачає управління щонайменше на двох рівнях: управління всією злочинною організацією та управління окремими її учасниками чи структурними частинами. Один керівник управляє всією злочинною організацією, а другий – окремою групою (структурною частиною). *Так, К. створив та очолив злочинну організацію, що спеціалізувалася на втягненні осіб у заняття проституцією, утриманні місць розпусти, організації звідництва та сутенерстві.*

Вона складалася з двох організованих груп і структурних частин, керівниками яких були К., М., П. та В., а рядовими учасниками організації – С., Л., Н. та О. [12].

Загальне керівництво злочинною організацією можуть здійснювати також декілька осіб (керівний орган). Керівний орган злочинної організації – елемент злочинної організації, що складається з декількох осіб, які здійснюють керівництво злочинною організацією. До керівного органу злочинної організації можуть входити керівник чи керівники, що здійснюють загальне управління злочинною організацією, а також особи, які управляють діяльністю окремих виконавців. Особа, яка здійснює загальне управління злочинною організацією, одночасно може бути керівником її структурної частини. Так, злочинна організація, що спеціалізувалася на шахрайстві способом “фінансових пірамід”, мала ієрархічну структуру, що складалася з “великої ради” – головного органу керування злочинною організацією, до якого на постійній основі входили особи, які здійснювали загальний контроль за діяльністю всіх її членів й органів керування нижніх рівнів; “ради директорів” – виконавчого органу, до якого входили особи, які здійснювали координацію дій кожного члена злочинної організації, визначали стратегію її діяльності й тактику здійснення конкретних злочинів (“управлінський директор”, “директор з безпеки”, “адміністративний директор”); безпосередніх керівників, що відповідали за підготовку й учинення злочинів, яких члени злочинної організації назвали “коло” (“маркетинг-директор” та його заступники) [13].

3. До рис ієрархічності злочинної організації відносять наявність *правил поведінки*: правил поведінки, обов’язкових для всіх учасників організації (С. Д. Шапченко) [7, с. 58]; загально визначених правил поведінки і забезпечення їх дотримання учасниками злочинної організації (М. І. Мельник) [8, с. 176]; стосунків між членами угруповання, що ґрунтуються на принципах влади та підкорення (Г. В. Новицький) [9, с. 140]; обов’язкових рішень, прийнятих організаторами для всіх інших учасників злочинної організації (М. І. Бажанов) [14, с. 234].

До правил поведінки слід віднести *підпорядкованість, підзвітність і дисципліну*. Так, ознакою ієрархічності злочинної організації М. Й. Коржанський називає підзвітність і дисципліну [6, с. 94], а Н. В. Чернишова – жорстку дисципліну [15, с. 103].

Учені *підпорядкованість учасників (членів) злочинної організації її керівникам* визначають по-різному: як визначену підпорядкованість (М. Й. Коржанський) [6, с. 94]; підпорядкованість членів організації своїм керівникам, підпорядкованість окремих структурних частин злочинної організації єдиному центру (М. І. Бажанов) [14, с. 234]; чітко визначену підпорядкованість рядових членів об’єднання його керівникові(ам) (зокрема керівникам структурних частин) (М. І. Мельник) [8, с. 176]; підпорядкованість учасників злочинної організації або її структурних частин своїм керівникам, обов’язковість виконання учасниками злочинної організації чи її структурними частинами прийнятих керівником чи керівниками злочинної організації рішень, розпоряджень, наказів (Л. М. Демидова, Н. В. Чернишова) [10, с. 10–11; 15, с. 103]; упорядкованість злочинної організації з погляду лідерства та підлеглості (В. В. Василевич) [16, с. 6]; наявністю стосунків, побудованих на субординації (підпорядкування окремих структурних частин єдиному центру) (Г. П. Жаровська) [11, с. 87].

На підставі аналізу цих поглядів можна визначити такі рівні чи види підпорядкування у злочинній організації: 1) підпорядкованість рядових учасників злочинної організації своїм керівникам; 2) підпорядкованість структурних частин злочинної організації керівному центру (підпорядкованість керівників структурних частин керівнику (керівникам) злочинної організації). Водночас до цієї ознаки доцільно віднести обов’язковість виконання учасниками злочинної організації чи її структурними частинами прийнятих керівником (керівниками) рішень, розпоряджень, наказів.

4. Ознакою злочинної організації визнають також *розподіл функцій і ролей між її учасниками*. Так, С. Д. Шапченко зазначає, що ієрархічність злочинної організації може бути пов’язана з розподілом функцій між її учасниками [7, с. 58]. В. В. Бедриківський влучно називає її різновидом розподілу функцій [17, с. 49], а Г. П. Жаровська – регламентацією прав і обов’язків [11, с. 87].

У злочинній організації існує особливий розподіл функцій і ролей, що свідчить про наявність, з одного боку, ієрархічності, а з іншого – злочинної організації. Функції та роль організатора мають виконувати щонайменше два суб’єкти злочину: один є керівником усієї злочинної організації, а другий – керівником структурної частини злочинної організації. Крім того, кожен із зазначених керівників повинен мати підлеглих, що є виконавцями злочину. Причому один з таких підлеглих, водночас, повинен бути керівником структурної частини злочинної організації.

5. Наступною ознакою ієрархічності злочинної організації є наявність *структурних частин*. У ч. 4 ст. 28 Кримінального кодексу (КК) України зазначено про структурні частини злочинної організації, однак у теорії кримінального права застосовують інші формулювання цього поняття: підсистеми у вигляді кількох організованих груп (П. С. Матишевський) [18, с. 173]; структурні підрозділи (М. Й. Коржанський) [6, с. 94]; ланки (М. І. Хавронюк, М. І. Мельник, І. К. Туркевич, Є. В. Фесенко, М. В. Корнієнко) [19, с. 61; 20, с. 74; 21, с. 203–204]; структурні одиниці (Н. В. Чернишова) [22, с. 103]. Найбільш вдалими поняттям, що характеризує структурні елементи злочинної організації, на наш погляд, вважаємо закріплене в ч. 4 ст. 28

КК України, а саме – структурні частини. Вони є підсистемами злочинної організації, що виконують визначені функції (учинення злочинів, технічне забезпечення, зв'язок, розвідка, особиста охорона тощо) і підпорядковані керівнику (керівному органу) злочинної організації.

Усі вчені зазначають, що структурних частин злочинної організації має бути декілька, тобто дві і більше. Однак, на наш погляд, до складу злочинної організації може входити й одна структурна частина. У цьому разі злочинна організація буде складатися з керівника всієї злочинної організації, керівника структурної частини та підлеглих йому учасників. Так, А. створив злочинну організацію, що складалася з двох груп, до складу яких входило вісім учасників – Д., К., Л., М., О., П., Р. та С. А. керував діяльністю організації та обох груп, планував її та розподіляв ролі між учасниками. Б. управляв діяльністю однієї зі структурних частин організації: залучав інших співучасників, готував необхідні фіктивні документи та керував діяльністю безпосередніх виконавців злочинів [22]. Таким чином, організаторами стали А. і Б. Причому А. здійснював управління всією злочинною організацією та однією зі структурних частин, а Б. – управління лише структурною частиною, підпорядковуючись А.

6. Неоднозначними є погляди науковців і стосовно *рівнів ієрархії* у злочинній організації. Як зауважує С. Д. Шапченко, у більшості випадків ієрархічність злочинної організації має кілька рівнів і може бути пов'язана з розподілом функцій між її учасниками [7, с. 58]. На переконання М. І. Хавронюка та М. І. Мельника, ієрархічною є тільки така структура, не менше ніж одна з ланок якої входить, водночас, у відносини як єдиноначальності, так і підпорядкованості [18, с. 61]. Л. М. Демидова, характеризуючи ієрархічність об'єднання, зазначає про характерну наявність двох чи більше рівнів структури. У злочинній організації з двома рівнями структури елементи одного рівня виконують тільки владні функції, другого – тільки функції підпорядкування [10, с. 10–11].

Злочинна організація має щонайменше тривірневу ієрархічну структуру: (верхній – керівники всієї злочинної організації, середній – керівники структурних частин і нижній – рядові учасники (виконавці) та дворівневу систему управління (управління всією злочинною організацією та управління її структурними частинами).

Отже, *ієрархічність злочинної організації – це такий розподіл функцій і ролей між учасниками (структурними частинами) злочинної організації, що забезпечує підпорядкованість і підзвітність рядових учасників останньої (виконавців, підбурювачів, пособників) організаторам: керівнику (керівному органу) злочинної організації та керівникам структурних частин. Вона передбачає: 1) наявність організаторів (керівників злочинної організації та її структурних частин) і виконавців (рядових учасників); 2) поділ злочинної організації на структурні частини; 3) наявність правил поведінки, побудованих на субординації, підпорядкованості, підзвітності та дисципліні її учасників; 4) розподіл функцій і ролей в об'єднанні.*

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Ієрархия. Викисловарь [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ru.wiktionary.org/wiki>.
2. Ієрархія. Вікіпедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki>.
3. Словник іншомовних слів: 23000 слів і термінологічних словосполучень / уклад. Л. О. Пустовіт та ін. – К. : Довіра, 2000. – 1018 с.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови : (з дод., допов. та CD) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К. ; Ірпінь : Перун, 2009. – 1736 с.
5. Про практику розгляду судами кримінальних справ про злочини, вчинені стійкими злочинними об'єднаннями : постанова Пленуму Верховного Суду України від 23 груд. 2005 р. № 13 // Вісник Верховного Суду України. – 2006. – № 1. – С. 2–6.
6. Коржанський М. Й. Кваліфікація злочинів : [навч. посіб.] / Коржанський М. Й. – [3-тє вид.]. – К. : Атіка, 2007. – 592 с.
7. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України / [Александров Ю. В., Андрушко П. П., Антипов В. І. та ін.] ; відп. ред. С. С. Яценко. – [4-тє вид., переробл. та допов.]. – К. : А.С.К., 2006. – 848 с.
8. Кримінальне право України. Загальна частина : підруч. / [Александров Ю. В., Антипов В. І., Володько М. В. та ін.] ; за ред. М. І. Мельника, В. А. Клименка. – [4-тє вид., переробл. та допов.]. – К. : Атіка, 2008. – 376 с.

9. Новицький Г. В. Злочинна організація як форма співучасті / Г. В. Новицький // Проблеми відповідальності за злочини проти громадської безпеки за новим Кримінальним кодексом України : матеріали міжнар. наук.-практ. семінару (Харків, 1–2 жовт. 2002 р.) / [редкол. : Сташис В. В. (голов. ред.) та ін.]. – Х. : Східно-регіональний центр гуманітарно-освітніх ініціатив, 2003. – С. 140.

10. Демидова Л. М. Кримінальна відповідальність за створення злочинної організації : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 “Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право” / Л. М. Демидова. – Х., 2003. – 21 с.

11. Жаровська Г. П. Співучасть у злочині за кримінальним правом України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Жаровська Галина Петрівна. – К., 2004. – 211 с.

12. Вирок Луцького міськрайонного суду Волинської області. Кримінальна справа № 1-753/2008 р. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://reyestr.court.gov.ua/Review/5752663>.

13. Вирок Печерського районного суду м. Києва. Кримінальна справа 1-27/2009 р. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://reyestr.court.gov.ua/Review/6467765>.

14. Кримінальне право України : Загальна частина : підруч. / [М. І. Бажанов, Ю. В. Баулін, В. І. Борисов та ін.] ; за ред. проф. В. В. Сташиса, В. Я. Тація. – [2-ге вид., переробл. і допов.]. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 480 с.

15. Чернишова Н. В. Кримінальне право України. Загальна частина : [навч. посіб.] / Чернишова Н. В. – К. : Атіка, 2003. – 288 с.

16. Василевич В. В. Боротьба з організованими формами організованої злочинності корисливо-насильницького спрямування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 “Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право” / В. В. Василевич. – К., 1998. – 18 с.

17. Бедриківський В. В. Кримінологічна характеристика та заходи запобігання бандитизму : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Бедриківський Володимир Володимирович. – К., 2010. – 235 с.

18. Матишевський П. С. Кримінальне право України. Загальна частина : [підруч.] / П. С. Матишевський. – К. : А.С.К., 2001. – 352 с.

19. Хавронюк М. І. Ознаки і поняття організованої групи та злочинної організації (кримінально-правовий аспект) / М. І. Хавронюк, М. І. Мельник // Право України. – 2000. – № 4. – С. 59–64.

20. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України / [Андрушко П. П., Арсенюк Т. М., Бантишев О. Ф. та ін.] ; за заг. ред. П. П. Андрушка, В. Г. Гончаренка, Є. В. Фесенка. – [2-ге вид., переробл. та допов.]. – К. : Дакор, 2008. – 1428 с.

21. Корнієнко М. В. Організована злочинність в Україні: сучасний стан, кримінологічна характеристика, заходи протидії / Корнієнко М. В. – К. : Фонд Юрнауки, 2004. – 300 с.

22. Вирок Золотоніського міськрайонного суду Черкаської області. Кримінальна справа № 1-2/2010 р. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://reyestr.court.gov.ua/Review/10607614>.

*Тичина Дмитро Михайлович* – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник відділу організації науково-дослідної роботи Національної академії внутрішніх справ

## **ЗАСАДИ ЗАПОБІГАННЯ КОРИСЛИВО-НАСИЛЬНИЦЬКИМ ЗЛОЧИНАМ, ЩО ВЧИНЯЮТЬ ГРУПИ ПІДЛІТКІВ**

*Розглянуто питання кримінологічного аналізу та напрями запобігання корисливо-насильницьким злочинам, що вчиняють групи підлітків.*

**Ключові слова:** злочини; злочинні угруповання підлітків; корисливо-насильницькі злочини.

*Рассмотрены вопросы криминологического анализа и направления предотвращения корыстно-насильственных преступлений, совершаемых группами подростков.*

**Ключевые слова:** преступления; преступные группировки подростков; корыстно-насильственные преступления.

*The questions of criminology analysis and direction of prevention of crimes of violence teenagers accomplished by the criminal groupments are considered.*

**Keywords:** crimes; criminal groupments of teenagers; crimes of violence.

Дослідження в галузі кримінології засвідчують, що підліткова злочинність в Україні активно нарощує потенціал. Відбувається “омолодження” злочинності неповнолітніх (значно зросла кримінальна активність 14–15-річних підлітків). За даними статистики, 16–17-річні здійснюють до 62 % усіх злочинів. Упродовж останніх десятиліть злочинність “помолодшала” у середньому на два-три роки.

Згідно зі статистичними даними, сьогодні кожний п’ятий підліток, який порушив закон, учиняє це заради статків, збуваючи крадене. Неповнолітніми злочинцями стають як діти з неблагополучних сімей, так і вихідці з цілком благополучних, повних сімей.

Сталими є тенденції вчинення підлітками злочинів в Україні. За даними МВС України, 2010 року кількість злочинів, учинених неповнолітніми, збільшилася на 22,3 %, порівняно з 2009 роком. Загальна кількість злочинів збільшилася переважно за рахунок

збільшення кількості крадіжок із 3403 (2009 р.) до 7056 (2010 р.), 76 % з яких учинено групою. Статистичні дані за 2010 р. загалом свідчать про зменшення кількості таких видів злочинів, що вчиняють підлітки: умисне вбивство – на 3,8 %, згвалтування – на 51,1 %, грабіж – на 40,8 %, розбій – на 34,1 %, вимагання – на 22,4 %, хуліганство – на 39,4 %, водночас, збільшується питома вага організованої групової підліткової злочинності неповнолітніх в Україні [1].

Суттєвою ознакою злочинності молоді є те, що вона набуває в Україні дедалі організованішого, групового характеру. Змінилися кримінологічна характеристика і структура угруповань правопорушників. Груповий характер – це особливість сучасної злочинної поведінки молоді. Частка корисливих злочинів із застосуванням насильства, учинених у групі, становить від 50 до 80 % [1]. Найпоширенішими є злочини, що мають корисливо-насильницьку спрямованість. Це розбій, грабіж, шахрайство, вимагання, вбивство з корисливих мотивів. Кримінальні молодіжні угруповання з різним ступенем організованості виявлено в усіх обласних центрах країни. Їх створюють за місцем проживання чи навчання молоді, вони мають здебільшого стійкий характер.

Організована злочинність є найбільш складним, багатограним та небезпечним явищем, що посягає, насамперед, на політичну, економічну, соціальну, правову та моральну сфери суспільства. Залежно від різних видів злочинів, організована злочинність має неоднакову поширеність у різних країнах. Вона виникла не випадково, оскільки тісно пов'язана з особливими соціально-економічними та історичними чинниками.

Закон України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” від 30 червня 1993 р. визначає у ст. 1 організовану злочинність як сукупність злочинів, що вчиняють у зв'язку зі створенням та діяльністю організованих злочинних угруповань [2].

Відповідно до ст. 28 Кримінального кодексу (КК) України, організована група – це стійке об'єднання декількох осіб (трьох і більше суб'єктів злочину), які попередньо зорганізувалися для готування або вчинення злочинів. Ознаками організованої групи є такі: 1) наявність декількох осіб (трьох або більше); 2) попередня їх зорганізованість у спільне об'єднання для готування або вчинення двох чи більше злочинів; 3) стійкість такого об'єднання; 4) об'єднаність злочинів єдиним планом з розподілом функцій учасників групи, спрямованих на досягнення цього плану; 5) обізнаність усіх учасників такої групи з цим планом. Організована група є більш небезпечним різновидом групи з попередньою змовою [3].

У кримінологічній науці є визначення організованої злочинності як вітчизняних, так і зарубіжних теоретиків і практиків. Зокрема, її тлумачать як: “системно пов'язану сукупність злочинів, учинених учасниками стійких, ієрархізованих, планомірно діючих злочинних структур (груп, співтовариств, асоціацій), діяльність яких прямо або опосередковано взаємно підтримується та узгоджується, будучи спрямованою на отримання максимального прибутку зі злочинного бізнесу на певній території або в певній сфері, що є під її контролем” [4].

Н. Ф. Кузнецова та Г. М. Мінковський визначають організовану злочинність як вид злочинності, сукупність злочинів, що вчиняють учасники стійких, ієрархічних, планово діючих злочинних об'єднань, водночас, їх діяльність має характер бізнесу, спрямованого на одержання максимального прибутку [5, с. 263].

За висновком А. І. Долгової, організована злочинність – це не просто сукупність організованих формувань та їх діяльності, а органічна їх цілісність, наявність різноманітних стійких взаємозв'язків між ними на основі забезпечення злочинної діяльності та створення сприятливих умов для її розвитку [6].

З огляду на висловлені міркування, організовану злочинність неповнолітніх може бути визначено як відносно масове соціальне, системно-структурне явище, що є сукупністю стійких, керованих злочинних формувань (груп, співтовариств) і лідерів злочинного підліткового середовища, які займаються вчиненням злочинів як промислом.

Ураховуючи стан і тенденції злочинності підлітків, одним із найважливіших завдань протидії злочинності є запобігання злочинам цієї категорії осіб органами внутрішніх справ України, оскільки вони не лише здійснюють загальнопрофілактичні заходи запобігання злочинам, а й наділені повноваженнями застосовувати спеціально-кримінологічне запобігання. Водночас дослідження діяльності підрозділів кримінальної міліції у справах дітей свідчить про недостатню її зосередженість на одному з основних напрямів – запобіганні злочинам, які вчинюють діти, а також притягненні до відповідальності осіб, які втягують їх у злочинну та іншу антигромадську діяльність.

Кримінальна активність неповнолітніх, які не досягли віку притягнення до кримінальної відповідальності, має тенденцію до подальшого зростання і здатна суттєво впливати на розвиток оперативної обстановки загалом [7].

Це підтверджує думку К. Є. Ігошева [8], що 80–90 % таких злочинів, як грабежі, розбійні напади, хуліганство, учиняють стійкі групи підлітків. Таким чином, злочинність неповнолітніх – це груповий злочин. Факт формування груп підлітків і юнаків – процес закономірний. Відомо, що для підлітків характерна посилена потреба у спілкуванні з однолітками, тому тривогу викликає не підліткове спілкування та неформальні підліткові групи загалом, а лише ті, які криміналізуються.

Опитані експерти вважають, що ранній початок протизаконної діяльності тісно згуртовує неповнолітніх правопорушників з кримінальним середовищем, не тільки впливає на поведінку, а й формує систему цінностей особистості, визначаючи її життєвий шлях [9].

Дослідження окресленої проблеми засвідчили, що тільки 3 % злочинів учиняли неповнолітні в складі груп, які можна було б назвати організованими [8, с. 3–21]. Українською рідко в судовій практиці в радянський період траплявся випадок спільної злочинної діяльності неповнолітніх зі співучастю та чітким розподілом ролей; найпоширенішою і практично єдиною формою співучасті було співвиконавство. Здійснене 2009 р. анкетування працівників підрозділів із запобігання злочинності неповнолітніх підтвердило, що донедавна злочинні групи неповнолітніх були, як правило, нестійкими і малочисельними [10, с. 195].

Останніми роками злочинність неповнолітніх, навпаки, дедалі більше трансформується в стійку й організовану. Поширеними стали злочинні групи неповнолітніх, для яких характерний високий рівень організації злочинної діяльності, значна кількість учинених тяжких злочинів, інтенсивність агресивного та криміногенного впливу на підлітків. Експерти вважають, що нині близько 30 % усіх кримінальних груп підлітків можна вважати організованими. З іншого боку, близько 12 % членів “дорослих” організованих злочинних угруповань є неповнолітніми.

Криміногенні групи неповнолітніх використовують зв'язок з організованою злочинністю, передусім, для зміцнення власного авторитету (так вважає 61 % опитаних експертів), а також для вчинення злочинів зі збільшенням матеріального зиску (10 %) і для захисту від правоохоронних органів (8 %).

Чисельність організованих злочинних угруповань за попередньою змовою за місцем проживання звичайно невелика. Вона в більшості випадків становить 3–5 осіб, іноді сягає 10–13. Однак ці групи вирізняються однорідним складом, високою інтенсивністю та стійкістю злочинної діяльності. Так, майже третина з числа вивчених груп учинила 10 і більше злочинів [5].

Підлітки переймають навички організованої злочинної діяльності: дотримання правил конспірації, побудова ієрархії в групах, розподіл територій на сфери впливу, ретельна підготовка та вчинення злочинів, використання зброї, технічних засобів, автотранспорту. Аналіз злочинної діяльності цих груп показав, що 70 % з них використовували різні прийоми планування та підготовки (наведення на об'єкт, спеціальний добір та відстеження потерпілих тощо). Сувору дисципліну відзначено в кожній четвертій вивченій групі, у яких неповнолітні вирізнялися ініціативністю в підготовці та винахідливістю у виборі способів учинення й приховування злочинів. Кожна третя організована злочинна група неповнолітніх мала холодну або вогнепальну зброю, використовувала інші предмети як зброю.

Половина організованих злочинних груп мала дорослого лідера чи організатора. Кожен другий учасник вивчених кримінальних угруповань неповнолітніх був раніше засуджений, зокрема 12 % з них відбували покарання у вигляді позбавлення волі, а кожний третій раніше вчиняв злочини, але не був засуджений [1].

Доходимо висновку, що вчинення злочинів для значної частини підлітків стає навіть не професією, а способом життя. Підліткова злочинність значно молодшає, набуває небезпечніших форм вияву, залучаючи до сфери свого впливу дедалі більшу кількість неповнолітніх, формуючи в них злочинний світогляд.

Узагальнена характеристика протиправної поведінки неповнолітніх в Україні на початку XXI століття є об'єктивною основою для системної організації діяльності правоохоронних органів у цьому напрямі.

Необхідність створення комплексної інноваційної моделі запобігання груповій підлітковій злочинності зумовлена, передусім, потребою в новій, більш ефективній системі реагування на правопорушення та запобігання злочинам, що вчиняють неповнолітні. Ця модель має замінити неефективний каральний підхід, що лишився від тоталітарного режиму, на нове розуміння принципів профілактики злочинності, що ґрунтується на рекомендаціях Європейського Союзу, документах ООН та ЮНІСЕФ стосовно сучасного досвіду ювенальної юстиції, передовому досвіді Канади, Швейцарії та інших країн стосовно запобігання підлітковій злочинності.

З огляду на зазначене, пропонуємо структурований комплекс завдань із запобігання розвиткові злочинності неповнолітніх:

скорочення соціальної бази злочинності неповнолітніх: виявлення підлітків з індивідуальними особливостями психіки, що сприяють протиправній орієнтації, проведення з ними індивідуальної профілактичної роботи, створення умов для

нормального способу життя й здобуття освіти, гідного працевлаштування, розвитку суспільної свідомості та суспільної моралі;

нейтралізація (послаблення впливу) причин та умов, що сприяють учиненню злочинів: зниження ступеня відчуження від держави та суспільства, подолання правового нігілізму, протидія поширенню пияцтва та наркоманії, своєчасне виявлення й роз'єднання груп антигромадської спрямованості, забезпечення правопорядку в громадських місцях;

протидія впливу криміналу: зниження загального рівня злочинності, витіснення криміналу з ключових інститутів громадянського суспільства – економіки, засобів масової інформації, культури, підвищення ефективності роботи з контролю за організованою злочинністю;

підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів щодо запобігання, припинення, розкриття та розслідування злочинів, учинених неповнолітніми.

В Україні кримінальна відповідальність настає з 16 років. За вчинення окремих видів злочинів до відповідальності можуть притягати осіб віком від 14 років. Порівняно з правовими системами інших держав, система покарань України видається досить гуманною. Наприклад, у 19 штатах США за вбивство засуджують до довічного ув'язнення, навіть якщо йдеться про неповнолітніх. До речі, у США спростовують твердження про пряму залежність між зростанням рівня підліткової криміногенності й економічним станом суспільства. Американські фахівці в цій галузі дотримуються думки, що в сучасному світі кримінальна активність підлітків зростає, незалежно від матеріального добробуту населення. Причиною цього зростання вважають акселерацію нових поколінь, масове захоплення мережею Інтернет, у якій немає цензури [11, с. 29–30].

Зазначене зумовлює актуальність аналізу особливостей генезису та мотивації організованої злочинності підлітків, рівнем і структурою цього виду злочинності, її детермінант і заходів запобігання. Це визначає необхідність комплексного вивчення групової корисливо-насильницької поведінки підлітків як порівняно самостійного феномена в загальній структурі злочинності.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Стан та структура злочинності в Україні. 2005–2010 рр. Статистика МВС України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mvs.gov.ua>.
2. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30 черв. 1993 р.
3. Кримінальний кодекс України. Науково-практичний коментар / за ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. – [4-те вид., переробл. та допов.]. – К. : Юрид. думка, 2007. – 1184 с.
4. Кримінологія : [навч. посіб.] / [О. М. Джужа, В. В. Василевич, Ю. Ф. Іванов та ін.] ; за заг. ред. О. М. Джужі. – К. : Прецедент, 2006.
5. Криминология / под ред. Н. Ф. Кузнецовой, Г. М. Миньковского. – М. : Изд-во МГУ, 1994. – 415 с.
6. Организованная преступность. Круглый стол / под ред. А. И. Долговой, С. В. Дьякова. – М., 1989.
7. Сучасні стратегії міліції щодо профілактики правопорушень серед неповнолітніх : посіб. / [Л. І. Мороз, Р. Г. Коваль, Д. М. Тичина та ін.] ; за наук. ред. Л. І. Мороз. – К. : Вид. ПАЛІВОДА А. В., 2008. – 210 с.
8. Игошев К. Е. Типология личности и мотивация преступного поведения / Игошев К. Е. – Горький, 1974.

9. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://familytimes.com.ua/content/view/80/4/>.

10. Тичина Д. М. Психолого-правові засади попередження корисливої злочинності дітей : дис. ... канд. юрид. наук : 19.00.06 / Тичина Д. М. – К., 2010. – 207 с.

11. Савченко А. В. Покарання по-американськи / А. В. Савченко // Міліція України. – 2003. – № 4. – С. 29–30.

*Дзісяк Олег Петрович –*  
кандидат юридичних наук, доцент, провідний науковий співробітник науково-дослідного центру з проблем оподаткування Національного університету Державної податкової служби України

## **ОЗНАКИ КОРУПЦІЙНИХ ДІЯНЬ НА ЕТАПІ ЗБИРАННЯ ПЕРВИННИХ МАТЕРІАЛІВ ПРО ПОРУШЕННЯ ПОДАТКОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

*Розглянуто проблеми протидії корупційним виявам у діяльності підрозділів податкової міліції на етапі збирання первинних матеріалів про порушення податкового законодавства.*

**Ключові слова:** ризики корупційних діянь; зловживання службовим становищем; ухилення від сплати податків; порушення кримінальної справи; джерела виникнення корупційних ризиків; заходи протидії корупції.

*Рассмотрены проблемы противодействия коррупционным проявлениям в деятельности подразделений налоговой милиции на этапе сбора первоначальных материалов о нарушении налогового законодательства.*

**Ключевые слова:** риски коррупционных действий; злоупотребление служебным положением; уклонение от уплаты налогов; открытие уголовного дела; источники возникновения коррупционных рисков; мероприятия по противодействию коррупции.

*The problems of counteraction corruption displays are considered in activity of subdivisions of tax militia on the stage of collection of primary materials about violation of tax legislation.*

**Keywords:** risks of corruption actions; official abuse position; avoiding payment of taxes; opening of criminal case; sources of origin of corruption risks; measures on counteraction a corruption.

ослідження проблем поширеності корупції в Україні, за результатами соціологічного дослідження в різних гілках влади, свідчать, що високий рівень корумпованості притаманний багатьом органам державної влади та управління. Респонденти вважають, що рівень корупції, зокрема в органах Державної податкової служби України,

становить 40,3 % [1]. Крім того, 24,1 % респондентів зазначають, що давали хабарі на вимогу працівників органів Державної податкової служби України.

Науковці, які досліджують проблеми корупції, визнають, що ефективність протидії їй залежить від таких головних складових: 1) наявності належної нормативно-правової бази антикорупційного спрямування; 2) відповідного ефективного та повного механізму її застосування; 3) розвитку системи громадського контролю та формування антикорупційної громадської свідомості; 4) організаційно-управлінського забезпечення антикорупційної діяльності [2]. Перелічені вище складові можуть бути ефективними за умови їх комплексного застосування.

Зазначимо, що етап збирання первинних матеріалів і досудового слідства про злочини, пов'язані з несплатою податків, у діяльності податкової міліції пов'язаний зі збиранням необхідних матеріалів для вирішення питання про наявність або відсутність у діяч платників податків ознак злочинного діяння. На цей момент уже здійснено документальне дослідження діяльності платника податків і встановлено певні порушення чинного податкового та іншого законодавства. Після цього працівникам податкової служби (здебільшого це підрозділи податкової міліції) необхідно, на підставі чинного кримінально-процесуального законодавства, зібрати дані, що свідчили б про наявність чи відсутність у діяч платника податків ознак злочину, передбаченого ст. 212 Кримінального кодексу (КК) України (ст. 204, 207, 208, 209, 216, 218 та ін.).

Ризики зловживань, що виникають на цьому етапі діяльності, полягають у тому, що оперативний працівник чи слідчий, які займаються збиранням необхідних матеріалів (отриманням бухгалтерських документів, предметів; отримання пояснень від службових та інших осіб), можуть виконувати їх неналежним чином з корисливою метою. Ризики корупційних діянь на цьому етапі можуть виникати з пропозиції платника податків щодо вирішення матеріалу про порушення податкового законодавства на його користь. Така пропозиція може також надійти від працівників податкових органів, які проводять збирання необхідних матеріалів про діяльність платника податків.

Головною умовою, що спричиняє виникнення окресленої ситуації, є складність у збиранні первинних матеріалів про порушення податкового законодавства і труднощі в доказуванні протиправної діяльності. Зазначеним користуються особи, які, зловживаючи службовими повноваженнями, неналежним чином здійснюють збирання необхідних первинних матеріалів про порушення податкового законодавства. Наприклад, кримінальну справу за ознаками злочину, передбаченого ст. 212 КК України (ухилення від сплати податків, зборів, інших обов'язкових платежів), може бути порушено за наявності лише прямого умислу щодо вчинення злочину особою, яка, відповідно до чинного законодавства, зобов'язана сплатити податки, збори, інші обов'язкові платежі.

Установлення ознак, що характеризують прямий умисел щодо вчинення ухилень від сплати податків (та інших злочинів, що входять до підслідності податкової міліції), на практиці ускладнено. Подекуди цим зловживають у ситуації вчинення корупційного діяння (зловживання службовим становищем – ст. 364 КК України).

За результатами соціологічного дослідження, серед причин, що сприяють виникненню корупції, однією з перших респонденти визнають саме зловживання службовим становищем серед державних посадовців (17,4 %), які використовують службові посади для власної вигоди [1].

Ситуація виникнення ризику корупційного діяння може розвиватися так. Після документального дослідження діяльності суб'єкта господарювання встановлюють певні правопорушення, пов'язані з несплатою податків. У разі якщо встановлені обставини, що свідчать про завдання матеріальної шкоди державі й за які можливе настання кримінальної відповідальності, матеріали надають у розпорядження органу дізнання,

слідчого підрозділу (податкової міліції) для прийняття відповідного рішення на підставі положень кримінально-процесуального законодавства.

У разі згоди працівника податкового органу на вчинення корупційного діяння (прийняття рішення, вигідного для платника податків), можуть виконувати такі дії:

1) складання процесуальних документів, що виключають можливість притягнення платників податків до відповідальності;

2) “консультування” платників податків на предмет ухилення від сплати податків і відповідальності;

3) пошкодження або знищення бухгалтерських та інших документів, предметів, речових доказів, що свідчать про зміст учиненого правопорушення;

4) невиконання дій щодо встановлення певних обставин або виконання їх неналежним чином;

5) приховування джерел інформації про протиправну поведінку суб’єкта підприємницької діяльності;

6) встановлення контакту з особами (ревізорами), які проводять додаткову або повторну документальну перевірку на предмет приховування певних порушень податкового законодавства. Так, прокуратурою Луганської області порушено кримінальну справу стосовно працівників податкової служби, які не відобразили в акті документальної перевірки несплату суб’єктом підприємництва понад 500 тис. грн до бюджету сум ПДВ [3];

7) “консультування” суб’єктів підприємництва та складання скарг від їх імені, з метою оскарження дій працівників податкових органів (зокрема, в прокуратуру, суд тощо).

Подекуди умовою виникнення ризику корупційного діяння працівників податкової міліції є недостатність інформації для прийняття рішення про порушення кримінальної справи, відповідно до норм чинного кримінально-процесуального законодавства. Недостатність такої інформації може бути зумовлена різними причинами: відсутність первинних і бухгалтерських документів; неможливість встановлення певних обставин та місцезнаходження осіб, які брали участь у виконанні робіт, наданні послуг; приховування певних фактів; знищення документів тощо. На перший погляд, матеріали про порушення податкового законодавства формально містять ознаки злочину, і проведення належним чином певних дій дало б змогу прийняти обґрунтоване рішення. Однак особи, які вчиняють надалі корупційні діяння, не виконують належним чином такі дії, плануючи використати таку ситуацію з власною корисною метою.

Для обґрунтованого та правильного прийняття рішення про порушення кримінальної справи підлягають ретельному вивченню та аналізу матеріали попередньої перевірки, а саме:

акт перевірки діяльності суб’єкта підприємництва, в якому визначено зміст порушення податкового законодавства та встановлено суму податків, не сплачених до бюджету;

пояснення осіб, на яких, відповідно до чинного законодавства, покладено обов'язки щодо правильності, своєчасності та повноти сплати податків;

пояснення ревізора-інспектора, який проводив документальну перевірку та склав акт перевірки;

документи обліку, на яких ґрунтуються виявлені порушення податкового законодавства.

Останніми роками поширеними стали факти вчинення правопорушень у сфері незаконного відшкодування з державного бюджету податку на додану вартість, зокрема й корупційні ризики, що виникають під час сплати та відшкодування ПДВ. При розслідуванні злочинів, порушених за фактами одержання незаконного бюджетного відшкодування сум ПДВ (ст. 191 КК України) та ухилення від сплати ПДВ (ст. 212 КК України), в органів досудового слідства виникають певні труднощі, оскільки встановленню та доказуванню підлягають такі обставини:

період, протягом якого платник ухилявся від сплати ПДВ (здійснювали незаконне бюджетне відшкодування сум ПДВ);

суми несплаченого ПДВ (незаконно отриманого бюджетного відшкодування ПДВ);

спосіб, яким скористався платник податків для вчинення злочину та приховування його слідів;

відсутність у платника податків права на одержання бюджетного відшкодування сум ПДВ;

наявність умислу у платника податків, спрямованого на ухилення від сплати ПДВ (одержання незаконного бюджетного відшкодування сум ПДВ);

коло осіб, які своїми діями сприяли платнику податків в ухиленні від сплати ПДВ (одержанні незаконного бюджетного відшкодування сум ПДВ);

роль і зміст дій кожного учасника злочинної групи, мотиви їх дій;

обставини, що впливають на ступінь і характер відповідальності кожного зі співучасників;

обставини, що характеризують особу обвинуваченого.

Для виконання поставлених завдань важливе значення має вміле і правильне використання можливостей оперативно-розшукових заходів, застосування спеціальних знань ревізорів. Між слідчими, працівниками оперативних підрозділів і ревізійними службами необхідно організувати тісну взаємодію ще на стадії перевірки первинної інформації про ухилення від сплати ПДВ (підготовку до незаконного бюджетного відшкодування сум ПДВ), а згодом – на стадії порушення кримінальної справи. Такий підхід виключить факти безпідставного, необґрунтованого прийняття рішень про порушення кримінальних справ і надасть можливість належним чином установити зміст злочинних дій осіб, спрямованих на ухилення від сплати ПДВ (одержання незаконного бюджетного відшкодування сум ПДВ).

Належним чином організована взаємодія працівників органів Державної податкової служби, по-перше, мінімізує корупційні ризики на етапі операційної діяльності підрозділів органів Державної податкової служби, а по-друге, дає змогу об'єктивно здійснювати розслідування злочинів.

Слідчі підрозділи вимагають від органу дізнання встановлення обставин учинення правопорушення, зокрема, наявності прямого умислу в діях платників податків. Це і використовують як привід для прикриття вчинення зловживань працівниками податкових органів. Працівник органу дізнання може навмисно створити ситуацію відсутності в діях платника податків прямого умислу або неможливості його встановлення (доведення) як підставу вчинення корупційного діяння. Подекуди безпосередньо слідчі можуть також використовувати зазначену ситуацію для вчинення зловживань. Посилаючись на недостатність інформації, матеріали неодноразово повертають органу дізнання для опрацювання або приймають рішення про відмову в порушенні кримінальної справи. Користуючись браком практичного досвіду у працівників органу дізнання (оперативних підрозділів податкової міліції), слідчі підрозділи нерідко приймають для провадження первинні матеріали про порушення податкового законодавства, що за своїм змістом не містять підстав, необхідних для порушення кримінальної справи. Установлюючи “неслужбові” стосунки з платниками податків, “вирішують” питання про скасування постанови про порушення кримінальної справи. Порушення кримінальної справи для особи, яка зловживає службовим становищем, має на меті залякати її та полегшити отримання хабара, збільшити його суму.

Певну інформацію про факти зловживань службовим становищем працівниками податкових органів можна отримати з аналізу змісту матеріалів про відмову в порушенні кримінальної справи. Вони містять значний обсяг інформації про протиправну діяльність платників податків, а також стосовно осіб, які приймали рішення про відмову в порушенні кримінальної справи.

Етап операційної діяльності проведення дослідчої перевірки передбачає не лише діяльність щодо вирішення питання про порушення кримінальної справи, відмову в порушенні кримінальної справи. Цей етап може також включати призначення документального дослідження діяльності платника податків (первинне, додаткове, повторне). Тобто виявляються умови, що сприяють виникненню ризиків корупційних діянь і притаманні процесу проведення перевірки діяльності платника податків.

Розглянувши джерела ризиків виникнення корупційних діянь на етапі проведення дослідчої перевірки, доходимо таких висновків:

- 1) головною умовою, що сприяє виникненню корупційних діянь, є бажання платника податків уникнути відповідальності (адміністративної, кримінальної, фінансової);
- 2) це бажання виявляється у встановленні неслужбових взаємин з особами (працівниками податкових органів), які приймають рішення на підставі чинного законодавства;
- 3) додатковими умовами, що сприяють учиненню службових зловживань, є складність збирання первинних матеріалів, а також труднощі в доказуванні фактів порушення податкового законодавства;

4) певною мірою на можливість виникнення неслужбової ситуації впливає також наявний порядок розгляду первинних матеріалів і прийняття рішення про порушення кримінальної справи;

5) умовою, що сприяє виникненню корупційних діянь, є також можливість безперешкодного знищення певних доказів фактів протиправних діянь (первинних документів, документів бухгалтерського обліку, товарів, предметів тощо).

Загалом можна запропонувати такі шляхи усунення (мінімізації) умов, що сприяють учиненню корупційних діянь на етапі збирання первинних матеріалів. Можливості виникнення ризиків корупційних діянь на цьому етапі операційної діяльності органів Державної податкової служби може бути досягнуто виконанням комплексу заходів протидії, які стосуються безпосередньо цього етапу. Необхідно створити спеціальні підрозділи в структурі податкової міліції (з числа наявних працівників), які будуть займатися безпосередньо збиранням матеріалів, необхідних для порушення кримінальної справи (працівники будуть виконувати функції дівнавача). Це дасть змогу:

зменшити кількість працівників, які будуть задіяні до цієї операційної діяльності;

підвищити рівень спеціалізації та практичного досвіду у вирішенні питань про порушення кримінальної справи;

посилити оперативний й управлінський контроль;

установити певні показники для оцінювання ефективності діяльності підрозділів.

Потребує вдосконалення порядок збирання первинних матеріалів про правопорушення, що входять до підслідності податкової міліції, та порядок прийняття рішення про порушення кримінальної справи. Це розроблення відповідних методичних рекомендацій, що ґрунтуються на вивченні практики діяльності податкових органів. Оскільки встановити інформацію про факти правопорушення на стадії збирання матеріалів складно, у кожному разі виявлення ознак злочину слід порушувати кримінальну справу та використовувати кримінально-процесуальні засоби для отримання доказів. Це дасть змогу певною мірою зменшити можливість виникнення ризику корупційного діяння за тієї умови, що складно та неможливо встановити необхідну інформацію.

Наступним заходом є здійснення контролю з боку керівників підрозділів за діяльністю працівників, зокрема, з використанням оперативного контролю (подекуди оперативного супроводу) діяльності щодо збирання матеріалів, і стадією порушення кримінальної справи.

Важливим заходом є посилення контролю з боку прокуратури та відповідних контрольно-методичних підрозділів податкової служби за таким напрямом, як відмова в порушенні кримінальної справи, закриттям кримінальних справ на підставі відсутності складу злочину тощо.

Запропоновані вище спеціальні дії (шляхи мінімізації) корупційних виявів на етапі попередньої перевірки фактів про порушення податкового законодавства можуть бути ефективними тільки в разі комплексного та системного застосування їх із профілактичними заходами загального характеру (застосування яких необхідно на всіх етапах операційної діяльності органів Державної податкової служби) на шляху до подолання корупційних виявів у цій сфері.

До профілактичних заходів загального характеру належать, зокрема, такі. По-перше, спрощення адміністративних і податкових процедур щодо сплати податків, ведення обліку підприємницької діяльності. Для запобігання корупційним діям такі процедури мають бути простими, чітко визначеними та загальнодоступними. По-друге, необхідно мінімізувати кількість безпосередніх контактів працівників органів Державної податкової служби з платниками податків шляхом запровадження стандартів державних послуг, збільшення кількості електронних податкових послуг із застосуванням мережі Інтернет, створення й розвитку сучасних центрів збирання та опрацювання інформації щодо обслуговування платників податків. По-третє, необхідно оптимізувати ефективність управління роботою в органах Державної податкової служби, зокрема під час здійснення податкових перевірок.

#### ***СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ***

1. Стан корупції в Україні. Результати загальнонаціонального дослідження 2007 р. (скорочена версія). – 2007. – Трав. – С. 14.
2. Злочинність у сфері економіки: проблеми прогнозування, планування та координації заходів протидії / за ред. д-ра юрид. наук, проф. О. Г. Кальмана. – Х. : Вид-во ТОВ "Новасофт", 2005.
3. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :  
<http://proua.com/news/1008/09/26/173707/html>.

**Бусол Олена Юрївна** –

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, заступник начальника відділу Міжвідомчого науково-дослідного центру з проблем боротьби з організованою злочинністю при Раді національної безпеки і оборони України

## **ПІДРОЗДІЛИ АНАЛІТИЧНОЇ РОЗВІДКИ ЯК СПЕЦІАЛЬНИЙ СУБ'ЄКТ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОГО ПРОГНОЗУВАННЯ**

*Розглянуто роль оперативно-розшукового прогнозування організованої злочинності в аналітичній розвідці. Обґрунтовано необхідність формування спеціального суб'єкта оперативно-розшукового прогнозування організованої злочинності – підрозділів аналітичної розвідки.*

**Ключові слова:** оперативно-розшукова діяльність; аналітична розвідка; оперативно-розшукове прогнозування; організована злочинність.

*Рассмотрена роль оперативно-розыскного прогнозирования организованной преступности в аналитической разведке. Доказана необходимость формирования специального субъекта оперативно-розыскного прогнозирования организованной преступности – подразделений аналитической разведки.*

**Ключевые слова:** оперативно-розыскная деятельность; аналитическая разведка; оперативно-розыскное прогнозирование; организованная преступность.

*The article deals with the consideration of the role of the operative-investigative prognostication of organized crime in the analytical intelligence. The necessity of forming of the special subject of operative-investigative prognostication of organized crime – the subdivisions of analytical intelligence is proved.*

**Keywords:** operative-investigative activity; analytical intelligence; operative-investigative prognostication; organized crime.

ьогодні вміння запобігти розвитку подій у небажаному для суспільства напрямі, Спередбачити перебіг кримінальної ситуації набуває особливо важливого значення [1]. За сучасних умов переходу до ринкової економіки злочинність стала більш латентною, організованою, професійною, набула транснаціонального характеру. Тінізація економіки України має тотальний характер – її обсяг оцінюють різні експерти в межах від 40 до 60 % ВВП [2, с. 249].

Це певною мірою є наслідками існування у правоохоронній системі низки проблем організаційно-правового характеру, зокрема, серйозних недоліків в організації оперативно-розшукової діяльності. Кожну третю справу закривають у зв'язку з непідтвердженням або спростуванням даних про злочинну діяльність особи. Рівень науково-методичного супроводження оперативно-розшукової діяльності правоохоронних органів і міжнародної співпраці вчених і практиків щодо напрацювання новітніх та ефективних підходів у протидії злочинності в Україні сьогодні вкрай низький [2, с. 252].

Нинішня криміногенна ситуація потребує впровадження у практику правоохоронних органів сучасних прийомів і методів протидії злочинності, розроблення адекватних підходів до розв'язання

проблем, що виникають у процесі цієї боротьби. Оперативно-розшукове прогнозування – один з таких підходів [1].

Важливим чинником, що впливає на розвиток організованої злочинності, є і те, що заходи, яких уживали органи державної влади й управління, як правило, відставали від динаміки змін кримінальної ситуації в країні, що перешкоджає досягненню реальних позитивних результатів у протидії злочинності [3, с. 10]. Серед об'єктивних і суб'єктивних причин цього можна виокремити також низький рівень прогнозного забезпечення оперативно-розшукової діяльності. Зважаючи на важливість теми, ставимо за мету статті дослідити роль оперативно-розшукового прогнозування організованої злочинності в такому напрямі оперативно-розшукової діяльності, як аналітична розвідка.

Окремі аспекти прогнозування в діяльності оперативних апаратів висвітлювали в наукових працях учені В. В. Агєєв, Л. І. Аркуша, В. Г. Белоглазов, Г. М. Бірюков, О. І. Глушков, В. М. Глушков, Л. Г. Горшенін, К. К. Горяїнов, О. М. Джу́жа, О. Ф. Долженков, В. І. Єлинський, В. П. Межевий, О. В. Межевий, А. Я. Мінін, Д. Й. Никифорчук, В. В. Новіков, А. Г. Обложко, В. С. Овчинський, О. С. Овчинський, С. С. Овчинський, І. В. Постіка, Г. К. Синілов, О. П. Снігерьев, С. А. Тарарухін, Л. Л. Тузов, Р. А. Халілев, В. Г. Хахановський, М. Д. Шаргородський, О. Ю. Шумілов, Є. М. Яковець та ін.

У більшості вчених і практиків не викликає сумніву факт, що оперативно-розшукове прогнозування підвищує ефективність оперативно-розшукової діяльності, позитивно відображаючись на кожній з її організаційних форм. Однак у роботах цих науковців не розглянуто позицію, що аналітична розвідка має стати пріоритетним напрямом та обов'язковим інструментом для здійснення прогнозів щодо організованої злочинності за будь-яких форм оперативно-розшукової діяльності. Досі не визначено конкретні суб'єкти здійснення наукового прогнозування. Теорія оперативно-розшукової діяльності дає змогу будь-якому суб'єкту цієї діяльності здійснювати такі прогнози, однак слід урахувати, що аналітична розвідка має необхідні для цього ресурси та інструменти (відповідні бази даних, спеціалізовані апаратно-програмні комплекси, професійних аналітиків, експертів), а головне – час для здійснення прогнозування (відповідно до своїх функціональних обов'язків), якого часто не мають оперативні працівники.

С. С. Овчинський виокремлює три етапи стратегічної розвідки в оперативно-аналітичному пошуку в протидії організованій злочинності: 1) універсальна оцінка за єдиною програмою. Її дає будь-який оперативний працівник, який виявив ознаки організованої злочинної діяльності; 2) оцінка цих ознак спеціалізованим апаратом і вибір тих оперативних підрозділів, які під час повсякденної роботи мають можливість брати участь у розвитку, уточненні, перевірці первинної інформації. Саме на цьому етапі найчастіше використовують аналітичний пошук, якщо на першому етапі інформацію отримали працівники, які не спеціалізуються на протидії організованій злочинності; 3) після зіставлення первинних даних з результатами аналітичного пошуку – створення загальної, максимально можливої за наявної інформації картини організованої злочинної діяльності з її зв'язками й учасниками для прийняття адекватних ситуації тактичних рішень [4, с. 308].

За нашими дослідженнями, здійснення прогнозування аналітичною розвідкою скорочує час проведення оперативно-розшукових заходів, що сприяє прийняттю правильних управлінських рішень. Приймаючи управлінські рішення, керівник має орієнтуватися на випереджальний характер діяльності, тобто висновки про злочинну діяльність осіб і груп мають бути отримані аналітичною розвідкою до того часу, коли стане відомо про вчинення злочинів. На основі цих висновків керівництву служби надають пропозиції щодо усунення причин та умов, що сприяють учиненню правопорушення або злочину. На підставі таких висновків роблять прогноз.

Майбутнє можна зрозуміти тільки шляхом аналізу минулого й сучасного, оскільки воно з'являється на основі їх діалектичної зміни [5]. Прогнозування в аналітичній розвідці – це передбачення майбутнього на основі аналізу минулих і поточних тенденцій, що здійснюють із застосуванням числових даних та оперативно-розшукової інформації, воно має описовий, а іноді – кількісний характер.

Для успішної реалізації завдання прогнозування підрозділам аналітичної розвідки на першому етапі необхідно визначити пріоритетні напрями досліджень проблем, процесів у сферах життєдіяльності, явищ у суспільстві, з метою виявлення загроз в економічній, політичній, соціальній та зовнішній сферах діяльності держави. Підрозділ аналітичної розвідки має забезпечувати комплексною, стислою, узагальненою, надійною, своєчасною, ефективною, корисною інформацією у визначених сферах діяльності держави вищий рівень керівництва МВС, УМВС України та вносити пропозиції щодо можливих варіантів управлінських рішень, які необхідно приймати в умовах невизначеності, ризику та конфліктних ситуацій. Для цього необхідно запровадити такі основні напрями роботи:

налагодження процесу вчасного пошуку, отримання, аналізу корисної для системи МВС України інформації про наявні загрози в найбільш важливих сферах суспільної діяльності;

прогнозування розвитку оперативної ситуації;

розроблення варіантів оптимальних управлінських рішень;

вивчення потреб потенційних користувачів;

налагодження чіткого механізму вибіркового інформаційного забезпечення керівників системи МВС України.

Явища, комплекси явищ, фактори, що охоплюються прогностичною оцінкою, допомагають у виборі тактичних прийомів для виконання завдань з протидії злочинності.

Прогнозування передбачає одержання інформації про події, які ще не мають місця на момент прогнозу. Не можемо погодитися з тими дослідниками, які стверджують, що прогнозом досягається усунення невизначеності. Прогноз, на нашу думку, пропонує тільки можливі варіанти розвитку подій і не може бути гарантією, що ці події таки відбудуться. Прогностична інформація створюється за рахунок ще не виявлених причинних зв'язків, відносин. Усунення невизначеності під час прогнозу не відбувається, однак можна визначити вірогідність настання певних подій у майбутньому. Доходимо висновку, що прогноз іноді має кількісний характер, тому не згодні з ученими, які вважають його тільки описовим.

Розглянемо головні аспекти прогнозування.

Онтологічний аспект: прогнозування можливе, насамперед, завдяки дії причинно-наслідкових зв'язків, об'єктивних законів. Це зумовлює вірогідність того, що механізм, який визначає рух об'єкта, не зміниться радикально, тому можна здійснювати прогнозування в межах однієї системи вимірювання до якісного стрибка. Існування певних загальних законів розвитку забезпечує прогнозування на більш тривалий час.

Гносеологічний аспект: з погляду гносеології, прогнозування є окремим видом пізнавальної діяльності, можливість його здійснення впливає з принципу пізнання світу.

Детальніше вивчення законів об'єктивного світу, використання ЕОМ для створення багатопараметричних моделей досліджуваних об'єктів відкривають перспективи для наукового прогнозування.

Логічний аспект полягає в незалежності законів логічного висновку від часу.

Нейрофізіологічний аспект: можливість одержання знань про майбутнє ґрунтується на здатності людської свідомості до випереджального відображення, тобто здатності робити висновки про майбутні події.

Соціальний аспект виявляється в активному характері прогнозування, що ґрунтується на механізмі зворотного зв'язку між прогнозом і суб'єктом прогнозування. Зацікавленому суб'єкту не однаково, в якому напрямі відбуватиметься розвиток, тому прогнозування має вказувати шляхи досягнення оптимального варіанту майбутнього [5].

Оперативно-розшукове прогнозування – це оперативно-розшуковий метод пізнання, спрямований на встановлення закономірностей і формування оперативно-розшукових прогнозів, основу якого становлять відповідні принципи, інформаційні джерела, сукупність загальнонаукових і спеціальних методів.

У прикладному аспекті оперативно-розшукове прогнозування – це форма практичної аналітичної діяльності працівників оперативних підрозділів органів – суб'єктів оперативно-розшукової діяльності, що полягає в збиранні, аналізі, оцінюванні й спрацюванні наявної інформації за допомогою різних прогнозних дій, з метою формування оперативно-розшукових прогнозів (стосовно відповідних об'єктів), які забезпечують своєчасність і правильність оперативно-тактичних і стратегічних рішень [1]. Від цього залежить результат діяльності правоохоронних органів і їх структурних підрозділів усіх рівнів. Прогноз може бути ефективним тільки в разі постійного й безпосереднього контакту аналітиків з керівником оперативного підрозділу, який приймає рішення.

Мета прогнозування в аналітичній розвідці – визначити напрями й форми діяльності оперативного підрозділу та передбачити наслідки реалізації прийнятих рішень. Прогнозування, відрізняючись від інших форм передбачення, має враховувати змінний характер людської діяльності, що активно формує майбутнє. Отже, прогноз – це інформація про майбутнє, що втілюється у формі управлінського рішення.

Прогнозу як засобу управління соціальними процесами і регулятору тактичних рішень у сфері оперативно-розшукової діяльності притаманні ті самі функції, що й прогнозу загалом. До них належать:

виявлення характеру зміни певної ситуації в умовах, коли на неї діють впливи, що формуються стихійно;

аналіз зміни ситуації, коли на неї впливають певні дії й коли відомі цілі та засоби їх здійснення;

визначення характеру ситуації, яку необхідно враховувати для досягнення поставленої мети;

виявлення змін часткових цілей і засобів за умов досягнення головної мети [4, с. 284].

Оперативно-розшуковому прогнозуванню притаманні всі ознаки, за яких розкривається поняття прогнозування, а саме: інформативність, зв'язок із майбутнім, використання минулого та сучасного досвіду, вірогідний характер, залежність від майбутнього, наукова обґрунтованість, використання тенденцій і закономірностей досліджуваного явища [4, с. 286].

С. С. Овчинський визначає такі самостійні функції оперативно-розшукового прогнозування:

прогнозування ймовірної поведінки членів організованих злочинних угруповань після вчинення злочинів, необхідне для вибору тактичних прийомів їх виявлення та затримання;

прогнозування ймовірної ситуації, що може скластися в період оперативної перевірки, чим визначається вибір і розстановка нових сил, добір засобів і вибір тактики оперативної перевірки;

прогнозування ймовірної поведінки негласних співробітників у визначених умовах під час виконання завдань оперативних працівників, що необхідно для спеціальної підготовки, навчання та інформаційно-тактичного забезпечення їх діяльності;

прогнозування поведінки неформальних груп з антигромадською спрямованістю – для визначення форм і методів профілактики (з метою запобігання переростання таких груп в організовані злочинні угруповання);

прогнозування індивідуальної злочинної поведінки (з метою запобігання створенню особою організованих злочинних угруповань).

Важливу роль відіграє альтернативність (ситуації та поведінка), оскільки в майбутньому можуть з'явитися додаткові, не враховані під час прогнозування, фактори, які можуть вплинути на явище [4, с. 284–285].

Формування версій завжди було й залишається необхідним елементом оперативно-розшукової тактики, оскільки вибір тактичних прийомів передбачає наявність інформації про реальну ситуацію та можливі її зміни, поведінку людей, груп.

Логічною основою оперативно-розшукового прогнозування є такі категорії пізнання, як екстраполяція, тобто поширення встановлених у минулому тенденцій на майбутнє; умовивід за аналогією, тобто перенесення знань про досліджені об'єкти, явища на знову виявлені об'єкти та явища, схожі за суттєвими якостями і властивостями [6].

Прогнозування також пов'язане з моделюванням й експертними оцінками. Моделювання є заміщення одного об'єкта іншим, з метою отримання інформації про важливіші якості об'єкта-оригінала за допомогою об'єкта-моделі. Таким чином, моделювання може бути визначено як представлення об'єкта моделлю для отримання інформації про цей об'єкт шляхом проведення експериментів з його моделлю [7]. Математичне (комп'ютерне) моделювання – це наближений опис будь-якого класу явищ зовнішнього світу, виражений за допомогою математичної символіки і є потужним методом пізнання зовнішнього світу, а також прогнозування та управління [8]. Якщо результати моделювання підтверджуються, вони можуть слугувати основою для прогнозування процесів, що протікають у досліджуваних об'єктах.

Експертні оцінки – це прогнозування та оцінювання майбутніх результатів на підставі передбачень спеціалістів.

Розглядаючи питання оперативного-розшукового прогнозування, доречно зауважити, що одним з основних завдань аналітика є побудова гіпотези. Гіпотетичний метод полягає у висуненні, обґрунтуванні та доказуванні гіпотез, “обстрілюванні” проблеми якомога більшою кількістю запитань, з метою отримати відповідь. Гіпотеза є обґрунтованим припущенням, яке висувають з метою з’ясування якостей і причин явищ, що досліджують. Існують декілька видів гіпотез:

описова гіпотеза – припущення про притаманні об’єкту дослідження якості (що являє собою об’єкт або які якості йому властиві);

пояснювальна гіпотеза – припущення про причини виникнення об’єкта дослідження (чому відбулася подія та які причини появи цього предмета);

прогнозна гіпотеза – припущення про майбутнє об’єкта дослідження (яким він буде через певний час, які якості йому будуть притаманні, як він буде поводитися).

Процес побудови гіпотези передбачає такі етапи: вивчення наявних фактів; синтез фактів; висунення гіпотези; перевірка гіпотези.

Традиційна гіпотеза, що ґрунтується на досвіді та інтуїції оперативних працівників, не завжди забезпечує тактичні дії і часто обмежується лише розглядом можливих варіантів настання подій. Крім того, вона подекуди є суб’єктивною, оскільки залежить від особистих якостей працівників, які приймають рішення, що в сукупності обмежує можливості та роль цієї гіпотези. Її вибудовують безпосередньо на оперативних даних про найближчі наміри осіб – об’єктів оперативного-розшукової діяльності.

Прогнозування ґрунтується на: раніше виявлених закономірностях; знанні реального стану об’єкта (явища); виявленні тенденцій його розвитку [6].

Евристичні прийоми (методи активізації творчості, нестандартного мислення) під час розв’язання проблеми потрібно застосовувати, коли звичайні методики, що ґрунтуються на аналізі минулого досвіду й теперішніх умов, не дають можливості обрати правильний спосіб розв’язання. Особливо активно ці прийоми використовують у стратегічному аналізі для прогнозування розвитку економічної ситуації.

Для забезпечення більш високої точності прогнозування необхідно застосувати комплексне використання різних методів прогнозування або комбінування окремих прогнозів, отриманих різними методами.

Використання прогнозування висуває нові вимоги до об’єкта та якості інформації, оскільки будь-який прогноз – це висновок, що ґрунтується на зіставленні багатьох факторів й аспектів, що впливають на розвиток досліджуваного явища.

Сам аналіз тенденцій розвитку явища, яке прогнозують, передбачає врахування декількох рівнів детермінуючих факторів (значущих, другорядних, постійних і тимчасових, змінних і незмінних, внутрішніх і зовнішніх, тих, що контролюються, і тих, що не контролюються, керованих і некерованих, які здійснюють позитивний або негативний вплив. Іншими словами, для здійснення прогнозу необхідний значний обсяг інформації, що всебічно характеризує обстановку, ситуацію, певну сторону відносин, поведінку в минулому та майбутньому.

Результатом оперативного-розшукового прогнозування є прогнозний висновок – досить чітке формулювання майбутніх подій.

Прогноз стимулює активність, наступальність, вибір ефективних дій, їх комбінаційність, відволікання уваги й дезорієнтацію сторони, проти якої ведуть боротьбу, тобто допомагає використовувати тактичний і технічний арсенали оперативних апаратів.

Будь-який прогноз є результатом оцінювання наявної інформації та логічних висновків з цього оцінювання.

Отже, оперативно-розшукове прогнозування слід розуміти як елемент тактичного мислення, інформаційно-логічний процес, що передуює прийняттю тактичних рішень і впливає на вибір засобів та методів оперативно-розшукової діяльності.

Оперативно-розшукове прогнозування для забезпечення протидії організованим злочинності дає змогу передбачити або настання конкретних подій (категоричний прогноз), або декілька варіантів тактично значущих подій (альтернативний прогноз).

В оперативно-розшуковому прогнозуванні можна виокремити декілька типів передбачення.

1. Передбачення настання подій на основі повторюваності певних явищ. Воно ґрунтується на встановленні зв'язків між явищами, що досліджують. Наприклад, із настанням робочого дня щодня на певному об'єкті з'являються певні особи, і є можливість візуально спостерігати й фіксувати їх контакти. Прогноз передбачає повторення такої самої ситуації і в день проведення необхідних оперативно-розшукових дій.

2. Передбачення за аналогією: якщо в аналогічній ситуації, як правило, людина діє певним чином, то слід чекати таких самих дій і в цій ситуації.

Передбачення за аналогією дає змогу визначити місце й час можливої появи злочинців; його використовують для оперативного прикриття об'єктів, з метою їх викриття, а також для встановлення спостереження в межах оперативно-розшукових заходів і вжиття профілактичних заходів до осіб, які відбули кримінальне покарання, умовно засуджених тощо. На такому передбаченні ґрунтуються норми відповідних відомчих нормативних документів, у яких міститься перелік категорій осіб, які підлягають постановці на оперативний або профілактичний облік. Цей перелік охоплює тих, хто в аналогічних ситуаціях (наприклад, після відбуття покарання, потрапивши до організованої злочинної групи, був залучений до вживання наркотичних засобів тощо) зберігає або набуває кримінальної активності.

3. Передбачення на основі специфіки об'єкта. Аналогія (передусім, якщо йдеться про вчинки людей) не завжди забезпечує правильний прогноз, а отже, і правильне тактичне рішення. Це зумовлено індивідуальними особливостями людей, які навіть в аналогічних умовах поведуться по-різному. Наприклад, не всі раніше судимі, навіть за тяжкі злочини, знову вчиняють їх; не всі, хто тимчасово не працює, потрапляють у середовище злочинців; не всі підлітки, які залишаються без нагляду дорослих, здійснюють крадіжки тощо. Тому часто тактичні прогнози вибудовують на оцінці специфічних якостей особи (соціального досвіду, інтелекту, фізичних даних, професіональних навичок тощо) або організованих злочинних груп (її чисельності, наявності міжгрупових зв'язків, їх розгалуженості, групового злочинного досвіду, технічної оснащеності, озброєності тощо). Найвищого ступеня точності тактичних прогнозів досягають завдяки детальному вивченню специфіки об'єктів (осіб, груп) із використанням усіх можливих джерел інформації (гласних і негласних). Таким шляхом виявляють сталі якості (звички, зв'язки, навички), повторюваність учинків, життєві цикли (періоди активної злочинної діяльності або розслаблення осіб і груп) [4, с. 292].

Прогнозування розвитку ситуації в злочинних угрупованнях у сучасних умовах передбачає застосування методів кореляційного, факторного та регресійного аналізу,

імітаційного об'єктно-структурного моделювання, які виявляють складні соціальні системи окремих елементів, наділених певними якостями та зв'язками.

Таким чином, оперативно-тактичне прогнозування слугує для оптимізації оперативно-розшукових заходів, тобто забезпечує їх максимальну результативність, конспіративність, заощаджує сили й час оперативних працівників [4, с. 293].

Усі типи оперативно-розшукового прогнозування сприяють підвищенню якості оперативно-розшукової діяльності в усіх її формах [4, с. 292].

На нашу думку, оперативно-розшукове прогнозування організованої злочинності в аналітичній розвідці – це науковий метод пізнання суб'єктів оперативно-розшукової діяльності (аналітиків оперативних підрозділів), що полягає в збиранні, аналізі, оцінюванні й опрацюванні оперативно-розшукової інформації, з метою визначення напрямів і форм діяльності та наслідків певних дій стосовно організованих злочинних груп та окремих їх членів, що забезпечує прийняття оптимальних оперативно-тактичних і стратегічних рішень керівниками оперативних підрозділів.

Причинами того, що в оперативних підрозділах досі не сформовано спеціальний суб'єкт оперативно-розшукового прогнозування, є недостатня штатна чисельність підрозділів опрацювання оперативно-розшукової інформації та аналітичної розвідки, як наслідок – залучення до цієї діяльності всіх суб'єктів оперативно-розшукової діяльності за своїми напрямками; практика покладення на працівників підрозділів аналітичної розвідки в низці регіональних органів внутрішніх справ функцій штабних підрозділів.

З огляду на зазначене, діяльності підрозділів аналітичної розвідки необхідно надати чітко визначений, цілеспрямований характер, передбачивши прогнозування одним з головних напрямів її роботи й унеможлививши залучення аналітиків до виконання другорядних завдань і не властивих їм функцій.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Агеев В. В. Теоретические и организационно-правовые основы оперативно-розыскного прогнозирования : автореф. дис. на соиск. учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 “Уголовный процесс; криминалистика и судебная экспертиза; оперативно-розыскная деятельность” / В. В. Агеев [Электронный ресурс]. – Режим доступа :

<http://www.disserscat.com/content/teoreticheskie-i-organizatsionno-pravovye-osnovy-operativno-rozysknogo-prognozirovaniya>.

2. Бусол О. Ю. Організована злочинність як загроза національній безпеці України / О. Ю. Бусол // Наук. вісн. Київ. нац. ун-ту внутр. справ. – 2011. – № 1 (74). – С. 247–254.

3. Мохов Е. А. Организованная преступность и национальная безопасность России / Е. А. Мохов. – М. : Вуз. книга, 2002. – 224 с.

4. Овчинский С. С. Оперативно-розыскная информация / Овчинский С. С. ; под ред. А. С. Овчинского и В. С. Овчинского. – М. : ИНФРА-М, 2000. – 367 с.

5. Майбутнє: проблеми прогнозування [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://ellib.org.ua/books/files/philosophy/filup/p27.html>.

6. Франке Э. Оперативно-розыскная деятельность в борьбе с организованной преступностью / Э. Франке [Электронный ресурс]. – Режим доступа :

[http://5ka.su/ref/law/8\\_object5229.html](http://5ka.su/ref/law/8_object5229.html).

7. Полупанов Д. В. Математическое моделирование как философская проблема / Д. В. Полупанов [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ref.by/refs/90/20603/1.html>.
8. Большой энциклопедический политехнический словарь / кол. авт. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://dic.academic.ru/contents.nsf/polytechnic>.

**Чернявський Сергій Сергійович** – доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, начальник наукової лабораторії з проблем розкриття та розслідування злочинів Національної академії внутрішніх справ

## **АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДОСУДОВОГО ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО НЕЗАКОННЕ ОДЕРЖАННЯ БАНКІВСЬКОГО КРЕДИТУ**

*Проаналізовано практику досудового провадження у справах про незаконне одержання банківського кредиту, визначено коло проблем, що виникають під час розслідування шахрайства та інших злочинів у цій сфері, запропоновано шляхи їх розв'язання.*

**Ключові слова:** досудове провадження; незаконне одержання кредиту; шахрайство; банківське кредитування; розслідування злочинів.

*Проанализирована практика досудебного производства по делам о незаконном получении банковского кредита, определен круг проблем, возникающих при расследовании мошенничества и других преступлений в данной сфере, предложены пути их решения.*

**Ключевые слова:** досудебное производство; незаконное получение кредита; мошенничество; банковское кредитование; расследование преступлений.

*In the article practice of pre-trial production is analyzed in matters about the illegal receipt of bank credit, the circle of problems, arising up at investigation of swindle and other crimes in this sphere is certain, and also the ways of their decision are offered.*

**Keywords:** pre-trial production; illegal receipt of credit; swindle; bank crediting; investigation of crimes.

умовах глобалізації світової економіки та змін у фінансовій системі України, **В**зумовлених новаціями в законодавстві та затьожною економічною кризою, трапляються нові вияви злочинності на грошово-кредитному ринку. Концентрація коштів як у готівковій, так і в безготівковій формах, різноманітність фінансових інструментів з різним ступенем їх захищеності, широке клієнтське поле – усе це перетворює банківські установи на об'єкт злочинних посягань в усьому світі.

За оцінкою міжнародної аудиторської компанії “Price Waterhouse Coopers”, збиток банківського бізнесу в європейських країнах від шахрайства становить близько 33 млрд дол. США щорічно [1].

За даними вітчизняної статистики, протягом 2007–2010 рр. у сфері банківської діяльності викрито понад 10 тис. злочинів, з яких питома вага шахрайств, учинених безпосередньо в банках, становить майже третину. За 2008–2010 рр. порушено на 25,0 % більше, ніж за минулий період, кримінальних справ про злочини, збитки за якими становлять понад 100 тис. грн. Упродовж останніх трьох років лише з мережі філій банку “Надра” надійшло понад 2 тис. заяв і повідомлень про незаконне заволодіння коштами цієї фінансової установи обсягом близько 4 млрд грн [2, с. 13].

Протидія злочинам у банківському секторі є актуальною проблемою діяльності правоохоронних органів, що зумовлено кількома чинниками.

По-перше, вияви шахрайства в банківській сфері не лише завдають збитків власне банкам і їх вкладникам, а й негативно впливають на стабільність усїєї фінансової системи.

По-друге, ці злочини мають високу латентність, оскільки не всі керівники фінансових установ звертаються до правоохоронних органів з відповідними заявами (побоюючись за ділову репутацію своїх організацій). У більшості випадків, попри заподіяні значні збитки, банківські установи належним чином не організують претензійно-позовну роботу, а обмежуються поданням заяв до правоохоронних органів, що ускладнює доказування в порушених справах.

По-третє, злочинці всіляко приховують свої дії, зокрема, використовують послуги фіктивних підприємств, маскують справжні наміри за допомогою удаваних юридичних угод, а також злочинні наслідки під “невдалу” господарську діяльність, із застосуванням сучасної комп’ютерної та оргтехніки підроблюють бухгалтерські та інші документи, уживають заходів щодо відмивання коштів, здобутих злочинним шляхом.

За статистичними даними, шахрайство як спосіб незаконного одержання банківського кредиту становить понад 80,0 % від загальної кількості злочинів, що реєструють у цьому сегменті фінансового ринку. З обманним одержанням і неповерненням кредитів пов’язані найбільші втрати вітчизняних банків. Усі шахрайські дії у сфері банківського кредитування доцільно розподілити на дві групи:

- 1) шахрайства у сфері кредитування суб’єктів господарювання;
- 2) шахрайства у сфері споживчого кредитування [3, с. 256].

Проблеми кваліфікації та розслідування незаконного одержання кредиту суб’єктами господарювання загалом досліджені вченими-криміналістами [4–7]. Водночас у підручниках з криміналістики, навчальних посібниках, виданих останніми роками, питання розслідування цих злочинів зазвичай викладають “за давньою практикою” без урахування змін у способах і технологіях злочинної діяльності.

Типовою є схема, за якої на першому етапі діяльності шахраї створюють не менше ніж дві фірми, що є суб’єктами господарювання, на які планується одержати кредити. Їх засновниками (учасниками) є ті самі особи. Здебільшого керівниками цих фірм (директором і головним бухгалтером) призначають підставних осіб, які не мають відповідної кваліфікації для виконання покладених на них обов’язків, тому беззаперечно

виконують вказівки осіб, які їх найняли. Водночас одна з фірм є одержувачем кредиту, інша – партнером за угодами купівлі-продажу, поставок тощо, які обґрунтовують необхідність і господарську доцільність одержання кредиту. Цей пакет документів подають до банківської установи (члени злочинної групи нерідко домовляються з працівниками банку), після чого укладають кредитні договори, кредитні ресурси перераховують на рахунок фірми. На завершальному етапі одержані гроші переказують на рахунки заздалегідь дібраних суб'єктів господарювання, після чого за певною схемою кошти потрапляють до кишені учасників злочинної групи.

У вчиненні цих злочинів зазвичай беруть участь кілька осіб: представники підприємства, що є позичальником, фірми-постачальника (підприємства, що зобов'язується поставити товар, на оплату якого одержано кредит), банку, який надає кредит, організацій-посередників, що видали фіктивні гарантійні листи, страхові поліси чи були заставодавцями.

Так, у справі, порушеній за фактом шахрайства з фінансовими ресурсами стосовно службових осіб компанії "Н", встановлено, що на території області одними й тими самими особами засновано дві фірми: "Н" і "Г", між якими укладено низку фіктивних угод на поставку нафтопродуктів. Підприємство "Н" під виконання вказаних угод отримало в банку кредит, що був перерахований "постачальнику" "Г". Перебуваючи між собою у змові, службові особи підприємства "Г" того самого дня повернули на розрахунковий рахунок "Н" отримані від них кошти, у зв'язку з невиконанням зобов'язань за договорами, але до іншого банку. Отримавши в цей спосіб можливість вільного розпорядження кредитними коштами, службові особи "Н" використали їх не за цільовим призначенням на власний розсуд, а в банк, який видав кредит, надали підроблені накладні про нібито отримання від "Г" нафтопродуктів.

Найбільш прихованими є зловживання з кредитними ресурсами з боку самих працівників кредитних підрозділів банку. Аналіз оперативно-слідчої практики свідчить, що типові схеми вчинення злочинів за участю банківських службовців пов'язані з виведенням активів "проблемних" банків шляхом видання кредитів на підставні компанії (де посадовці банку або підконтрольні їм особи є в складі учасників). Особливо великих розмірів досягають суми, що знімають службовці банку з рахунків як вкладників, так і самих банків з використанням доступу до комп'ютерних систем та мереж.

Почастішали випадки незаконного заволодіння фінансовими ресурсами банків шляхом шахрайства у сфері споживчого кредитування, передусім, у збанкрутілих банках або в тих, у яких тривають процедури санації. Одержання кредиту фізичними особами зумовлене заставою та, як правило, обмежується порівняно невеликою сумою коштів. Водночас, за даними Національного банку України, споживче кредитування – найризикованіший вид кредитного бізнесу: на споживчі кредити припадає близько 20,0 % загального кредитного портфеля банків (понад 100 млрд грн) або близько 50,0 % усіх виданих банками позик. Середній відсоток неповернень за споживчими кредитами сягає 15,0 % (близько 15 млрд грн). До 2012 р. експерти прогнозують зростання цього показника до 18,0 %. За даними міжнародної організації "Standart&Poors", ризик неповернення мають 75,0 % усіх позик громадянам [2, с. 14].

Специфіка цього виду кредитування полягає в тому, що більшу частину позик громадянам банки видають за спрощеною схемою: позичальникові достатньо надати фінансовій установі мінімальний набір документів (паспорт, ідентифікаційний код і довідку про заробітну плату з місця роботи), і кредит він отримає за лічені години. Вітчизняні банки лише останніми роками стали впроваджувати так звані скорингові

системи<sup>1</sup>[1], утім, і вони є малоефективними й нерідко пропускають “проблемних” клієнтів.

Способи шахрайства у сфері споживчого кредитування певною мірою визначають особливості організації цього ринку фінансових послуг. Найбільш “популярною” у шахраїв є технологія одержання кредитів за участю підставних осіб. Ці суб’єкти одержують від організаторів підроблені довідки з місця роботи. В окремих випадках підставному учаснику шахрайства повідомляють, що кошти на обслуговування кредиту будуть регулярно сплачуватися, тобто цю особу також вводять в оману стосовно злочинних намірів організатора.

Так, у м. Києві працівники міліції викрили 43-річну С., яка вербувала на цю роль безробітних і п’яниць. Зловмисниця мала офіційний статус директора фірми, яка жодної комерційної діяльності не здійснювала, торгувала на ринку. Там вона і знайшла кількох осіб без постійного місця проживання та певного роду занять, які погодилися взяти для неї кредит на купівлю комп’ютерів. Для цього С. виписала їм довідки про те, що вони нібито працюють у неї на фірмі й одержують там стабільну зарплату. З кожної такої операції С. мала 3–5 тис. грн, а особам, які укладали з банками кредитні договори, видавала з цієї суми 50–100 грн, а то й узагалі пригощала їх випивкою та закускою. Жінка розуміла, що банки в будь-якому разі почнуть висувати претензії до цих підставних позичальників, а коли про це дізнається міліція, чоловіки з переляку вкажуть на неї як на організатора злочину.

Набуває надзвичайної важливості питання підвищення ефективності застосування слідчими норм законодавства про кримінальну відповідальність під час розслідування злочинів у сфері банківського кредитування. Зокрема, кримінальну відповідальність за шахрайство з фінансовими ресурсами з 2001 р. окремо передбачено ст. 222 Кримінального кодексу (КК) України (ст. 148-5 КК 1960 р.). Утім, з огляду на результати слідчої та судової практики, ефективність реалізації матеріалів, що містять ознаки цього злочину, не завжди є достатньою. За даними Головного слідчого управління МВС України, протягом 2008–2010 рр. зареєстровано 4,6 тис. злочинів, передбачених ст. 222 КК України, з яких майже 500 справ (10,9 %) зупинено на підставі п. 1 ст. 206 Кримінально-процесуального кодексу (КПК) України і майже 1,2 тис. (26,0 %) – у зв’язку з неможливістю встановити особу, яка вчинила злочин. Станом на 2010 р. в установах Державної пенітенціарної служби відбуло покарання лише 18 осіб, засуджених за ст. 222 КК України (з них до позбавлення волі – 15).

Має місце негативна тенденція до збільшення справ цієї категорії, зупинених у зв’язку з розшуком обвинувачених (загальна кількість цих справ становить 61,0 % від зупинених). Поряд з об’єктивними причинами, дається у знаки невідповідність застосованим обвинуваченим запобіжних заходів, серед яких слідчі переважно обирають підписку про невиїзд (у 90,0 %). Ураховуючи, що значну кількість цих справ (понад 60,0 %) порушують за злочинами невеликої та середньої тяжкості (ч. 1, 2 ст. 190, ст. 222, 358 КК України), у яких закон дозволяє застосування арешту у виключних випадках, найкращою альтернативою підписки про невиїзд може бути застава, оскільки заставні кошти є додатковою гарантією відшкодування збитків.

---

[1] *Скоринг* – автоматична система оцінювання ризиків позичальника. Рішення про видачу кредиту приймає комп’ютерна програма, попередньо перевіривши анкету потенційного позичальника на достовірність і виставивши бали на підставі окремих параметрів. Зазвичай скорингова картка містить від 5 до 15 параметрів оцінки. За сумою набраних балів визначають, надавати клієнтові кредит, відмовити чи незначно підвищити відсоткову ставку за ризик.

Не всі керівники на місцях організували належний розгляд заяв представників комерційних банків щодо заволодіння коштами цих фінансових установ, проведення за цими заявами належних дослідчих перевірок. Ці перевірки здебільшого доручають “новачкам”, які, у зв’язку з недосвідченістю, відсутністю досвіду, нерідко з надуманих підстав, приймають рішення про відмову в порушенні кримінальних справ. За результатами перевірки заяв і повідомлень про вчинення шахрайства у сфері кредитування в порядку ст. 97 КПК України, органи дізнання доходять висновку, що протягом установленого десятиденного терміну перевірки не зібрано достатніх даних, які свідчили б, що в діях певних осіб є ознаки злочину. На цій підставі органи дізнання відмовляють у порушенні справ, посилаючись на п. 2 ст. 6 КПК України (за ініціативою Головного слідчого управління МВС України, в 2010–2011 рр. органи прокуратури скасували відповідні постанови за понад 280 матеріалами). Поширена негативна практика доручення розгляду заяв про заволодіння коштами банків працівникам підрозділів, які не спеціалізуються на викритті злочинів у сфері економіки (лише в м. Києві з 55 “відмовних” рішень, винесених працівниками “інших” підрозділів протягом 2010 р., 30 скасувала прокуратура).

Представники банку, отримавши копію постанови про відмову в порушенні кримінальної справи, мають усі підстави оскаржити це рішення, звернувшись до прокурора, який здійснює нагляд за органами дізнання та досудового слідства, чи до районного (міського) суду за місцем розташування органу дізнання (ст. 99, 236-1 КПК України).

У разі якщо за заявою банку про шахрайське заволодіння коштами під час одержання кредиту відмовлено в порушенні кримінальної справи і вичерпано передбачені законом можливості щодо оскарження цього рішення, банк не позбавлений права звернутися до суду з позовом про стягнення боргу в порядку цивільного чи господарського судочинства. Залежно від статусу позичальника, ці позови подають до районного (міського) суду за місцем знаходження відповідача (якщо іншу підсудність не визначено договором) у разі, якщо позичальником є фізична особа, або до господарського суду, якщо позичальником є юридична особа.

Неправильна кваліфікація злочинів у кримінальних справах, як правило, тягне за собою невжиття заходів щодо відшкодування завданих банкам збитків. Вивчення кримінальних справ засвідчило, що слідчі, незважаючи на наявність ознак злочинів проти власності (ст. 190, 191 КК України) або у сфері господарської діяльності (ст. 222 КК України), справи порушують за статтями про інші злочини (ст. 358, 366 КК України) та надалі не змінюють кваліфікацію.

Помилки під час кваліфікації злочинів у сфері кредитування пов’язані, передусім, з неправильною оцінкою фактичних обставин учиненого, тобто поверховим дослідженням і недостатньо повним з’ясуванням обставин, що входять до предмета доказування. Отже, незважаючи на тенденцію до зменшення заяв і повідомлень про вчинення шахрайства з фінансовими ресурсами та, відповідно, кримінальних справ про злочини цієї категорії, набуває актуальності питання підвищення ефективності застосування слідчими норм кримінального та кримінально-процесуального законодавства.

Кримінальні справи про злочини у сфері банківського кредитування може бути порушено як за повідомленнями адміністрацій банків, так і за матеріалами оперативних підрозділів. Крім того, інформацію про злочин може бути отримано із заяв громадян, повідомлень службових осіб контролюючих органів, засобів масової інформації, під час провадження у справах про інші злочини.

Ефективне розкриття злочинів у сфері банківського кредитування та обґрунтоване порушення кримінальної справи значною мірою залежить від якості матеріалів попередньої (дослідчої) перевірки. Аналіз стану порушення кримінальних справ про ці злочини протягом 2009–2010 рр. виявив, що справи порушували переважно без належної документальної перевірки діяльності підприємств-позичальників лише на підставі заяв і пояснень банківських установ, інших осіб та копій відповідних угод. Це негативно впливає на оперативність й об'єктивність розслідування, призводить до помилок у кваліфікації. З метою усунення цього недоліку, необхідно під час дослідчої перевірки залучати фахівців підрозділів державних контролюючих органів (представників Національного банку України, контрольно-ревізійних управлінь, аудиторських фірм), які фіксували б усі виявлені порушення шляхом складання відповідних актів.

Під час проведення дослідчих перевірок і в межах досудового слідства належним чином не перевіряють на причетність до вчинення злочинів службових осіб банку, відповідальних за оформлення та погодження надання кредитів, хоча жоден значний кредит, що видавали під сумнівне забезпечення або суб'єктам господарювання з “негативною історією”, не міг бути виданий без сприяння банківських працівників.

Серед найбільш складних ситуацій, що виникають під час кваліфікації злочинів у сфері банківського кредитування, є розмежування шахрайства з фінансовими ресурсами (ст. 222 КК України) та злочинів проти власності, зокрема шахрайства, передбаченого ст. 190 КК України. Висновок про наявність або відсутність на момент укладання договору кредитування умислу позичальника безоплатно заволодіти чужим майном (кредитними коштами банку) потрібно робити за кожним конкретним випадком, ретельно дослідивши всі матеріали справи.

Про наявність у діях позичальника ознак шахрайства (ст. 190 КК України) можуть свідчити, зокрема, такі обставини:

- 1) раптове зникнення позичальника з місця проживання на період, що перевищує передбачений кредитним договором термін погашення кредиту (для фізичних осіб) або ліквідація підприємства-позичальника без повідомлення про це представників банку;
- 2) витрачання кредитних коштів не за цільовим призначенням, а на особисті потреби (з використанням фіктивних угод, послуг конвертаційних центрів, переведенням коштів на закордонні рахунки тощо);
- 3) ознаки фіктивності в діяльності підприємства-позичальника, зокрема, використання послуг фірм, що діють з порушенням чинного законодавства;
- 4) відсутність реальних можливостей виконати кредитні зобов'язання, обізнаність керівників і службових осіб суб'єкта господарювання про нікчемність, удаваність укладених угод та спрямування цієї діяльності на протиправне збагачення, неможливість реального здійснення взятих зобов'язань з урахуванням дійсного часу, віддаленості, розташування контрагентів один від одного, місця знаходження майна чи обсягу матеріальних ресурсів, економічно необхідних для виробництва товарів, виконання робіт або надання послуг, нездійснення організатором відповідної діяльності;
- 5) використання підроблених документів, штампів, печаток;
- 6) відчуження без згоди кредитора предмета застави;

7) наявність ознак організованого злочинного угруповання, що характеризуються тривалістю існування, розподілом ролей співучасників, ієрархічністю структури тощо.

Водночас вважаємо помилковою поширену на практиці думку, що ознаки злочину проти власності в будь-якому разі відсутні, якщо кредит забезпечено заставою, розмір якої є вищим, ніж сума одержаного кредиту. Заставадавець, у разі укладання кредитного договору від імені суб'єкта господарської діяльності, є лише цей суб'єкт, а не фізична особа, навіть якщо вона й підписувала угоду про заставу від імені цього суб'єкта. Однак привласнити кредитні кошти, одержані за вказану заставу, може конкретна фізична особа, саме вона в цьому разі відповідає за злочин проти власності, заподіюючи, водночас, матеріальну шкоду суб'єкту господарювання в розмірі вартості предмета застави.

Слід урахувати й іншу правову позицію. У разі наявності ознак шахрайства як злочину проти власності укладена особою з банком угода (зокрема, кредитний договір, договір купівлі-продажу, оренди), відповідно до ст. 234 Цивільного кодексу України, є правочином, що вчиняють без наміру створити будь-які наслідки, і суд може оцінити його недійсним. Ідеться про обман у намірах, а саме обман щодо тих цілей, на які планується використати майно, отримане на підставі цивільно-правового договору (договір кредитування). Отже, не можна стверджувати, що наявність належним чином оформленого договору завжди свідчить про відсутність ознак злочину, а спір між сторонами слід вирішувати лише в межах цивільного чи господарського судочинства.

Залежно від наявності інформації про особу злочинця, на початковому етапі розслідування шахрайства у сфері банківського кредитування можна виокремити три типові слідчі ситуації:

- 1) у вчиненні злочину брали участь представники позичальника;
- 2) у вчиненні злочину брали участь позичальник і представник кредитора;
- 3) злочин учинено організованою злочинною групою.

Для першої ситуації характерна попередня змова між службовими особами суб'єкта господарювання, що одержує кредит. Обов'язково серед цих осіб фігурують ті, які є керівниками цієї юридичної особи, оскільки одержати кредит неможливо без їх особистої участі й згоди. Ці особи мають право підпису фінансових документів. Часто співучасниками під час учинення шахрайства з фінансовими ресурсами є керівник і головний бухгалтер, хоча можливі ситуації, коли бухгалтер не обізнаний з приводу того, що відбувається, і зазвичай виконує вказівки керівництва.

У другій ситуації позичальник особисто або через посередника, з метою одержання кредиту, вступає в злочинну змову з представником банку, який має вирішальний голос під час розгляду питання про надання кредиту. Унаслідок того, що охочих одержати кредит багато, а виділених коштів недостатньо, банк має можливість обирати клієнтів. Для того щоб потрапити в число "обраних", нерідко дають хабарі. Під час розслідування виникають труднощі в доказуванні хабарництва, тому що і позичальник, і кредитор, розуміючи, що вони вчинили злочин, намагаються приховати цей факт. Для цього злочинці можуть використати такий прийом, як оформлення кредиту на іншу особу.

Третя слідча ситуація містить у собі ознаки вищевказаних ситуацій і, водночас, має певну специфіку. Для вузькоспеціалізованих злочинних груп, що вчиняють шахрайство з фінансовими ресурсами, характерна невелика чисельність, порівняно проста організаційна структура з досить значним професійним досвідом членів її керівної та навіть виконавчої ланки. Зазначені групи найчастіше створюються ситуативним або договірним способом і на порівняно невеликий термін, порівняно з організованими злочинними групами, що створюють для здійснення тривалого злочинного бізнесу. Під час планування злочину як

консультантів можуть залучати фахівців у сфері фінансового, податкового права, комп'ютерних технологій та ін.

Отже, незважаючи на об'єктивні труднощі, усі випадки шахрайства у сфері банківського кредитування сприймаються громадськістю як ознака ненадійності банківської системи, показник неефективності заходів її кримінально-правової охорони. Тому, як переконують наведені вище дані, набуває надзвичайної важливості не лише питання вдосконалення відповідних норм законодавства про кримінальну відповідальність і положень КПК України, про що сьогодні досить часто йдеться у юридичній літературі, а й питання підвищення ефективності засобів і прийомів застосування цих норм у розслідуванні конкретних злочинів шляхом розроблення та впровадження криміналістичних методик, адекватних потребам сьогодення.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Шахрайство на фінансовому ринку : практ. посіб. з протидії [за ред. В. Феценка ; матеріали К. Абрамова та ін.]. – К. : Укр. агентство фін. розв., 2011. – 422 с.
2. “Надра”: видобуток мільярдів // Іменем Закону. – 2010. – № 48. – С. 5.
3. Чернявський С. С. Фінансове шахрайство: методологічні засади розслідування : [монографія] / Чернявський С. С. – К., 2010. – 623 с.
4. Дудоров О. Шахрайство з фінансовими ресурсами: врахування банківської специфіки при кваліфікації злочину / О. Дудоров, О. Богушко // Підприємництво, господарство і право. – 1999. – № 6. – С. 38–43.
5. Курман О. В. Методика розслідування шахрайства з фінансовими ресурсами : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 “Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза” / О. В. Курман. – Х., 2002. – 20 с.
6. Чернявський С. С. Методика розслідування злочинів у сфері банківського кредитування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 “Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза” / С. С. Чернявський. – К., 2002. – 20 с.
7. Мойсик В. Р. Кримінальна відповідальність за шахрайство з фінансовими ресурсами в Україні : [посіб.] / Мойсик В. М. – К., 2010. – 243 с.

*Калиновський Олександр Валерійович* – кандидат юридичних наук, заступник начальника відділу організації науково-дослідної роботи Національної академії внутрішніх справ

# СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ І ПРОКУРОРСЬКИЙ НАГЛЯД ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ДІЗНАННЯ ТА ДОСУДОВОГО СЛІДСТВА ЩОДО ПОРУШЕННЯ КРИМІНАЛЬНОЇ СПРАВИ

*Розкрито питання прокурорського нагляду й судового контролю за рішенням органів дізнання та досудового слідства про порушення кримінальної справи, їх спільні та відмінні риси.*

**Ключові слова:** оскарження рішення про порушення кримінальної справи; судовий контроль; прокурорський нагляд.

*Раскрыт вопрос прокурорского надзора и судебного контроля за решением органов дознания и досудебного следствия о возбуждении уголовного дела, их общие черты и отличия.*

**Ключевые слова:** обжалование решения о возбуждении уголовного дела; судебный контроль; прокурорский надзор.

*The question of directorate of public prosecutions and judicial control is exposed after the decision of organs of inquest and pre-trial investigation about laying an action, them general lines and differences.*

**Keywords:** to appeal the criminal decisions institution of criminal case; judicial control; prosecutor's supervision.

На теренах України комплексного дослідження з проблем судового контролю та прокурорського нагляду за рішенням органів дізнання та досудового слідства про порушення кримінальної справи не здійснювали, у зв'язку з новизною зазначеної проблематики. Проте останнім часом після прийняття змін до Кримінально-процесуального кодексу (КПК) України щодо посилення права на захист ця проблема не сходить зі шпальт газет і наукових журналів.

Проблеми здійснення кримінального переслідування та діяльності прокурора на досудовому слідстві досліджували в теорії кримінального процесу та прокурорського нагляду такі радянські вчені: М. Бажанов, М. Жогін, В. Савицький, М. Строгович, Ф. Фаткуллін, І. Фойницький та ін.

Окремо питання прокурорського нагляду та судового контролю досліджено в працях вітчизняних учених: І. Бородіна, О. Дроздова, В. Зеленецького, І. Когутича, О. Кондратьєва, В. Маляренка, О. Михайленка, Ю. Оліянука, П. Пилипчука,

А. Туманянц, С. Штогуна та інших, а також зарубіжних учених: М. Ковтуна, М. Колоколова, В. Назаренка, І. Петрухіна, О. Рябкова, Д. Сереброва, О. Халауліна та ін.

Після здобуття незалежності, отримавши у спадок радянське законодавство, Україна має виконати нові завдання, спрямовані на оновлення й адаптацію до європейського права національного законодавства, що регулює правосуддя та діяльність правоохоронних органів. Унаслідок недосконалості та невідповідності європейським стандартам норм кримінального судочинства України порушують права людини.

Важливою умовою реалізації конституційних прав і свобод людини та громадянина є контроль за законністю в діяльності державних органів і їх посадових осіб, зокрема, в діяльності органів дізнання та досудового слідства.

Міжнародне співтовариство визнає, що найдієвіше і найефективніше права й свободи людини може захистити тільки суд, за умови надання йому конституційних і реальних гарантій незалежності, гласності, відкритості, законності та дотримання визначеної законом процедури розгляду справ.

За Конституцією України, правосуддя в Україні здійснюється виключно судами, юрисдикція яких поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі (ст. 124 Основного Закону) [1]. Рішення судів після набрання ними законної сили обов'язкові для виконання на всій території України.

Особливими видами контролю діяльності органів дізнання, досудового слідства та прокурора з боку держави можна назвати такі:

- а) судовий контроль;
- б) прокурорський нагляд;
- в) адміністративний (відомчий) контроль.

Термін “судовий контроль” не є конституційним і не тлумачиться будь-яким із галузевих законів, а суть його відображається в положенні ст. 55 Конституції України [1]. Його запровадили вчені-правознавці та юристи-практики під час підготовки та проведення судово-правової реформи.

Аналізуючи положення Конституції України, рішення Конституційного Суду України та норми Кримінально-процесуального кодексу України, доходимо висновку, що до предмета судового контролю варто віднести дії та рішення органу дізнання, слідчого та прокурора, які, на думку О. Кондратьєва:

- а) істотно обмежують конституційні права громадян;
- б) породжують наслідки, що виходять за межі кримінально-процесуальних правовідносин;
- в) призводять до таких обмежень конституційних прав, які не можуть бути відновлені внаслідок подальшого судового контролю чи судового розгляду [2, с. 13].

Суд покликаний об'єктивно оцінювати дії учасників кримінально-процесуальних правовідносин, водночас, чітко й неухильно дотримуватися процедури розгляду справи,

установити наявність або відсутність юридичного факту і, зрештою, здійснити правосуддя, що знаходить своє відображення в судовому рішенні.

На думку відомого вченого-правознавця Ю. М. Грошевого, судові рішення за своєю суттю завжди є результатом пізнання (знання) та оцінки судьями певних фактів у їх правовому та моральному змісті [3, с. 6].

Відповідно до ст. 121 Конституції України, на органи прокуратури України покладено нагляд за додержанням законів органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство та нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [1]. У ст. 25 КПК України вказано, що цей нагляд здійснюється Генеральним прокурором України та підпорядкованими йому прокурорами [4].

Поняття “прокурорський нагляд” є багатограним, його розглядають у різних значеннях: по-перше, як самостійну галузь державної діяльності; по-друге, як самостійну галузь права України; по-третє як самостійну галузь правової (юридичної) науки; по-четверте, як самостійний курс навчальної дисципліни [5, с. 5].

Як загальне поняття “прокурорський нагляд” визначають як вид діяльності прокуратури, сутність якого полягає у здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів, при цьому прокуратура не втручається у практичну діяльність піднаглядних органів, вона лише наглядає за законністю їх дій і вживає заходів щодо притягнення порушників до відповідальності [6, с. 162].

Об'єктом прокурорського нагляду в кримінальному судочинстві є дії та рішення органів дізнання та досудового слідства. Критерієм оцінювання є принцип законності.

Особливістю прокурорського нагляду в кримінальному судочинстві є те, що прокурор зобов'язаний у всіх стадіях кримінального судочинства своєчасно вживати передбачених законом заходів щодо усунення порушень закону, від кого б ці порушення не виходили, і наділений дієвими інструментами (актами) для реагування на ці порушення.

Акти прокурорського нагляду: 1) дії прокурора, які він здійснює в порядку виконання своїх повноважень; 2) письмові документи нагляду (вказівки, доручення, постанови, протести, подання, апеляції тощо); 3) акти резолютивного характеру (санкція, згода, затвердження тощо) [7, с. 11].

Так, прокурор, його заступник наділені правом виносити постанову в разі порушення закону посадовою особою або громадянином і, залежно від характеру порушення закону, виносять мотивовану постанову про дисциплінарне провадження, провадження про адміністративне правопорушення або про порушення кримінальної справи щодо цих осіб.

Особливістю реагування прокурора в стадії порушення кримінальної справи, на думку В. М. Савицького, є те, що прокурор, діючи в цій стадії виключно як орган з охорони законності, так безпосередньо реалізує свою державно-правову функцію нагляду за чітким виконанням закону [8, с. 32].

Проте, з огляду на зміст принципів змагальності та диспозитивності сторін у кримінальному процесі, передбачених у ст. 16-1 КПК України, функції обвинувачення, захисту та вирішення справи по суті не можна покладати на один і той самий орган. Тому прокурор не може виконувати водночас дві функції – обвинувачення та захисту, що цілком логічно призводить до порушення рівноваги між цими двома інститутами.

Аналізуючи розвиток інституту судового контролю, слід констатувати, що потреба в дієвому механізмі контролю з боку судової гілки влади за законністю прийняття рішень органів дізнання, досудового слідства та прокурора постала для утвердження прав людини і дотримання взятих зобов'язань перед Радою Європи.

Першим кроком є прийняття Конституції України від 28 червня 1996 р., що в ст. 55 закріпила право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [1].

Наступним кроком стало прийняття постанови Пленуму Верховного Суду України “Про посилення судового захисту прав та свобод людини і громадянина” від 30 травня 1997 р. № 7 [9, с. 19–22], у якій узагальнено судовий захист прав і свобод людини та громадянина. Дійшли висновку, що суди України забезпечують відновлення порушених прав і свобод людини, зокрема, виявлено недоліки та упущення, що стосуються повного й об'єктивного дослідження обставин справи. Підтверджено факт, що допускають помилки в оцінюванні доказів і застосуванні норм закону, не викоренене необґрунтоване засудження громадян та безпідставне виправдання осіб, які вчинили злочин.

Поява інституту судового контролю в кримінальному судочинстві України пов'язана з процесом удосконалення судочинства, цей інститут став одним з найефективніших правових засобів захисту та забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина.

Рішенням Конституційного Суду України від 23 травня 2001 р. № 6-рп/2001 визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення абз. 4 ст. 248-3 Цивільного процесуального кодексу України (ЦПК України) в частині щодо непідвідомості судам скарг “на акти і дії службових осіб, органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури...”, якщо законодавством встановлено позасудовий порядок оскарження [10].

На думку українських учених В. Маляренка і П. Пилипчука, скарги на рішення, дії (бездіяльність) органів дізнання, слідчого, прокурора слід розглядати не в порядку, визначеному главою 31-А ЦПК України, який діяв тоді і вже нечинний, у зв'язку з прийняттям нового ЦПК України від 18 березня 2004 р., а здійснюватися виключно в порядку, передбаченому кримінально-процесуальним законодавством [11, с. 43].

Віднесення до компетенції судів розгляду скарг на постанови про порушення кримінальної справи, вважають дослідники, поставило б перед законодавцем безліч проблем, які неможливо розв'язати.

Висловлену позицію підтверджено практикою. Скарги до суду на рішення органів дізнання, досудового слідства і прокурора на постанови про порушення кримінальної справи спочатку розглядали в порядку цивільно-процесуального судочинства, однак цей порядок оцінювали науковці та практики неоднозначно.

Надалі розвиток судового контролю за рішенням органу дізнання, слідчого та прокурора про порушення кримінальної справи у прийнятті рішення Конституційним Судом України від 30 січня 2003 р. № 3-рп/2003, яким деякі положення КПК України, що унеможливають оскарження постанови про порушення кримінальної справи, визнано неконституційними [12]. У цьому рішенні зазначено, що скарги до суду на постанови слідчого та прокурора про порушення кримінальної справи стосовно певної особи має розглядати суд за чинним законодавством у порядку кримінального судочинства.

На сучасному етапі розвитку кримінально-процесуального права України простежуються тенденції щодо вдосконалення інституту судового контролю за рішенням органів дізнання, слідства та прокурора стосовно оскарження рішення про порушення кримінальної справи.

Закон України “Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України щодо оскарження постанови про порушення кримінальної справи”, прийнятий Верховною Радою України 14 грудня 2006 р. [13, с. 7–9], мав вичерпати дискусії з цього питання, однак порушення правової логіки та суперечливість положень закону викликають у науковців і практиків більше запитань, аніж відповідей.

Проаналізувавши зміст статей цього закону, доходимо висновку, що він не закріпив виключний перелік осіб, які мають право подавати скарги на рішення органу дізнання, досудового слідства та прокурора про порушення кримінальної справи за фактом учинення злочину. Закріплення в законі права подавати скаргу на вищевказане рішення особою, інтересів якої стосується порушена кримінальна справа, є недоречним, у зв'язку з невизначеністю в положеннях КПК України прав та обов'язків цього учасника кримінального процесу.

Передання на розсуд суду питання про відкриття провадження щодо розгляду такої скарги може призвести до порушень конституційних прав і свобод особи, у разі відмови у розгляді цієї скарги. Хоча відмова у відкритті провадження на підставі недостатності обґрунтування особою порушення особистих прав й інтересів не позбавляє права звернутися до суду повторно. Слід мати на увазі, що відкладення перевірки законності та обґрунтованості рішення про порушення кримінальної справи за фактом учинення злочину може завдати шкоди особі, яку потім неможливо буде відшкодувати, а права і свободи – відновити.

Аналізуючи положення статей КПК України, що регулюють прокурорський нагляд і судовий контроль за рішенням органів дізнання, досудового слідства та прокурора про порушення кримінальної справи, слід визначити певні особливості.

Відповідно до ст. 100 КПК України, нагляд за законністю порушення справи здійснював саме прокурор, це було його виняткове право до моменту прийняття рішення Конституційним Судом України від 2003 р. і внесення змін до КПК України від 22 грудня 2006 р. щодо оскарження постанови про порушення кримінальної справи.

Особливістю прокурорського нагляду є те, що прокурор у справі, порушеній без законних приводів і підстав, закриває її, а в разі якщо в цій справі ще не проводили слідчі дії, скасовує постанову про порушення кримінальної справи. У нормах КПК України порядок прокурорського нагляду за постановою прокурора про порушення кримінальної справи прямо не передбачений, однак, згідно із ст. 236 КПК України, скарги на дії прокурора під час проведення ним досудового слідства або окремих слідчих дій у справі подають прокурору вищого рівня.

Питання прокурорського нагляду за рішенням слідчого прокуратури більшою мірою пов'язане з відомчим контролем, тому що зазначені учасники кримінального процесу перебувають в одному відомстві. Окреслена ситуація неприпустима, однак усі наміри відокремити слідство від прокуратури не знайшли свого логічного завершення.

Судовий контроль за законністю порушення кримінальної справи, відповідно до змін у КПК України щодо оскарження постанови про порушення кримінальної справи, полягає в перевірці приводів і підстав до порушення справи і, за результатами розгляду, суд, у разі

встановлення зазначених порушень, скасовує постанову про порушення кримінальної справи та, урахувавши рішення Конституційного Суду України від 30 червня 2009 р. № 16-рп/2009 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ч. 7, 9, п. 2 ч. 16 ст 236<sup>8</sup> КПК України [16], повертає матеріали прокурору для проведення додаткової перевірки.

Наділивши суд таким правом, законодавець не врахував чинний раніше порядок прийняття прокурором рішення, якщо справу порушено без наявності відповідних приводів і підстав, та практику розгляду таких скарг у судовому порядку, тому цю помилку своїм рішенням виправив Конституційний Суд України.

Важливе значення як у матеріальному, так і в процесуальному праві має причинно-наслідковий зв'язок між дією та наслідком. Якщо встановлено, що постанову про порушення кримінальної справи винесено незаконно, то докази, що було зібрано за кримінальною справою, визнають недопустимими, тобто такими, що не можуть бути використані під час розслідування інших кримінальних справ, навіть у разі порушення кримінальної справи за іншим складом злочину стосовно тієї самої особи. Прокурорський нагляд дає змогу використовувати раніше зібрані докази щодо закриття кримінальної справи в разі, якщо це рішення буде скасовано прокурором вищого рівня або судом.

Зміни до закону викликали негативну реакцію в керівників силових структур, які звернулися з клопотанням до Президента України накладити вето на Закон України “Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України щодо оскарження...”, обґрунтувавши свою позицію тим, що він паралізує розслідування важливих кримінальних справ про актуальні злочини, зокрема у сфері економіки, призведе до зростання злочинності, корупції, зрештою, підриву національної безпеки України [14, с. 2].

Зазначений лист спонукав частину юридичної громади звернутися до Президента з проханням підписати Закон, посилаючись на те, що він украй необхідний для законодавчого врегулювання питання саме порядку оскарження в суді постанови про порушення кримінальної справи і фактично вводить механізм захисту конституційних прав і свобод людини в Україні [15]. Зазначену правову позицію було враховано, і закон Президент підписав.

За офіційними даними Державної судової адміністрації України, 2006 р. до судів першої інстанції надійшло 3428 скарг на рішення органу дізнання, слідчого та прокурора про порушення кримінальної справи, з яких розглянуто 3073 скарги, з них 1518 скарг задоволено, що становить 49,39 %; 2007 р. до суду першої інстанції надійшло 10 300 скарг, з яких розглянуто 9613 скарг, задоволено 3800 скарг, що становить 39,52 %; 2008 р. до суду першої інстанції надійшло 11 492 скарги, з яких розглянуто 10660, задоволено 3869 скарг, що становить 36,2 %.

Відповідно до статистичних даних Державного комітету статистики України, упродовж 2003–2007 рр. прокурори скасували постанов органу дізнання та досудового слідства про порушення кримінальної справи: 2003 р. – 6465; 2004 р. – 15 562; 2005 р. – 11 043; 2006 р. – 8728; 2007 р. – 6138.

Це підтверджує думку про необхідність поєднання різних форм процесуального контролю й нагляду; прокурорського нагляду та судового контролю, що доповнюють і допомагають один одному, надійно гарантують законність й обґрунтованість такого процесуального рішення, як порушення кримінальної справи.

Порівнюючи судовий контроль і прокурорський нагляд за рішенням органів дізнання та досудового слідства про порушення кримінальної справи, слід визначити їх відмінності:

1. Повноваження прокурора й суду різняться тим, що суд покликаний захищати права та законні інтереси людини й громадянина, а прокуратура поєднує завдання щодо захисту прав і свобод людини та підтримання державного обвинувачення.

2. Суд здійснює контроль на підставі скарги на постанову про порушення кримінальної справи, поданої особою, інтересів якої це стосується, а також підозрюваним, обвинуваченим, їх захисником чи законним представником, а прокурор самостійно (або за скаргою) в межах нагляду за виконанням законів органами дізнання та досудового слідства може дати правову оцінку рішення про порушення кримінальної справи і, в разі порушення закону, вжити необхідних заходів, передбачених ст. 100 КПК України для відновлення порушених прав.

3. Судовий контроль здійснюють на підставі повноважень, передбачених законами України та в межах поданої скарги на постанову про порушення кримінальної справи, а прокурор, здійснюючи нагляд, водночас, має право давати вказівки органу дізнання та досудовому слідству щодо розслідування кримінальних справ, які перебувають у їх провадженні.

Розроблення та прийняття нового КПК України, що ґрунтувався б на положеннях Загальної декларації прав людини, Конституції України, практичному досвіді в галузі кримінально-процесуального права України та рішеннях Європейського суду з прав людини, допомогло б забезпечити рівні права учасників кримінально-процесуальних правовідносин, дотримання прав людини в кримінальному судочинстві України, врегулювати інститут оскарження дій і рішень органу дізнання та досудового слідства загалом й оскарження рішення про порушення кримінальної справи зокрема.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Конституція України. – Офіц. вид. – К., 1996. – 117 с.
2. Кондратьєв О. В. Організаційно-правові проблеми судового контролю : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / Кондратьєв О. В. – Х., 2005. – 32 с.
3. Грошевой Ю. М. Сущность судебных решений в советском уголовном процессе / Грошевой Ю. М. – Х. : Вища шк., 1979. – 144 с.
4. Кримінально-процесуальний кодекс України. – К. : Правова єдність, 2011. – 212 с.
5. Когутич І. І. Прокурорський нагляд в Україні : [курс лекцій] / Когутич І. І., Нор В.Т., Павлишин А. А. ; за ред. проф. В. Т. Нора. – К. : Атіка, 2004. – 352 с.
6. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова) та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 2003. – Т. 5 : П–С. – 736 с.
7. Михайленко О. Р. Прокуратура України : [підруч.] / Михайленко О. Р. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 296 с.

8. Савицкий В. М. Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве / Савицкий В. М. – М. : Наука, 1975.

9. Про посилення судового захисту прав та свобод людини і громадянина : постанова Пленуму Верховного Суду України : від 30 трав. 1997 р. № 7 // Постанови Пленуму Верховного Суду України 1972–2002 рр. / за заг. ред. В. Т. Маляренка. – К. : А.С.К., 2003. – 560 с.

10. Рішення Конституційного Суду України від 23 трав. 2001 р. № 6-рп/2001 у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців третього, четвертого, п'ятого статті 248-3 Цивільного процесуального кодексу України та за конституційним зверненням громадян Будинської С. О. і Ковриги С. В. щодо офіційного тлумачення положень абзацу четвертого статті 248-3 Цивільного процесуального кодексу України (справа щодо конституційності статті 248-3 ЦПК України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.rada.gov.ua>.

11. Маляренко В. Межі судового контролю за додержанням прав і свобод людини в стадії попереднього розслідування кримінальної справи / В. Маляренко, П. Пилипчук // Право України. – 2001. – № 4. – С. 40–44.

12. Рішення Конституційного Суду України від 30 січ. 2003 р. № 3-рп/2003 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 120, частини шостої статті 234, частини третьої статті 236 Кримінально-процесуального кодексу України (справа про розгляд судом окремих постанов слідчого і прокурора) [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.rada.gov.ua>.

13. Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України щодо оскарження постанови про порушення кримінальної справи : Закон України // Офіційний вісник України. – 2007. – № 2. – С. 7–9.

14. Зміни – перепона слідству // Юридичний вісник України. – 2007. – № 1. – С. 2.

15. Відкритий лист Президенту України адвоката А. Федура від 4 січ. 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.meta.ua>.

16. Рішення Конституційного Суду України від 30 черв. 2009 р. № 16-рп/2009 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин сьомої, дев'ятої, пункту 2 частини шістнадцятої статті 236<sup>8</sup> Кримінально-процесуального кодексу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.rada.gov.ua>.

*Петрова Ірина Анатоліївна* – кандидат технічних наук,  
доцент, професор кафедри гуманітарних  
та економічних дисциплін Харківського національного  
університету внутрішніх справ

## ОСОБЛИВОСТІ ОЦІНЮВАННЯ ВИСНОВКУ СУДОВО-ТОВАРОЗНАВЧОЇ ЕКСПЕРТИЗИ

*Розглянуто особливості вивчення висновку судово-товарознавчої експертизи та можливості використання його як джерела доказів у справі.*

**Ключові слова:** судово-товарознавча експертиза; висновок експерта; оцінювання висновку; джерело доказів; процесуальні норми; методика дослідження; об'єкт дослідження.

*Рассмотрены особенности изучения заключения судебно-товароведческой экспертизы и возможности использования его как источника доказательств по делу.*

**Ключевые слова:** судебно-товароведческая экспертиза; заключение эксперта; оценка заключения; источник доказательств; процессуальные нормы; методика исследования; объект исследования.

*The article is devoted to the issues of conclusion of forensic and commodity examination and opportunities to use it as a source of evidence in the case.*

**Keywords:** forensic and commodity expertise; expert opinion; evaluation of the conclusion; the source of evidence; procedural rules; methods of research; the object of study.

протидії злочинності ефективність роботи правоохоронців безпосередньо пов'язана з якісним рівнем засобів і методів, що знаходяться в їх розпорядженні та є досягненнями науково-технічного прогресу. Використання цих досягнень спрямоване на дотримання всіх вимог законності під час провадження кримінальних справ, підвищення рівня розкриття злочинності та забезпечення повноти й достовірності доказування.

Водночас науково-технічний прогрес посилює протидію розслідуванню з боку осіб, які зацікавлені у приховуванні істини, а це ускладнює процеси розкриття та розслідування злочинів, незважаючи на розширення арсеналу науково-криміналістичних засобів і методів, якими користуються оперативні працівники та слідчі. Дедалі досконалішими стають засоби вчинення злочинів, урізноманітнюються способи їх учинення та приховування, що ускладнює завдання, які необхідно виконувати правоохоронцям. Виконання цих завдань практично завжди потребує спеціальних знань, а це посилює роль

у доказуванні інституту судової експертизи, в якому окреме місце посідають судово-товарознавчі експертизи. Результатом експертизи є висновок експерта, правильна оцінка якого слідчим надає повноважний доказ суду в установленні істини. Питання оцінювання слідчим і судом висновку судової експертизи досліджували провідні вчені-криміналісти: Т. В. Авер'янова, Р. С. Белкін, В. М. Галкін, Ю. К. Орлов, В. А. Притузова, В. М. Прищеп, О. Р. Россинська, М. В. Салтевський, М. Я. Сегай, С. С. Толмачева та інші, однак особливості вивчення висновку судово-товарознавчої експертизи залишилися поза їх увагою.

Метою цієї статті є дослідження особливостей вивчення висновку судово-товарознавчої експертизи та можливостей використання його як джерела доказу у справі.

Результати проведених експертом-товарознавцем досліджень викладають у висновку, що є самостійним джерелом доказів у кримінальній справі. Відповідно до норм кримінально-процесуального закону, висновок експерта-товарознавця, як й інші джерела доказів, підлягає перевірці й оцінюванню для внутрішнього переконання слідчого, прокурора, суду. Оцінювання доказів є сукупністю логічних дій слідчого або суду, що спрямовані на їх детальне дослідження, та здійснюється з метою визначення якісного змісту окремого доказу шляхом порівняння його з іншими доказами, зібраними у справі.

Кожний висновок експерта, незалежно від того, на якій стадії процесу проводили судово-товарознавчу експертизу, від її класу, виду, змісту та методів дослідження, що використовував експерт, має бути обов'язково оцінений слідчим. Основні елементи такої оцінки передбачені ст. 66 Кримінально-процесуального кодексу (КПК) України, а обов'язковість оцінювання висновків експерта-товарознавця регламентує ст. 67 КПК України, в якій і визначається сутність оцінювання доказів [1].

Отриманий від експерта висновок (первинної, комплексної чи будь-якої іншої) судово-товарознавчої експертизи слідчий зобов'язаний усебічно проаналізувати та порівняти з усіма зібраними в справі доказами. Якщо слідчий не згодний з висновком експерта-товарознавця, свою незгоду він повинен мотивувати (ст. 75 КПК України). Жодні докази не мають раніше встановленої сили, й висновки експерта не мають переваг, порівняно з іншими доказами у справі. Іноді значення висновків експертів значно перебільшують, оскільки вважають: якщо вони ґрунтуються на використанні спеціальних наукових знань, то не може бути сумнівів у їх правильності. Однак, у зв'язку з об'єктивними чи суб'єктивними обставинами, висновок експерта-товарознавця може бути помилковим, необґрунтованим повністю або частково. За таких умов висновок експерта-товарознавця неодмінно має оцінювати прокурор, суд, слідчий та ін. Оцінювання висновку експерта слідчий має здійснювати з дотриманням умов чи правил, визначених законом і слідчо-процесуальною практикою. Ці правила передбачають:

1. Висновок експерта-товарознавця оцінює слідчий за внутрішніми переконаннями. Ніхто не може впливати на оцінку судження слідчого та передбачати його ставлення до висновку. Внутрішні переконання, тобто ставлення слідчого до висновку експерта, не має бути пов'язано з жодними висновками будь-кого з учасників процесу.

2. Внутрішнє переконання слідчого має бути обґрунтованим. Його переконання становлять об'єктивну основу доказу та виявляються в розумній і твердій вірі в те, що висновок експерта відповідає дійсності. Переконання слідчого ґрунтуються, передусім, на всебічному, повному й об'єктивному розгляді та аналізі всіх обставин справи у їх сукупності.

3. Оцінюючи висновок експерта-товарознавця, слідчий має чітко дотримуватися вимог закону.

4. Висновок експерта не має раніше встановленої сили, тому для слідчого він не є обов'язковим, але незгода з ним має бути мотивована відповідними постановами, ухвалами, вироком. Таким чином, закон надає слідчому свободу в оцінюванні висновку експертизи, а необхідність мотивації в разі незгоди з висновком експерта не обмежує свободу. Це цілком гарантує глибоке й об'єктивне оцінювання висновку експерта. Слідчий, оцінюючи висновок експерта-товарознавця, має керуватися загальними науковими доказами, що визначають можливість цього виду експертизи, а також установити наукову обґрунтованість і вірогідність висновку експерта-товарознавця.

5. Однією з вимог до висновку експерта є детальний опис у дослідній частині експертизи методик органолептичного, вимірювального та інших методів дослідження об'єктів експертизи. Зазначене зумовлено тим, що часто слідчий не володіє чи володіє недостатньо основними положеннями методики й техніки дослідження або випробувань під час проведення судово-товарознавчої експертизи, не знає чи недостатньо знає класифікаційні та ідентифікаційні ознаки об'єктів експертизи в їх сукупності.

6. Оцінити висновок судово-товарознавчої експертизи слідчий повинен методом аналізу та синтезу змісту всього висновку та окремих його частин (вступної, дослідної та резолютивної), а також шляхом зіставлення висновку експерта-товарознавця з іншими джерелами доказів, що стосуються одних і тих самих фактів справи.

До оцінювання висновку експерта судово-товарознавчої експертизи необхідний специфічний підхід, оскільки цей доказ отримано з використанням спеціальних знань. Для здійснення такого оцінювання слідчим виокремлюють два основні етапи [2; 3]:

I – перевірка дотримання під час призначення експертизи вимог процесуального закону;

II – оцінювання істинності, наукового обґрунтування та умотивованості висновку експерта-товарознавця.

Оцінювання висновку експерта-товарознавця слід здійснювати не ізольовано від доказів, за допомогою яких установлюють обставини розслідуваної справи, а в сукупності з ними. Перевірка й оцінювання правильності всіх доказів становлять зміст процесу доказування і служать установленню істини у справі. У зв'язку з цим, за наявності суперечностей між доказами, слідчий, прокурор чи суд зобов'язані з'ясувати їх причини. Оцінювання висновку експерта-товарознавця не є для слідчого самоціллю, тому що вона передбачає встановлення можливості використання висновку судово-товарознавчої експертизи як джерела доказів.

Незгода з висновком експерта-товарознавця має бути мотивована (ст. 75 КПК України). Такий порядок оцінювання процесуальний закон установив тільки для висновку експерта. Це зумовлюється особливостями, якими визначають умови формування висновку, і його змістом. Вони, як відомо, полягають у тому, що висновок дає експерт за дорученням слідчого чи суду. Експерт-товарознавець застосовує наукові чи інші спеціальні методи дослідження вже зібраних у справі доказів, під час дослідження він може ознайомлюватися з матеріалами справи щодо об'єкта судово-товарознавчої експертизи. За результатами досліджень експерт-товарознавець дає відповіді на поставлені питання. У сукупності ці обставини визначають специфіку одержання

висновку експерта, його юридичну природу, і цим висновок експерта відрізняється від усіх інших доказів у справі. Оцінюючи висновок експерта, слідчий, прокурор або суд мають урахувати зазначені особливості. Як і будь-які інші докази, висновок експерта-товарознавця з різними додатками (фотографіями, таблицями, розрахунками тощо) також підлягає всебічній перевірці й оцінюванню [4–6]. Слідчий (а потім і суд) повинні послідовно проаналізувати питання, з яких найбільш істотними є такі:

а) чи дотримано процесуальних норм під час підготовки, призначення та проведення судово-товарознавчої експертизи;

б) чи відповідає структура і зміст висновку вимогам процесуального закону, відомчим положенням та інструкціям;

в) чи обґрунтовані науково дослідження, проведені експертом-товарознавцем, і чи відповідають вони поставленому завданню;

г) чи відповідають висновки судово-товарознавчої експертизи даним, що містяться в дослідній частині висновку.

Перевіряючи дотримання кримінально-процесуальних норм під час підготовки, призначення та проведення судово-товарознавчої експертизи, з'ясовують питання щодо:

часу призначення (чи призначена експертиза після порушення кримінальної справи);

необхідності (чи виникла під час розслідування необхідність, підстава для призначення цього виду судово-товарознавчої експертизи);

забезпечення передбачених законом прав обвинувачуваного (підозрюваного) під час призначення та проведення експертизи;

обґрунтування часу призначення (чи обґрунтовано обрано час її призначення; чи враховано властивості товарів);

виявлення та вилучення об'єктів дослідження (чи не було допущено порушення закону під час виявлення та вилучення товарів і зразків, що підлягають експертному товарознавчому дослідженню; чи не порушено їх упаковку, якість, умови зберігання тощо);

визначення питань експерту-товарознавцю (чи відповідають питання слідчого та об'єкти дослідження спеціальним знанням експерта-товарознавця);

добору експерта-товарознавця (чи відповідає особа, призначена в справі експертом-товарознавцем, усім вимогам закону щодо судового експерта; чи є він фахівцем тієї групи товарів, знання про яку необхідні для проведення цієї експертизи; чи пояснили експерту його права й обов'язки);

аналізу діяльності експерта-товарознавця під час проведення судово-товарознавчої експертизи (чи не вийшов експерт за межі своєї компетенції; чи на всі поставлені питання відповів експерт; чи користувався експерт-товарознавець тими джерелами й даними, що відображені в матеріалах справи).

Більшість цих питань з'ясовує слідчий (суд) під час оцінювання висновку будь-якого виду судово-товарознавчої експертизи. Перевірка дотримання кримінально-процесуальних норм набуває певного значення також у зв'язку з тим, що слідчі змушені здебільшого залучати до проведення судово-товарознавчої експертизи товарознавців та інших фахівців, не пов'язаних повсякчас із судово-експертною діяльністю і, як правило, таких, що не мають значного досвіду проведення цього виду експертиз [6; 7].

Виявивши порушення кримінально-процесуальних норм, слідчий має встановити, чи вплинули ці порушення на повноту, об'єктивність і правильність висновку експерта-товарознавця і, залежно від результатів перевірки, прийняти відповідне рішення. Значення висновку для доказування також залежить від того, чи відповідає його структура нормам закону. Згідно зі ст. 200 КПК України, процесуальний документ, у якому викладено перебіг і результати досліджень, називають висновком експерта [1]. Його надають у письмовій формі, що забезпечує чіткість формулювань, знижує можливість неточностей і помилок, а також полегшує його оцінювання.

Вивчаючи зміст висновку експерта-товарознавця, слідчий має особисто ознайомитися з об'єктом судово-товарознавчої експертизи, методикою товарознавчих досліджень, науково-технічною та довідковою літературою, ДСТУ, ГОСТ, технічними умовами й іншими документами, які використовував у своїх дослідженнях експерт-товарознавець. Це дає можливість провести всебічний аналіз висновку, виявити в ньому слабкі сторони, якщо такі мають місце [2; 7].

Найважливішим на цьому етапі є оцінювання наукової обґрунтованості експертної методики та правомірності її використання у конкретному випадку, це найскладніше для слідчого, оскільки він не є фахівцем у галузі товарознавства. Крім того, нова методика часто суперечить використуванню раніше. Практики стандартизації та паспортизації методик у галузі судово-товарознавчих експертиз немає, її формування лише розпочалося, тому те, що є правильним для товарознавчої оцінки, іноді не придатне для судово-товарознавчих досліджень. Такі обставини ускладнюють оцінювання наукової обґрунтованості експертної методики та правомірності її використання. Для вирішення такої ситуації частину питань можна з'ясувати шляхом допиту експерта-товарознавця, який проводив дослідження (ст. 201 КПК України). Допит експерта може стосуватися:

роз'яснення опису перебігу дослідження, уточнення даних про ознаки, властивості товарів;

відповідності окремих досліджень загальним його результатам;

застосування конкретної методики під час дослідження товарів (зразків);

причин розбіжності висновків експерта-товарознавця з іншими доказами у справі, зокрема висновками інших експертів;

відсутності мотивування причин розбіжностей між членами експертної комісії тощо.

Також можна призначати комісійну чи повторну експертизу (ст. 75, 203 КПК України) або консультації слідчого з фахівцем чи спеціалістом (ст. 128-1 КПК України). Наведемо приклад із експертної практики. На Східно-регіональній митниці України було затримано велику партію чоловічих курток за підозрою відповідності використаного матеріалу поверхні виробів. У декларації заявлено, що куртки виготовлено із штучної шкіри [3].

У митній лабораторії хімічні дослідження зразка шкіри, зрізаного з бокового шва, підтвердили, що шкіра натуральна (позитивна реакція на білок), але не було визначено вид шкіри. Для вирішення цього питання залучено експерта-товарознавця з Харківського національного університету внутрішніх справ (ХНУВС), який провів додаткові дослідження з використанням товарознавчих знань. Проведено додаткові дослідження зразка шкіри. Органолептичним методом вивчено бахтармяну сторону зразка та виявлено волокнисту структуру. Мікроскопування підтвердило первинну думку про те, що це натуральна шкіра, та показало ознаки гістологічної будови білкових волокон дерми – її сітчастого шару. За кольором зрізу (сірувато-блакитний) було встановлено спосіб дублення – хромовий. З'ясовано, що зразок шкіри розтягується, під час натягування верхнього шару чітко можна побачити рідко розміщені точки – мерею (малюнок від видаленого волосяного покриву), що характерно для свинячого хрому. Експерт-товарознавець дійшов висновку, що куртки виготовлено з натуральної шкіри хромового дублення свинячого хрому. Другу консультацію отримано від спеціалістів шкіряного заводу АТ “Більшовик”, які підтвердили висновок експерта-товарознавця. Унаслідок спільних дій спеціалістів митної лабораторії, експерта-товарознавця ХНУВС та фахівців АТ “Більшовик” у бюджет України повернуто 30 % акцизного збору від вартості партії курток із натурального свинячого хрому [3]. Це ще раз підтверджує значення товарознавчих знань під час проведення судових експертиз.

Шляхи оцінювання висновку експерта-товарознавця встановлено кримінально-процесуальним законодавством, вони є реальною передумовою для об'єктивності та мають використовуватися слідчим під час оцінювання висновку. Вивчаючи дослідну частину висновку експерта-товарознавця, слідчий (суд) має з'ясувати:

чи є повним дослідження товарів (зразків, документів), поданих на експертизу;

чи науково обґрунтовані проведені дослідження;

чи на всі питання отримано відповіді експерта;

які результати порівняльних досліджень товарів і зразків;

чи була необхідність у застосуванні інших методів дослідження, яка причина неправильних висновків експерта;

чи було надано експерту достатню кількість об'єктів для надання висновку;

чи не викликають сумніву технічні документи, інструкції, положення, на яких ґрунтуються висновки експерта [8].

Якщо експерт-товарознавець виявив ініціативу та під час судово-товарознавчої експертизи досліджував додаткові питання, що, на його думку, мають значення для справи (ст. 200 КПК України), потрібно перевірити:

чи відповідають додатково досліджені експертом питання його спеціальним знанням;

яке вони мають значення для справи;

чи не робив він самовільної заміни завдання.

Варто також з'ясувати, які інструментальні засоби (прилади) використано, чи виникла необхідність у їх застосуванні. Якщо у справі проводять повторну експертизу, слід уточнити, чи відображені у висновку причини розбіжностей результатів досліджень первинної та повторної експертиз. Якщо висновок експерта-товарознавця ґрунтуються на фактах, установлених іншим експертом, необхідно перевірити, чи зазначено про це в дослідній частині висновку. З'ясовують також, чи встановлено під час проведення експертизи конкретні обставини, що сприяли вчиненню злочину.

Слідчий має враховувати, що загальні умови оцінювання доказів цілком стосуються і тієї частини висновку, в якій експерт-товарознавець виклав результати дослідження причин злочину (що належать до спеціальних товарознавчих знань) і рекомендації з їх усунення. Якщо він переконається в необґрунтованості рекомендацій експерта-товарознавця, то може їх відхилити, указуючи мотиви незгоди, і запропонувати інші, які, на його думку, будуть найефективнішими [3; 9].

Під час розслідування деяких кримінальних справ (наприклад, розкрадань, випуску недоброякісної, нестандартної чи некомплектної продукції) основними об'єктами товарознавчих досліджень іноді бувають не товари, а документи, що містять відомості про товари. Оцінювання таких висновків, у яких дослідження і власне висновки ґрунтуються тільки на документальних даних, має проводитися особливо ретельно. Слідчий у таких випадках зобов'язаний перевірити, чи була в експерта можливість за поданими йому документами обґрунтувати висновки про властивості товарів, умови їх зберігання, транспортування, причини утворення дефектів, як повно використовував експерт дані про товари, що містяться в документах, чи не вийшов він при цьому за межі спеціальних товарознавчих знань. Необхідно також перевірити, чи дотримувався експерт норм процесуального закону, чи є обґрунтованим висновок.

Аналіз слідчої та експертної товарознавчої практики доводить, що саме в дослідному розділі висновку під час проведення експертних досліджень й опису результатів експерти-товарознавці припускаються істотних помилок. Недостатньо докладно вказують стан штучних товарів і зразків, не викладають методики дослідження й оцінювання даних аналізу та порівняння, не дають аргументованого обґрунтування різним споживчим ознакам виробів. Подекуди висновки експерта виходять за межі ДСТУ, ГОСТ, технічних умов та інших нормативно-технічних документів. Не може бути визнано повноцінним доказом висновок експерта-товарознавця, що ґрунтується не на точних даних, а на суб'єктивному припущенні експерта, середніх нормах, розрахунках, якщо вони науково не обґрунтовані, а обрані довільно [10].

Оцінюючи висновки експерта-товарознавця, слідчий має проаналізувати:

чи відповідають вони фактам, що містяться в дослідній частині документа;

чи ґрунтуються вони на даних товарознавчої науки;

чи не суперечать висновки законам логіки;

чи відповідає послідовність висновків експерта послідовності питань, викладених у постанові слідчого;

чи мають значення для справи факти, встановлені експертом-товарознавцем.

Під час оцінювання висновку судово-товарознавчої експертизи необхідно враховувати, що товарознавчі дослідження, як правило, дають підставу для формування висновків за груповою (родовою) належністю товарів (сировини). Перевіряючи значення таких висновків для доказування, слідчий має уточнити:

чи є повним дослідження об'єктів (товарів);

чи всі необхідні ознаки виявлено під час їх розслідування;

чи не було в експерта-товарознавця підстав для встановлення в товарах (зразках) більш вузької групи ознак визначення індивідуально-конкретних властивостей, висновки про які, як відомо, мають велику цінність для доказування;

якими конкретними споживчими властивостями обґрунтовано висновок про групову належність товарів (сировини);

які методи використано для дослідження об'єктів;

чи застосовували інструментальні методи дослідження, чи тільки органолептичний;

чи правильно визначено групу досліджуваних об'єктів товару, чи відповідає вона класифікації промислових товарів.

Щоб об'єктивно оцінити та правильно використати в доказуванні висновок експерта, слідчий зобов'язаний ретельно проаналізувати не тільки підсумкову його частину, тобто висновки, а й висновок експерта в цілому. У зв'язку з цим, доказом є не тільки сама формула висновку експерта, а й весь висновок, що містить також опис "фактичного базису" та посилання на загальне правило науки. Тільки після всебічного аналізу всіх аргументів, перевірки їх повноти та правильності висновок експертизи можна використовувати як доказ у справі [2; 11].

Висновок експерта, як й інші джерела доказів (ч. 1 ст. 67 КПК України), має критично оцінювати слідчий за внутрішнім переконанням. Жодні докази, зокрема виявлені експертом (ч. 2 ст. 67, ч. 4 ст. 75 КПК України), не мають наперед установленної сили. Тому висновки експерта мають ґрунтуватися на об'єктивному дослідженні об'єктів і достовірній інформації про них, критичному оцінюванні інших фактичних даних, зібраних у справі. Досліджуючи матеріали, експерт має володіти та правильно використовувати передові науково обґрунтовані методики й науково-технічні засоби. У дослідній частині висновку експерт зобов'язаний описати послідовність логічного мислення та аналізування, які спродукували його висновки. Висновок експерта-товарознавця має оцінювати слідчий з позицій наукової методології знання та відповідності їх достовірним знанням про об'єкти дослідження. Слідчий перевіряє, чи дано відповіді на всі його питання, а також правильність організації експертизи та правомірність дій експерта. Не менш важливою є доступність викладу (опису) експертом у висновку процесу дослідження не тільки для слідчого, а й усіх інших осіб, які беруть участь у судочинстві.

Оцінюючи висновки експерта-товарознавця в сукупності з іншими матеріалами кримінальної справи, слідчому потрібно установити: чи не суперечить висновок експертизи іншим джерелам доказів; чи немає суперечностей щодо одного й того самого факту між декількома різними висновками експертів чи висновками експертів-товарознавців (у разі комісійної форми проведення експертизи).

Водночас факт наявності суперечностей ще не дає підстави для визнання висновку неправильним. Помилковість висновків експерта визначає слідчий унаслідок критичного оцінювання всіх зібраних у справі доказів і шляхом проведення різних слідчих дій (допиту експерта та інших). Слідчий (суд) може не погодитися з висновком експерта-товарознавця у разі, якщо:

висновки ґрунтуються на недостатній кількості виявлених ознак у товарах (зразках);

вивчені ознаки розтлумачено неправильно;

експерт-товарознавець необґрунтовано відмовився від використання інструментальних (лабораторних) методів дослідження або застосував методи, що не можуть дати об'єктивних результатів;

висновки ґрунтуються на дослідженнях, які цей експерт не проводив узагалі або проводили інші особи, і на це немає посилань у висновку;

експерт обмежився дослідженням не всіх поданих товарів (зразків) тощо.

Незгода слідчого з висновком експерта (ч. 4 ст. 75 КПК України) має бути мотивована в окремій постанові або у відповідній постанові про призначення повторної чи додаткової експертизи. Якщо будь-яку з експертиз у справі слідчий не вважає джерелом доказів, він має викласти мотиви під час аналізу доказів в обвинувальному висновку. Правильну та об'єктивну оцінку висновку експерта-товарознавця слідчий може дати лише за умови, що він має достатній практичний досвід роботи у розслідуванні справ і необхідний рівень спеціальних знань у відповідній галузі науки, техніки, мистецтва чи ремесла, що застосовував експерт.

Після загального оцінювання висновку судово-товарознавчої експертизи слідчий може прийняти одне з таких рішень:

1) визнати висновок експерта-товарознавця доброякісним, долучити його до зібраних доказів і використовувати під час доказування обставин справи;

2) визнати висновок експерта-товарознавця неповним чи недостатньо зрозумілим і, якщо під час допиту експерта-товарознавця не вдалося усунути недоліки, призначити додаткову судово-товарознавчу експертизу;

3) визнати висновок експерта-товарознавця необґрунтованим, таким, що суперечить матеріалам справи, і призначити повторну експертизу або провести інші слідчі дії, з метою перевірки результатів експертизи.

У постанові про призначення додаткової та повторної судово-товарознавчої експертизи слідчий має вказати підстави, за якими висновок первинної судово-товарознавчої експертизи не був прийнятий. Якщо повторну чи додаткову експертизу не призначають, мотиви незгоди викладають в обвинувальному висновку. Висновок експерта-товарознавця як джерело доказів можна вважати таким тільки за умови, якщо його одержано з дотриманням вимог процесуального закону. Він має виходити від імені особи, призначеної експертом-товарознавцем у конкретній кримінальній справі. Висновок, що містить відомості про споживчі властивості товарів, який складено особою, не призначеною експертом, не може розглядатися як джерело доказу [12].

Висновок експерта-товарознавця визнається всебічним тільки за умови, якщо під час вивчення властивостей товарів і продукції застосовували всі необхідні методи дослідження, що дали змогу вивчити матеріально-речовинні властивості об'єктів експертизи.

Аналогічно оцінюють висновки комісійних і комплексних судово-товарознавчих експертиз. Водночас у висновках комісійних експертиз установлюють наявність єдності поглядів експертів-товарознавців, які брали участь у дослідженнях товарів, природу розбіжностей у висновках. Оцінюючи комплексну експертизу, слідчому необхідно з'ясувати, як співвідносяться результати досліджень, проведених експертами різних

спеціальностей, чи немає суперечностей у висновках цих експертів, чи вони доповнюють один одного.

Слідчий, несучи персональну відповідальність за правильне вирішення справи (ст. 114 КПК України), зобов'язаний особисто (ст. 67 КПК України) оцінювати докази за власним внутрішнім переконанням. Для цього слідчому доводиться здобувати необхідні спеціальні знання, а інколи й навички, радитися зі спеціалістами, допитувати їх зі спеціальних питань тощо. Він має право допитати з усіх незрозумілих питань і самого експерта. Закон не забороняє слідчому залучати для допиту відповідного спеціаліста. Слідчий має брати участь у проведенні судово-товарознавчої експертизи й безпосередньо спостерігати процес експертного дослідження та виявлення нових фактичних даних. Аналіз слідчої практики дає підстави стверджувати, що спеціальні знання, здобуті слідчим таким чином, є достатніми для правильної та об'єктивної оцінки будь-якого висновку експерта (експертів). Усе залежить від кваліфікації слідчого та його бажання вивчити і правильно оцінити докази.

Слідчий зобов'язаний (ст. 202 КПК України) пред'явити обвинуваченому (підозрюваному) висновок експерта та інші матеріали експертизи, про що він складає протокол, у якому, крім вимог ст. 85 КПК України, зазначає пояснення, зауваження та заперечення обвинуваченого (підозрюваного) та його клопотання, відповідно до прав, передбачених ст. 197 КПК України. Закон не визначає термін, протягом якого слідчий повинен ознайомити обвинуваченого з матеріалами судово-товарознавчої експертизи. Вважаємо, що необхідно визначити в законодавчому порядку п'ятиденний термін ознайомлення обвинуваченого з матеріалами експертизи. Слідчий може ознайомити з матеріалами експертизи й інших учасників судового процесу, якщо вони подадуть обґрунтовані клопотання.

Унаслідок проведення досліджень узагальнено правила оцінювання висновку судово-товарознавчої експертизи й етапи оцінювання, розглянуто питання щодо дотримання процесуальних норм під час підготовки, призначення та проведення експертизи, що впливають на якість висновку експерта-товарознавця. Запропоновано для з'ясування наукової обґрунтованості використання конкретних методик проводити одну зі слідчих дій: допит експерта-товарознавця, призначення повторної або комплексної експертизи. Визначено особливості вивчення слідчим кожної частини висновку експерта, з яких найскладнішою є дослідна, запропоновано загальний підхід до перевірки значення висновків експертів-товарознавців для доказування.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Кримінально-процесуальний кодекс України. – Х. : Одиссей, 2009. – 240 с.
2. Скорник Н. В. Содержание заключения эксперта – объект аналитической деятельности следователя и суда / Н. В. Скорник // Криминалистика и судебная экспертиза. – 1971. – Вып. 8. – С. 126–133.
3. Стороженко В. Ф. Судебно-товароведческая экспертиза / В. Ф. Стороженко, О. В. Загуменная. – Х : Изд-во Нац. ун-та внутр. дел, 2003. – 76 с.
4. Закатов А. А. Судебная экспертиза промышленных товаров / А. А. Закатов, Я. С. Сапошинский. – Волгоград : Выш. следств. шк. МВД СССР, 1979. – 100 с.
5. Лисиченко В. К. Использование специальных знаний в следственной и судебной практике : [учеб. пособие] / В. К. Лисиченко, В. В. Циркаль. – К. : Изд-во Киев. ун-та, 1987. – 133 с.
6. Романюк Б. В. Сучасні теоретичні та правові проблеми використання спеціальних знань у досудовому слідстві : [монографія] / Романюк Б. В. – К. : Нац. акад. внутр. справ України, 2002. – 196 с.
7. Россинская Е. Р. Судебная экспертиза в гражданском, арбитражном, административном и уголовном процессах / Россинская Е. Р. – М. : НОРМА, 2005. – 656 с.
8. Судебные экспертизы (возможности, подготовка материалов, назначение, оценка) / [сост. И. П. Кононенко, Г. М. Надгорный, М. Я. Сегай и др.]. – К. : РИО МВД УССР, 1981. – 291 с.

9. Толмачева С. С. Судебно-товароведческая экспертиза: Назначение и производство судебных экспертиз / Толмачева С. С. – М. : РФЦСЭ, 2002. – 68 с.

10. Букалов К. А. Использование специальных товароведческих познаний на предварительном следствии / Букалов К. А. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1982. – 97 с.

11. Прищепа В. М. Процессуальные и криминалистические основания идентификационных действий следователя / В. М. Прищепа, М. Я. Сегай // Криминалистика и судебная экспертиза : респ. межведом. сб. науч. и науч.-метод. работ. – К. : РИО МВД УССР, 1969. – Вып. 6. – С. 92–97.

12. Виноградов И. В. Экспертизы на предварительном следствии / Виноградов И. В., Кочаров Г. И., Селиванов Н. А. – М. : Юрид. лит., 1967. – 248 с.

## ОСОБЕННОСТИ ПРОВЕДЕНИЯ ЗАДЕРЖАНИЯ И ОБЫСКА ПОДОЗРЕВАЕМОГО

*Проанализированы особенности проведения “боевой операции” при задержании и обыске подозреваемого как комплексного мероприятия, включающего действия силового, оперативно-розыскного и процессуального характера.*

**Ключевые слова:** боевая операция; задержание подозреваемого; обыск; следственные действия.

*Проаналізовано особливості проведення “бойової операції” для затримання та обшуку підозрюваного як комплексного заходу, що передбачає дії силового, оперативно-розшукового та процесуального характеру.*

**Ключові слова:** бойова операція; затримання підозрюваного; обшук; слідчі дії.

*The article the features of “battle operation” are analyzed at detention and search as a complex measure, including the actions of power, operative-search and judicial character.*

**Keywords:** battle operation; detention of suspicious; search; consequence actions.

Задержание подозреваемого в совершении преступления и производство обыска – специфические следственные действия, которые заключаются в принудительном обследовании различных объектов и подозреваемых на основании ст. 106 и 177 Уголовно-процессуального кодекса (УПК) Украины. Эти действия могут осуществляться как в тех случаях, когда обыскиваемые не оказывают сопротивления, так и в ситуации, когда обыскиваемые оказывают физическое или вооруженное сопротивление. Принудительный характер поисковых действий в ходе задержания и обыска, а также неизбежное в связи с этим вторжение в сферу личных прав подозреваемого и иных лиц, неприкосновенность которых гарантирована Конституцией Украины, определяют преимущественно конфликтный характер их проведения.

Вместе с тем, вызывает тревогу продолжающийся рост количества преступлений, совершаемых вооруженными преступниками. Как видим из официальной статистики, ежегодно увеличивается число тяжких и особо тяжких преступлений, совершенных преступными группами, в частности умышленных убийств, вымогательств, разбоев и пр. Зачастую эти деяния совершают организованные преступные группировки, имеющие в своем арсенале огнестрельное оружие, автотранспорт и современные средства связи. Участились случаи совершения с их участием похищения людей с целью последующего шантажа, налетов на специальные транспортные средства, в частности автомобили инкассаторской службы.

Нельзя игнорировать процессы, происходящие в преступной среде, где в последние годы активизировались преступные группировки, сформированные на национально-этнической основе,

контролируемые “ворами в законе”. Большинство нынешних “авторитетов” воровского мира в свое время покинули страны кавказского региона, а также соседние Россию и Беларусь с целью поиска новых сфер преступного промысла в Украине.

На основе анализа материалов о преступлениях, совершаемых с применением оружия, необходимо предложить для практики наиболее эффективные тактические приемы задержания вооруженных преступников.

В случае, когда задерживаемые лица или обыскиваемые не противодействуют органу расследования, то эти действия реализуются в соответствии с процедурами, регламентированными уголовно-процессуальным законодательством. И если первый вариант действий подробно описан в криминалистической литературе [1–3], то во второй ситуации проводятся как следственные действия, так и профессиональные оперативно-розыскные мероприятия. В этом случае оперативные действия производятся работниками милиции и обеспечиваются при необходимости физическим прикрытием с применением оружия. При этом, как правило, отсутствуют следователи и другие официальные участники следственного действия, в первую очередь понятые, в целях их же безопасности. Операцию такого рода обычно именуют “боевой” или “специальной” [4, с. 5].

При проведении боевой операции должно быть обращено внимание на возможность применения задерживаемыми и обыскиваемыми оружия, взрывчатых веществ, других средств нападения (табак, какие-либо порошки, слезоточивый газ и пр.). Во время проведения операции задерживаемые могут оказывать не только физическое и вооруженное сопротивление, но и словесно выражать свое отношение к происходящему (комментируя свои высказывания и действия оперативных работников), которые будут затем отрицать. При этом особенности поведения оперативных работников в ходе “боевой операции” должны определяться, в соответствии с положением о правах и обязанностях работников милиции по применению физической силы и специальных средств.

На этапе завершения боевой операции, когда оперативные работники прекратили физическое сопротивление или ликвидировали угрозу применения оружия, появляется возможность “вступления” следователя, понятых и иных участников следственного действия в зону наблюдения, т.е. начинается собственно процессуальное действие. К этому времени появляется возможность выявить искомые объекты, предметы и следы. Именно на этом этапе обыскиваемые обычно заявляют, что ранее ничего их искомого на месте обыска не находилось, а найденные предметы были подброшены.

В связи с этим, перед изъятием обнаруженных объектов необходимо проводить фотосъемку (или видеосъемку). В дальнейшем следуют неотложные меры по фиксации всего обнаруженного с указанием их признаков (почерк, следы, запах человека, волосы, кровь и другие объекты), которые могут охарактеризовать особенности задерживаемого или обыскиваемого.

Таким образом, в процессе “боевой операции” уголовно-процессуальные нормы не определяют действия оперативных работников. Следовательно, уголовно-процессуальные процедуры являются составляющими комплекса мероприятий, в котором специальная операция обеспечивает последующее проведение следственных действий.

Исходя из этого, перед юридической наукой открывается проблема реализации конкретной процедуры раскрытия преступлений и отражаемых следов и объектов, которая не определена законом.

Совершенно иначе обстоит дело в США, Великобритании и ряде других стран. Так, например, при задержании подозреваемого без наличия других свидетельств полицейский задерживает его и доставляет дежурному судье, докладывает, что и как произошло. Если судья и подозреваемый соглашаются с тем, что сообщил полицейский, то судья единолично назначает меру наказания задержанному за незначительное преступление. Если же подозреваемый не согласен с содержанием доклада полицейского, то материалы направляются для рассмотрения в суд.

При задержании подозреваемого в США эта процедура четко определена и регламентируется “правилом Миранды”. Эти положения сформулированы Верховным Судом США. Подозреваемый в совершении преступления в случае задержания должен быть предупрежден о том, что:

- 1) он имеет право хранить молчание, в соответствии с Конституцией;
- 2) все сказанное им может быть использовано против него в суде;
- 3) он имеет право на адвоката;
- 4) при ведении допроса подозреваемый в любое время может его прекратить.

Пункт 2 этого правила позволяет судье выслушать и принять сообщаемое. Таким образом, судья получает информацию, которая может быть признана доказательством.

Верховный Суд США устанавливает, что в ряде случаев интересы общественной безопасности могут быть превыше прав задержанного лица, регламентированных “правилами Миранды” [5]. Вместе с тем, в аналогичной ситуации нашему милиционеру, который участвовал в “боевой операции”, скорее всего, никто не поверит. И совершенно правильно, на наш взгляд, отмечено, что “в последнее время... крен на защиту прав обвиняемого превышает все разумные пределы” [6, с. 479].

Изоощренные современные способы совершения преступлений требуют все более надежных средств и методов борьбы с преступностью. Поэтому в ряде стран (Германия, Франция, Нидерланды, Бельгия, Швейцария) уже с 80-х годов прошлого века предусмотрены, закреплены в уголовно-процессуальном законодательстве и интенсивно применяются на практике так называемые “специальные следственные действия”, которые по существу аналогичны нашим оперативно-розыскным мероприятиям, когда без них невозможно или крайне сложно добыть доказательственную информацию [7, с. 67–70].

Об эффективности “специальных следственных действий” свидетельствует то, что, например, во Франции примерно 30,0 % доказательств, на которые судьи ссылаются в приговорах, получены в результате проведения именно таких действий. О целесообразности введения в наш уголовный процесс “специальных следственных действий” для получения доказательственной информации пишет академик Ю. М. Грошевой [8, с. 240].

В настоящее время правоохранителям в еще большей мере не доверяют, поскольку они часто занимаются фальсификацией следственных материалов не только для того, чтобы “улучшить показатели статистики”, но и получить незаконные доходы.

Если повысится честность следователей и их помощников (оперативных работников), то большинство следственных действий может проводиться без понятых. К этой группе относятся те следственные действия, в проведении которых, кроме следователя, принимают участие специалисты, представители соответствующих органов, технические помощники, адвокаты и другие, то есть действительно работающие. Понятые же обычно сидят в стороне и ждут приглашения подписать протокол. Если судья пригласит понятого в судебное заседание и спросит о содержании и результатах проводимого

следственного действия, то вряд ли он что-либо сможет конкретно сообщить. Поэтому институт понятых сейчас должен быть сохранен и усовершенствован.

В настоящее время стала развиваться идея о необходимости активного использования в уголовном процессе данных, полученных при осуществлении оперативно-розыскной деятельности, включая их преобразование в судебные доказательства [9, с. 39–40; 10, с. 63].

Наше уголовно-процессуальное законодательство должно четко определить порядок производства непроцессуальных мероприятий, с целью получения доказательственной информации при расследовании. Законодателю и ученым необходимо разрабатывать четкий механизм использования оперативных данных для совершенствования расследования преступлений, в том числе с помощью проведения “боевых” или “специальных” мероприятий. Все сказанное важно еще и потому, что уголовное право и уголовный процесс создавались не для того, чтобы обеспечить право и интересы той личности, которая сознательно нарушает закон, а для защиты потерпевшего от преступления, о котором как-то стали забывать.

#### **СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ**

1. Гросс Г. Руководство для судебных следователей как система криминалистики / Гросс Г. – СПб., 1908.
2. Следственные действия (процессуальная характеристика, тактические и психологические особенности). – Волгоград, 1984.
3. Коновалова В. Е. Обыск: тактика и психология / В. Е. Коновалова, В. Ю. Шепитько. – Харьков, 1997.
4. Россинский С. Б. Производство обыска в форме специальной операции : дис. канд. юрид. наук / Россинский С. Б. – М. : Юрид. ин-т МВД РФ, 2002.
5. Кудрова А. В. Право защитника в США при проведении полицией процессуальных действий в отношении подозреваемого, обвиняемого / А. В. Кудрова // Юрист. – 1996. – № 7. – С. 60.
6. Мешков В. М. К проблеме обеспечения прав личности при расследовании преступлений / В. М. Мешков, А. Н. Соколов // Криминалистика в системе правоприменения : материалы конф. (27–28 окт. 2008 г.). – М. : МГУ имени М. В. Ломоносова, 2008. – С. 479.
7. Кавалиерис А. К. Об одном аспекте интеграции криминалистической и оперативно-розыскной деятельности / А. К. Кавалиерис // Роль и значение деятельности профессора Р. С. Белкина в становлении и развитии современной криминалистики. – М., 2002. – С. 67–70.
8. Бахин В. П. Заметки на полях работы / В. П. Бахин // Воронежские криминалистические чтения : [сб. науч. тр.]. – 2003. – Вып. 4. – С. 240.
9. Земскова А. В. Теоретические основы использования результатов оперативно-розыскной деятельности при расследовании преступлений : дис. д-ра юрид. наук / Земскова А. В. – М., 2002.
10. Кузнецова Н. А. Собрание и использование документов в качестве доказательств по уголовным делам : [пособие] / Кузнецова Н. А. – М., 2003.

*Копотун Ігор Миколайович* – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, начальник наукової лабораторії проблем організаційно-правового та кадрового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ

## ПІДГОТОВКА ЗАХОДІВ ІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ В УКРАЇНІ ФІНАЛЬНОЇ ЧАСТИНИ ЧЕМПІОНАТУ ЄВРОПИ 2012 РОКУ З ФУТБОЛУ

*Розглянуто питання забезпечення громадського порядку під час проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу на етапі підготовки.*

**Ключові слова:** забезпечення громадського порядку; чемпіонат Європи з футболу; запобіжні заходи; футбольне хуліганство.

*Рассмотрен вопрос обеспечения общественного порядка во время проведения в Украине финальной части чемпионата Европы 2012 года по футболу на этапе подготовки.*

**Ключевые слова:** обеспечение общественного порядка; чемпионат Европы по футболу; меры пресечения; футбольное хулиганство.

*The question of providing of public law enforcement during a leadthrough in Ukraine of final part of championship of Europe of 2012 on football on the stage of preparation is considered.*

**Keywords:** providing of public peace; championship of Europe on football; measures of suppression; soccer hooliganism.

лючовою засадою вирішення питання безпеки та виконання рекомендацій УЄФА, **К**безумовно, є уніфікація правил і стандартів забезпечення безпеки в країнах-організаторах – Україні та Польщі. Аргументом є твердження, що учасники та гості ЄВРО піддаються меншому ризику, якщо правила поведінки єдині в обох країнах, особливо з урахуванням мовних, культурних і ментальних відмінностей. У своїх вимогах до організаторів ЄВРО-2012 УЄФА серед пріоритетів визначило питання безпеки, принципово вимагаючи від країн-організаторів ужити всіх заходів, щоб під час чемпіонату не постраждав жоден футболіст, тренер, суддя, уболівальник [1].

Визначено загальне коло проблем забезпечення громадського порядку, що можуть виникнути під час проведення чемпіонату: порушення громадського порядку та хуліганські вияви з боку футбольних уболівальників; можливість учинення терористичного акту; виникнення загрози санітарному та епідемічному благополуччю населення; можливість учинення злочинів проти життя, здоров'я, волі, честі та гідності, власності, статевої свободи і статевої недоторканності особи, громадського порядку й моральності, а також у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів; дорожньо-транспортні пригоди, що спричиняють затори та блокування об'єктів інфраструктури, а також залізничні аварії, аварії в аеропортах; проведення політичних або громадських акцій; виникнення надзвичайних ситуацій техногенного характеру; недостатній рівень забезпечення безпеки в місцях проживання й тимчасового перебування офіційних делегацій і гостей чемпіонату, стосовно яких здійснюють державну охорону [2].

Розв'язувати зазначені проблеми планують шляхом: 1) удосконалення актів законодавства щодо: використання системи відеоспостереження на стадіонах і поза їх межами; проведення феєрверків на стадіонах; запобігання несанкціонованому доступу сторонніх осіб на поле для гри, виявам расизму та неадекватної поведінки, зокрема з використанням транспарантів; визначення меж прилеглої до стадіонів території, на яку поширюється дія правил поведінки на стадіоні; запобігання незаконному продажу квитків на футбольні матчі чемпіонату, зокрема визначення відповідної системи їх розподілу; забезпечення можливості проведення особистого огляду персоналом з обслуговування стадіонів, зокрема стюардами; запобігання відвідуванню чемпіонату особами, які вчиняють правопорушення під час таких заходів, зокрема запровадження міжнародного обміну інформацією про зазначених осіб; віднесення злочинів, передбачених ст. 265-1 (незаконне виготовлення ядерного вибухового пристрою чи пристрою, що розсіює радіоактивний матеріал або випромінює радіацію) Кримінального кодексу України, до підслідності слідчих органів СБУ, а злочинів, передбачених ст. 294 (масові заворушення) цього Кодексу, – підслідності міліції; посилення відповідальності за правопорушення, учинені під час та у зв'язку з проведенням футбольного матчу; забезпечення безпеки та правопорядку під час проведення спортивно-масових і культурно-видовищних заходів, відповідно до європейських норм; 2) здійснення запобіжних заходів, заходів контролю, управління рухом уболівальників, а також заходів реагування на протиправні дії, зокрема під час перетинання державного кордону, перебування у громадських місцях і місцях проживання, прямування до місць проведення футбольних матчів та після їх закінчення; 3) здійснення обміну інформацією з правоохоронними органами країн, команди яких беруть участь у чемпіонаті; 4) залучення до співпраці під час чемпіонату офіцерів зв'язку іноземних країн, Інтерполу та Європолу; 5) здійснення нагляду за мережами автомобільних доріг, залізничними вокзалами, автовокзалами, автостанціями та аеропортами; 6) визначення потенційних загроз учинення терористичного акту; 7) інформування громадськості через засоби масової інформації про заходи щодо забезпечення безпеки, здійснювані під час проведення чемпіонату, зокрема з метою інформування про вчинення правопорушення; 8) забезпечення взаємодії державних органів із засобами масової інформації, зокрема для інформування населення про необхідність дотримання громадського порядку та правил пожежної безпеки, а також запровадження обмежень на стадіоні в разі вчинення правопорушення; 9) створення мобільних груп із представників правоохоронних органів для швидкого реагування на вчинення правопорушення та хуліганські вияви; 10) запровадження в підрозділах міліції та судах загальної юрисдикції чергування, з метою забезпечення оперативного реагування в разі виникнення злочину чи правопорушення; 11) забезпечення швидкого судового розгляду та прийняття відповідного рішення; 12) організації медичного забезпечення, зокрема надання екстреної медичної допомоги в разі виникнення надзвичайної ситуації; 13) створення на стадіоні та прилеглої до нього території мобільних пунктів для надання медичної допомоги, з урахуванням очікуваної чисельності уболівальників, оперативної обстановки в день проведення футбольного матчу, чисельності сил і засобів органів міліції, що залучаються для забезпечення безпеки та правопорядку; 14) ужиття необхідних профілактичних заходів для забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення; 15) модернізації транспортних засобів і шляхів сполучення, установлення знаків дорожнього сервісу та дублювання написів на цих знаках англійською мовою, забезпечення безпеки й охорони дорожнього руху; 16) приведення стану стадіонів у відповідність із встановленими нормами, обладнання їх сучасним устаткуванням та інженерно-технічними засобами, відповідно до вимог УЄФА; 17) акредитації осіб з обмеженими фізичними можливостями та розроблення заходів щодо забезпечення їх безпеки та створення, безперешкодного доступу до стадіону та прилеглої до нього території; 18) забезпечення безпеки в місцях проживання офіційних делегацій і гостей чемпіонату, стосовно яких здійснюють державну охорону, із залученням недержавних охоронних структур і постійного патрулювання поблизу таких місць представниками правоохоронних органів, з метою запобігання правопорушенням щодо іноземних громадян; 19) створення системи запобігання виникненню пожежі, іншої надзвичайної ситуації на стадіоні та прилеглої до нього території, а також ліквідації її наслідків; 20) розроблення і затвердження плану заходів щодо забезпечення цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки, а також порядку надання медичної допомоги; 21) здійснення заходів щодо запобігання та протидії незаконному використанню прав інтелектуальної власності, зокрема документування фактів незаконного використання права інтелектуальної власності УЄФА; 22) проведення для представників правоохоронних органів, недержавних охоронних структур і персоналу з обслуговування навчань з питань забезпечення безпеки під час підготовки та проведення масових спортивних заходів, а також іноземних мов; 23) здійснення заходів щодо забезпечення безпеки правоохоронними органами, місцевими органами виконавчої влади, органами самоврядування та власниками (орендарями) стадіонів; 24) визначення основних методів роботи та порядку залучення правоохоронних органів, недержавних охоронних структур і персоналу з обслуговування, з метою забезпечення безпеки та правопорядку [2].

Виконання цих функцій покладено на всю систему виконавчої влади, у тому числі й Міністерство внутрішніх справ України. Так, Міністерство внутрішніх справ України на виконання доручення Уряду та

відповідно до Галузевої цільової програми підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу вживає заходів щодо утворення за участю органів місцевого самоврядування центрів з питань безпеки та правопорядку на період підготовки та проведення в Україні Євро-2012 у містах, що приймають чемпіонат [3]. Сьогодні такі центри вже створено в містах Дніпропетровську, Донецьку та Одесі й очолюють їх начальники обласних підрозділів міліції, а їх заступниками призначено заступників міських голів. У м. Києві визначено, що керівником центру має бути один із заступників Київського міського голови, а його заступниками – керівництво столичної міліції та управління СБУ. До складу зазначених центрів уведено керівників регіональних підрозділів СБУ, МНС, ДПА, військового комісара. Крім посадовців зазначених категорій, залучатимуть також керівників управлінь (відділів) міських рад з питань освіти та науки, охорони здоров'я, транспорту і зв'язку, у справах сім'ї, молоді та спорту, фінансів й економіки, житлово-комунального господарства, а також експертів регіональних підрозділів Федерації футболу з питань безпеки.

Триває підготовка стюардів (фансек'юріті), згідно з розробленими програмами підготовки стюардів, відповідно до вимог, визначених Порядком організації роботи із забезпечення громадського порядку та безпеки під час проведення футбольних матчів і кваліфікаційних характеристик та описів професій правоохоронної сфери [4].

Загалом під час проведення футбольного матчу його організатори, власник (орендар) стадіону та футбольний клуб несуть відповідальність за забезпечення громадського порядку на території стадіону, його трибунах, органи міліції – на прилеглий до стадіону території, шляхах евакуації та в громадських місцях населеного пункту, де проводиться футбольний матч.

Для взаємодії сил і засобів, що залучені до забезпечення громадського порядку та безпеки під час проведення футбольного матчу, створюють координаційний штаб у складі представників організаторів футбольного матчу, органів міліції (Управління державної охорони, якщо заплановано участь посадових та інших осіб, стосовно яких здійснюють державну охорону), підрозділів МНС, служби безпеки футбольних клубів, приватних охоронних структур, власника (орендаря) стадіону, місцевого органу виконавчої влади, органу охорони здоров'я, які повинні бути забезпечені засобами зв'язку та проведення спостереження для своєчасного реагування на непередбачувану ситуацію [4].

Зміни в системі охорони громадського порядку під час проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу загалом зорієнтовані на визначення змісту діяльності всіх суб'єктів охорони громадського порядку щодо: 1) футбольних хуліганів та інших осіб, дії яких можуть створити загрозу безпеці під час Євро-2012; 2) припинення правопорушень іноземними громадянами.

Стосовно першого пункту слід зазначити, що частина специфічних примусових заходів спрямована на осіб, яким з певної причини заборонено вхід на стадіони. У законодавстві не визначено ці причини, за які їм може бути заборонено прохід на стадіон під час футбольних матчів. Аналіз дає змогу зробити припущення, що зазначені обмеження можуть стосуватися осіб, які вчинили правопорушення під час спортивних заходів, зокрема футбольних матчів (футбольних хуліганів). Визначаючи особливості поведінки із зазначеною категорією осіб, ураховують положення Європейської конвенції про насильство та неналежну поведінку з боку глядачів під час спортивних заходів, і зокрема футбольних матчів [5]. Зазначена Конвенція передбачає можливість виведення наявних або потенційних порушників порядку, а також осіб, що перебувають у стані алкогольного та наркотичного сп'яніння, із стадіонів і матчів або заборону входу таким особам на стадіони й матчі.

Аналіз вітчизняного досвіду свідчить, що футбольне хуліганство не є випадковим явищем, що виникло виключно на конкретному футбольному майданчику. Воно має відповідні рівні організації, лідерів та ієрархію, власну "ідеологію" та історію. Правоохоронні органи здійснюють ґрунтовну роботу з вивчення як середовища, так і безпосередніх лідерів й учасників таких уболівальницьких колективів. Водночас формують бази даних про осіб, які вчинювали правопорушення під час спортивних заходів, діяльність яких може вплинути на стан безпеки; вивчають настрої та здійснюють документування дій радикально налаштованих осіб, які мають наміри вчинити правопорушення під час міжнародних футбольних матчів; здійснюють розвідувально-пошукові заходи в місцях компактного проживання або перебування організованих груп уболівальників, з метою виявлення та недопущення протиправних дій стосовно них; забезпечують відеозйомку та фотографування окремих груп уболівальників, що

поводяться зухвало, порушують громадський порядок, і глядачів, які підбурюють до групових хуліганських виявів, вилучають таких осіб зі стадіону; супроводжують групи вболівальників до транспортних засобів та в них; публікують у місцевій пресі повідомлення про неналежну поведінку вболівальників і вжиті стосовно порушників заходи тощо.

Таким чином, реалізація поставлених завдань потребує консолідації зусиль практичних працівників і науковців. Оскільки лише спільними зусиллями можливо в досить стислі строки забезпечити належні умови для проведення міжнародних футбольних змагань найвищого рівня, привести національні стандарти охорони громадського порядку, прав і свобод людини під час таких заходів до загальносвітових вимог, сформуванню впевненість у здатності України просуватися на шляху до розбудови європейського демократичного й цивілізованого суспільства, підвищити рівень правової свідомості населення та громадської безпеки загалом.

#### ***СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ***

1. Про затвердження Державної цільової програми підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу : постанова Кабінету Міністрів України від 22 лют. 2008 р. № 107.

2. Про схвалення Концепції забезпечення безпеки та правопорядку під час проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 верес. 2008 р. № 1244-р.

3. Про затвердження Галузевої цільової програми підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу : наказ МВС України від 20 берез. 2008 р. № 133.

4. Про затвердження Порядку організації робіт із забезпечення громадського порядку та безпеки під час проведення футбольних матчів : постанова Кабінету Міністрів України від 29 черв. 2004 р. № 823.

5. Про ратифікацію Європейської конвенції про насильство та неналежну поведінку з боку глядачів під час спортивних заходів, і зокрема футбольних матчів : Закон України від 15 листоп. 2001 р. № 2791-III.

*Мінченко Сергій Іванович –*

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,  
докторант кафедри оперативно-розшукової діяльності  
Національної академії внутрішніх справ

## **ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ПРАВОВОЇ КУЛЬТУРИ ПРАЦІВНИКІВ ОПЕРАТИВНИХ ПІДРОЗДІЛІВ В УМОВАХ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА**

*Визначено шляхи оптимізації процесу формування правової культури суб'єктів оперативно-розшукової діяльності. Розглянуто методологічні засади та пріоритетні напрями вдосконалення правової культури в умовах демократичних перетворень сучасного суспільства.*

**Ключові слова:** правова культура демократичного суспільства; вдосконалення оперативно-розшукової діяльності (ОРД); формування правової культури суб'єктів ОРД.

*Определены пути оптимизации процесса формирования правовой культуры субъектов оперативно-розыскной деятельности. Рассмотрены методологические основания и приоритетные направления усовершенствования правовой культуры в условиях демократических преобразований современного общества.*

**Ключевые слова:** правовая культура демократического общества; усовершенствование оперативно-розыскной деятельности (ОРД); формирование правовой культуры субъектов ОРД.

*The article is devoted to analysis of the present state and the optimizational ways of development of the legal culture of operative and search activity subjects. There's an attempt to define the main methodological foundations and prior directions of this culture's improvement in the conditions of democratic transformations of modern society.*

**Keywords:** legal culture of democratic society; improvement of operative and search activity (OSA); development of legal culture of OSA subjects.

Одним з найвагоміших чинників забезпечення прав і свобод людини та громадянина у процесі ОРД, безперечно, є рівень розвитку правової культури безпосередніх виконавців цієї діяльності, оскільки від визнання й активного підтримання ними відповідних регулятивних цінностей залежить непорушність цих прав і свобод під час оперативно-розшукових заходів. Цей рівень загалом визначається мірою збігу діяльнісних установок

особи з ключовими орієнтирами права, що є суспільно значущими в контексті певних конкретно-історичних умов.

З огляду на певні особливості ОРД, що пов'язані з розбіжностями між побутово-моральними та професійно-цільовими ціннісними вимірами форм і засобів цієї діяльності, під час формування правової культури її суб'єктів виникає низка проблем, зумовлених, передусім, неоднозначністю таких вимірів. В умовах демократичних перетворень суспільно-політичного життя та реалізації ідеї верховенства права посилюється значущість переосмислення самого змісту ОРД в аспекті пріоритетності її спрямування на якомога ефективніше забезпечення прав і свобод людини. Тому крізь призму зазначеної мети неодмінно слід розглядати й оцінювати будь-які заходи в системі ОРД, хоча наразі в цій сфері доводиться констатувати домінанту державних, відомчих і вузькопрофесійних інтересів.

Серед проблем формування належного рівня правової культури оперативних працівників варто назвати й ту обставину, що досягнення цієї мети навряд чи може стати результатом лише освітньо-виховної роботи з особовим складом відповідних службових підрозділів. Адже у професійній правосвідомості кожного з них цілком природно превалюватимуть такі орієнтири, що відповідають, передусім, реаліям їх практичної діяльності. У разі суттєвої “прогалини між буттям та ідеєю права”, будь-які спроби такого “культурно-просвітницького” прищеплення їм навіть найшляхетніших правових ідеалів і цінностей найчастіше “блокуватимуться” усвідомленням віддаленості останніх від “життєвої дійсності”.

Названі вище проблеми, що зазвичай супроводжують розроблення стратегічних засад і визначення конкретних шляхів формування й удосконалення правової культури працівників оперативних підрозділів, спонукають до філософсько-правового аналізу причин виникнення та можливих способів їх розв'язання. Зокрема, у цій статті здійснено спробу визначити найзагальніші теоретико-методологічні засади та цільові орієнтири здійснення заходів щодо забезпечення належного рівня правової культури, з огляду на тенденції демократичного розвитку сучасного суспільства та специфіку ОРД.

Феномен правової культури є об'єктом різнопланових науково-теоретичних досліджень, серед авторів яких слід назвати, зокрема, С. Алексєєва, О. Бандуру, В. Бачиніна, В. Копейчикова, М. Костицького, В. Кузнєцова, Д. Никифорчука, М. Поповича, В. Сальникова, С. Сливку, Ю. Тодику, М. Цимбалюка та ін. Попри вагомість зазначених досліджень, залишається чимало “білих плям” у царині правового виховання “служителів закону”, особливо в умовах, коли їх професійна діяльність передбачає забезпечення прав і свобод суб'єктів засобами, що пов'язані з можливістю вторгнення у сферу законних інтересів інших осіб (це доволі виразно простежується, зокрема, в системі оперативно-розшукової діяльності).

Аналіз потенційних шляхів оптимізації формування правової культури працівників оперативних підрозділів має ґрунтуватися на вивченні середньостатистичних показників, що засвідчували б наявний стан адаптації цієї категорії службовців до актуальних ідей, цінностей і форм реалізації права в суспільстві. Як свідчать результати опитування близько чотирьохсот працівників оперативних підрозділів органів внутрішніх справ України, більшість респондентів не завжди виявляли належне розуміння правового характеру та змісту ОРД. На думку 19,8 % респондентів, за умови дотримання абсолютно всіх нормативних вимог (матеріального і процесуального права) і так не дуже високий рівень розкриття злочинів знизився б, щонайменше, на порядок.

Водночас 33,7 % опитаних не змогли дати чіткої відповіді на це питання (що, очевидно, свідчить про нерозуміння чи байдужість до з'ясування правового змісту ОРД та її підпорядкованості забезпеченню конституційних прав і свобод громадян). Якщо вибіркова група насправді є “середньостатистичною” (як передбачалося під час проведення цього соціологічного дослідження), доходимо індуктивного висновку, що рівень правової культури третини вітчизняних працівників оперативних підрозділів не завжди є достатнім для усвідомлення правового характеру та справжнього суспільного призначення їх професійної діяльності.

Лише 17,2 % представників цієї групи виявили таке розуміння (при цьому переважна більшість із них має вищу юридичну освіту). Решта ж (29,3 %) респондентів, хоча й продемонстрували знання змісту конституційних прав і свобод людини та громадянина, однак висловилися на користь їх дотримання лише в тих випадках, коли це не перешкоджатиме ефективному виконанню оперативних завдань. В іншому разі, на думку цієї підгрупи, має йтися не більше, ніж про “бажаність” (але не обов’язковість) такого дотримання. Тобто основоположний характер прав і свобод людини визнають здебільшого “теоретично”; на практиці ж ОРД вони нерідко з об’єктивних причин поступаються статусом пріоритетності на користь вузькопрофесійним чи службовим інтересам.

Дослідження виявило, що, крім цілком об’єктивних обставин, пов’язаних зі специфікою ОРД стосовно неоднозначності співвідношення її функцій та засобів з ідеєю недоторканності конституційних прав і свобод, існує також низка суб’єктивних факторів негативного впливу на рівень загальної та професійної культури цієї категорії осіб. Так, 32,4 % опитаних представників вибіркової групи повідомили про нерегулярність читання ними газет і журналів, відвідування культурно-освітніх заходів; ще більша частина (43,5 %), посилаючись на брак вільного часу, зізналася в тому, що майже не читають (а якщо й читають, то досить рідко) художню літературу. Фахову юридичну періодику та монографічну літературу регулярно вивчають лише 15,2 % респондентів. Відомчі ж нормативні акти та інструкції вивчають 53,4 % опитаних, мотивуючи це не так особистою зацікавленістю, як службовим обов’язком.

Показовим є й той факт, що свою недостатню увагу до підвищення власних культурно-освітнього та професійно-юридичного рівнів працівники оперативних підрозділів пояснюють не тільки службовою завантаженістю та відповідною обмеженістю дозвілля (загалом на цю причину вказали 74,6 % респондентів), а й переконаністю в незначущості отримуваних знань для фахової діяльності. Поряд із браком вільного часу, 35,3 % опитаних обґрунтовують свою позицію посиленням на значно більшу вагомість суто практичного досвіду оперативної роботи, порівняно з теоретико-науковими розробками.

Безперечно, цей досвід загалом визначає ефективність ОРД. Проте ця ефективність не є самоціллю, оскільки вона підпорядкована, передусім, стабілізації правопорядку в суспільстві шляхом застосування засобів протидії злочинним посяганням на законні права й свободи громадян. Організаційні характеристики та нормативно-ціннісну спрямованість правопорядку навряд чи можна досягнути виключно на базі власного індивідуально-суб’єктивного сприйняття правової реальності. Особистий досвід є надто обмеженим, щоб стати надійною заміною знанням, що акумулюють та узагальнюють історичний досвід людства: як позитивний (у вигляді “апробованих практичних алгоритмів”), так і негативний (тобто “уроки минулого”, ігнорування яких може призвести до повторення тих самих помилкових рішень і дій).

Істотною проблемою формування належної правової культури працівників оперативних підрозділів є запобігання й подолання наслідків “професійної деформації”. Якими “жорсткими” не були б критерії кадрового добору (стосовно особистісних і фахових якостей претендентів) під час вступу на службу і наскільки б певна особа не відповідала їм, у процесі її адаптування до системи ОРД (з її специфічними правилами, конфіденційним характером, тісним контактом з маргінальним суспільним середовищем і “тіньовою” субкультурою тощо) зазвичай спостерігаються відповідні зміни в її культурно-професійному “обличчі”. Така асиміляція до вельми суперечливого поля ОРД (зокрема, й до тих її моментів, які здатні негативно впливати на особистість) є своєрідним “захисним механізмом”, що, з одного боку, допомагає оперативникам утриматися всередині системи цієї діяльності та ефективно функціонувати в її межах. З іншого боку, особистісно-культурні викривлення інколи сприяють відчуженню суб’єктів ОРД від загальнолюдських мірил суспільного життя, а отже, й від тих його нормативних стандартів, що втілені в конституційних правах і свободах людини й громадянина. Подекуди такий суб’єкт, опинившись на межі між кримінальним і “правовим” світами, поставши перед дилемою особистісного вибору, тяжіє радше до морально-культурних стереотипів першого – значно адекватнішого стосовно його “трансформованої” (під впливом цього світу) свідомості, ніж традиційний життєвий уклад решти суспільства, що став сприйматися ним як надто віддалений та “чужий”.

Шляхи ж подолання такого відчуження полягають не в самих лише спробах “ідеологічно-виховного впливу” на професійну правосвідомість і загальну правову культуру працівників оперативних підрозділів, а й, насамперед, у реорганізації суспільних і службових відносин, за якої правовий спосіб їх побудови виявляв би відчутні *реальні* переваги (у співвідношенні ступенів результативності та ризику) перед протиправними відхиленнями від нього. Ідеться про те, що діяльність, узгоджена з нормами права, має бути засобом забезпечення доволі високого рівня реалізації суб’єктивних інтересів, міра перевищення якого, за умов протиправних дій, не виправдовувала б ступеня ризикованості останніх. В іншому разі істотно знижуватиметься ймовірність набуття правовими ідеологемами статусу дієвих регулятивів, якими суб’єкт свідомо й за власним переконанням керувався б у своїй фаховій діяльності та повсякденній поведінці.

У тих країнах, де працівники оперативних підрозділів мають доволі високий соціальний статус і належне матеріальне забезпечення, рівень корупції, з цілком зрозумілих причин, є значно нижчим, порівняно з країнами, у яких такі працівники перебувають у менш сприятливих умовах. Щоправда, не варто абсолютизувати значущість цих чинників для оптимізації правопорядку, оскільки разом зі зростанням можливостей суб’єкта зростає і “ціна його потреб”. Тож останні також підлягають відповідному “культивуванню” не тільки з позиції правової культури, а й у ширшому контексті нормативності міжособистісних стосунків і системи загальнолюдських цінностей. Як слушно зазначає С. Максимов, “правове виховання не може мати своїм началом просте засвоєння норм права, правил зовнішньої поведінки. Його основи повинні закладатися раніше, ще до попереднього ознайомлення з власне правовим матеріалом. Воно має здійснюватися на рівні життєвих правил поведінки, установок, що визначають вибір у тій чи іншій ситуації” [1, с. 264].

З розгортанням демократизації суспільно-політичного життя суттєво змінюється підхід як до розуміння змісту правової культури, так і до визначення цільових орієнтирів її формування. Це поняття вже не зводиться лише до знання й виконання закону. Закріплення в ч. 1 ст. 8 Конституції України принципу верховенства права логічно передбачає можливість “неправового” характеру закону та, відповідно, правомірність його оскарження в Конституційному Суді. Тож правова культура тлумачиться не тільки як

“повага до закону” (отже, до державної законодавчої влади), а, передусім, як повага до чужих прав і здатність відстоювати власні права. Адже такі права, як відомо, не є “дарунком законодавця”, а належать кожній особі як людині й громадянину.

Якщо тоталітарне суспільство ґрунтується на загальній культурно-нормативній установці щодо повного підпорядкування особи державі, то в умовах розбудови власне правових форм суспільства й держави “вищим принципом... правової свідомості є *визнання незалежності кожного члена суспільства* (його автономії), дії влади повинні регламентуватися правом, а ідея державної опіки категорично заперечується” [1, с. 262]. На зміну такому “всеохопному піклуванню” з боку держави приходять принцип вільного самовизначення особи щодо реалізації власної гарантованої правом свободи.

Зазначений принцип має бути також однією із засад формування адекватної правової культури працівників оперативних підрозділів; передусім, це стосується культури вирішення конфліктних ситуацій, що передбачають здійснення повноважень стосовно обмеження прав і свобод людини й громадянина. Належний рівень такої культури асоціюється з низкою аспектів, серед яких можна визначити найголовніші.

По-перше, його показниками є відпрацювання та реалізація чітких механізмів обмеження суб’єктивних прав і свобод у межах непорушності їх змісту (як це, зокрема, має місце в унормуванні припустимих обмежень права на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції, мотивованих відсутністю інших дієвих засобів розслідування, попередження чи припинення злочинів; однак, у разі невикористання отриманої таким чином інформації за межами слідства, згадані обмеження не посягатимуть на сам зміст цього права).

По-друге, об’єктивно втручаючись у сферу конституційних прав інших осіб, суб’єкти ОРД мають усвідомлювати свою відповідальність за те, що це вторгнення є досить обґрунтованим, законним і може тягнути за собою юридичні наслідки щодо поновлення цих прав. “Надаючи оперативникам можливість використовувати специфічні засоби й методи для вирішення своїх професійних завдань, суспільство висуває підвищені вимоги до них, виражає їм велику довіру... оскільки право впливати на особистість, її подальшу долю... передбачає підвищену відповідальність перед суспільством” [2, с. 137].

По-третє, зазвичай нестандартний характер ситуацій, у яких виникають конфлікти між службовими повноваженнями працівників оперативних підрозділів і конституційними правами й свободами громадян, що потрапили у сферу ОРД, потребує від суб’єктів цих повноважень підвищеного рівня творчого потенціалу, професійної інтуїції та аналітичної культури, розважливості дій та адекватної оцінки їх ризикованості. Базовим критерієм цієї оцінки має бути співвідношення позитивного та негативного ефекту застосування певних засобів і методів ОРД, порівняно з аналогічним співвідношенням можливих наслідків, спричинених утриманням від їх використання.

По-четверте, “візитною карткою” правової культури оперативника є його вміння через усвідомлення людиномірного характеру права виявити гуманне, справедливе та неупереджене ставлення до осіб, які стали об’єктами ОРД. При цьому, на відміну від морально-релігійних інтерпретацій, власне *правовий* зміст таких культурних цінностей, як гуманність і справедливість, полягає не так в абстрактній “любові й чуйності до ближнього”, як у спрямованості людських учинків на досягнення їх відповідності тим загальним нормам, що узгоджуються із суспільними уявленнями про природу та гідність людини. Змістом цих норм має бути установка на такий порядок розподілу правових можливостей у суспільстві, за якого реалізація прав і свобод одних суб’єктів не ставала б

на заваді здійснення та не порушувала аналогічних прав і свобод інших. Тому гуманізація правової культури працівників оперативних підрозділів передбачає не лише “пом’якшення” методів роботи та засобів впливу на об’єктів ОРД, а й, передусім, якомога обережніше й відповідальніше втручання у сферу їх правової свободи, навіть якщо воно пов’язане з професійною необхідністю. Забезпечення й охорона прав і свобод людини та громадянина є головною метою ОРД, тому саме цій меті мають підпорядковуватися будь-які інші її цілі.

Досить усталена в межах європейської правової культури асоціація “гуманності” з “м’якістю” зумовлена прагненням раціонального правового реагування навіть на ті дії, що мають антисуспільний характер: “історія жорстоких тілесних покарань з приниженням людської гідності, як виявилось, аж ніяк не сприяла утвердженню думки про поновлювану таким чином справедливість; вона лише демонструвала наявність права на свавілля та жорстокість в одних і його відсутність в інших (що саме по собі є несправедливим). Раціональність же права вимірюється, насамперед, його справедливістю (оскільки остання визначає міру його власної стійкості та ефективності в плані досягнення суспільної рівноваги шляхом встановлення “правової симетрії”)” [3, с. 207]. Тобто зміст поняття “раціональність” (як відповідність розумові людства, який має узгоджувати власні засади з принципами організації самого світобуття) передбачає не лише суб’єктивні, а й об’єктивні виміри. Зокрема, щойно згадувана оцінка розумності права з позиції принципів симетрії та рівноваги є одним з виявів тенденції відходу від замикання змісту правової нормативності виключно на суб’єктивній волі законодавця. Наприклад, “у минулому... кожне порушення закону розглядалося як посягання на права самого суверена, і сувора відплата була його привілеєм. В усьому цьому не було і натяку на симетрію прав злочинця і суверена. Тортури та публічні катування були не процедурами поновлення справедливості, а практикою підтвердження принципу безмежної влади суверена” [4, с. 549]. Тому подальший розвиток правової культури був спрямований на поступовий перехід від суто “тілесних” варіантів впливу на людську поведінку до маніпуляцій з такими природно-правовими цінностями, як життя, свобода та власність. Зрештою, “основна мета правового регулювання поступово трансформувалася з диктатури страху перед владою у владне забезпечення свободи самовизначення та самостворення суспільних якостей людини як вищої цінності” [3, с. 207].

Отже, визначаючи шляхи формування належної правової культури працівників оперативних підрозділів, слід урахувати ті трансформації, що відбулися як у суспільному усвідомленні самого змісту права, так і у сфері цільових орієнтирів ОРД. Правова нормативність тлумачиться вже не як “похідна функція” від законодавчої влади держави, а як така, що формується в самоорганізованому середовищі міжлюдських відносин і сягає рівня юридичних норм, на підставі яких регламентуються набуття, охорона та захист законних прав суб’єктів [5, с. 151]. Пріоритетною метою оперативно-розшукової діяльності стає забезпечення правової автономії особи як людини й громадянина. Досягнення цієї мети передбачає утвердження смислових цінностей права як на рівні суспільного менталітету, так і в контексті професійної правосвідомості оперативників. Адже “правова культура поєднує соціальні ідеали та практику, моральні та правові цінності з практично корисною діяльністю щодо втілення в життя вимог законності” [6, с. 135]. Тому її вдосконалення нерозривно пов’язане із “задачею запровадження в законодавство, у практику застосування закону всього того, що характеризує право як величезну соціальну цінність, явище загальнолюдської культури” [7, с. 29]. Провідними ідеологічними засадами формування належної правової культури працівників оперативних підрозділів мають бути ідеї пріоритетності прав і свобод людини та громадянина, панування права й верховенства правового закону, демократії, законності, вільного громадянського суспільства тощо.

### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Максимов С. И. Правовая реальность: опыт философского осмысления / Максимов С. И. – Х. : Право, 2002. – 328 с.
2. Теория оперативно-розыскной деятельности / под ред. К. К. Горяинова, В. С. Овчинского, Г. К. Синилова. – М. : ИНФРА-М, 2009. – 831 с.
3. Цимбалюк М. М. Онтологія правосвідомості: теорія та реальність / Цимбалюк М. М. – К. : Атіка, 2008. – 288 с.
4. Бачинин В. А. Философия права и преступления / Бачинин В. А. – Х. : Фолио, 1999. – 607 с.
5. Тімуш І. С. Інтегральний погляд на право / Тімуш І. С. – К. : Атіка, 2009. – 284 с.
6. Бандура О. О. Правознавство у системі наукового знання: Аксіологічно-гносеологічний підхід / Бандура О. О. – К. : КНУВС, 2010. – 272 с.
7. Гавриленко Г. Правова держава і правова культура / Г. Гавриленко // Право України. – 1993. – № 1. – С. 23–29.

## **СЛІДЧІ ТА ІНШІ ПРОЦЕСУАЛЬНІ ДІЇ: ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ**

*Розглянуто слідчі та процесуальні дії для визначення ознак, що характеризують кожну з них як окрему й самостійну дію. Проаналізовано позиції вчених-процесуалістів і криміналістів стосовно ролі кожної з цих дій. Визначено конкретні ознаки, що відрізняють процесуальні дії від слідчих.*

**Ключові слова:** слідчий; процесуальні дії; слідчі дії; докази; ознаки.

*Рассмотрены следственные и процессуальные действия для определения признаков, характеризующих каждую из них как отдельное и самостоятельное действие. Проанализированы позиции ученых-процессуалистов и криминалистов о значении каждого из этих действий. Определены конкретные признаки, отличающие процессуальные действия от следственных.*

**Ключевые слова:** следователь; процессуальные действия; следственные действия; доказательства; признаки.

*Consequences and judicial actions are considered for the decision of signs each characterized them as separate and independent action. Positions of scientists and criminal lawyers are analysed about the value of each of these actions. Concrete signs distinguishing judicial actions from consequences ones are certain.*

**Keywords:** investigator; judicial actions; consequences action; proofs; signs.

Діяльність органів досудового слідства й дізнання щодо розслідування злочинів передбачає різноманітні дії, що врегульовані кримінально-процесуальним законом. У зв’язку з цим, їх називають процесуальними. Незалежно від їх безпосередніх завдань, ці дії загалом спрямовані на забезпечення повного, усебічного й об’єктивного розслідування обставин учиненого суспільно небезпечного діяння. Активний пошуковий характер процесу розслідування, що пов’язаний зі збиранням, перевіркою, оцінюванням і використанням доказів, зумовлює виконання слідчим комплексу процесуальних дій [1, с. 4]. У науковій літературі такі дії можуть мати різну назву, зокрема: “слідчі дії”, “процесуальні дії”, “інші процесуальні дії”, однак усі вони мають єдине спрямування – виконання завдань кримінального судочинства. Ці поняття, на перший погляд, схожі між собою, проте детальний аналіз виявляє низку відмінних рис.

Питанням вивчення слідчих і процесуальних дій присвятили низку робіт учені-процесуалісти і криміналісти: І. Є. Биховський, І. Ф. Герасимов, В. П. Гончаренко, М. П. Гутерман, В. С. Кузьмічов, Є. Ф. Куцова, І. М. Лузгін, С. М. Стахівський, В. М. Тертишник, М. А. Чельцов, С. О. Шейфер, В. П. Шибіко та ін.

Однак науковці ще й досі не визначили чітку теоретичну концепцію щодо розмежування дій, що здійснюють органи, які ведуть провадження у кримінальній справі. Слідчим діям приділено більше уваги законодавця, зокрема, надано їх вичерпний перелік, детально регламентовано порядок їх проведення тощо. Водночас не цілком зрозуміло, які дії належать до процесуальних і який порядок їх проведення тощо. Пріоритетне значення під час доказування у кримінальному процесі відводять саме слідчим діям, натомість іншим процесуальним діям як способам доказування необґрунтовано приділяють другорядну роль.

З огляду на зазначене, метою цієї статті є дослідження слідчих і процесуальних дій, визначення на підставі цього спільних ознак та відмінностей, ознак, що характеризують кожен з них як окремий та самостійний елемент кримінально-процесуальної діяльності.

Діяльність слідчого у процесі розслідування злочинів передбачає нерозривне поєднання всіх різновидів дій, узгоджених у межах системи, що спрямована на виконання завдань кримінального судочинства [2, с. 347].

Під час розслідування злочину слідчий здійснює: 1) процесуальні дії – усі передбачені кримінально-процесуальним законодавством заходи; 2) слідчі дії, що виконують функції збирання, дослідження, оцінювання й використання доказів; 3) розшукові заходи; 4) організаційні заходи, що спрямовані на забезпечення проведення процесуальних, слідчих і розшукових дій [3, с. 7–8].

Слідчі дії посідають у структурі діяльності слідчого особливе місце, оскільки саме через їх провадження відбувається збирання, перевірка та оцінювання доказової інформації. Є всі підстави стверджувати, що інші процесуальні акти, які здійснює слідчий під час досудового слідства, безпосередньо не спрямовані на здійснення функцій доказування, а створюють необхідні умови для провадження основних слідчих дій, пов'язаних з отриманням доказової інформації [2, с. 347].

На думку таких учених, як М. М. Михеєнко, В. Т. Нор, В. П. Шибіко, процес збирання доказів не зводиться лише до проведення слідчих і судових дій. Прихильники такої позиції серед способів збирання доказів та їх процесуальних джерел на один рівень зі слідчими діями виносять провадження процесуальних дій [4, с. 119].

Дослідники В. І. Галаган, О. І. Галаган і Ж. В. Удовенко до засобів доказування відносять такі дії процесуального та непроцесуального характеру: 1) процесуальні дії; 2) слідчі дії; 3) непроцесуальні дії; 4) оперативно-розшукові дії; 5) розшукові дії [5, с. 114, 116].

Одержання та перевірку доказів здебільшого здійснюють шляхом проведення слідчих дій, проте існує певна кількість процесуальних дій, що також спрямовані на одержання та перевірку доказів у справі. Для прикладу, витребування характеристики з місця проживання, навчання або роботи обвинуваченого має на меті встановити обставини, що характеризують його особу; витребування довідки про наявність в обвинуваченого певних захворювань тощо.

Підвищений науковий інтерес дослідників до слідчих дій як способів збирання доказів та особливостей їх провадження зумовив виникнення різних підходів до розуміння їх сутності та правової природи, ознак, видів, класифікацій, особливостей проведення тощо. Зазначене перешкоджає формуванню уніфікованого підходу до розуміння слідчих дій, значною мірою ускладнює це завдання.

У широкому значенні слідчими діями вважають усі процесуальні дії слідчого, які він учиняє під час розслідування конкретної кримінальної справи. У вузькому значенні – лише ті дії, що спрямовані на безпосереднє виконання завдань доказування [6, с. 195]. Натомість Н. І. Бажанов розширює обсяг слідчих дій, визначаючи такими, крім тих, що мають на меті збирання та фіксацію доказів, ще й такі процесуальні дії, мета яких – притягнення як обвинуваченого, обрання запобіжного заходу, визнання особи цивільним позивачем або цивільним відповідачем у кримінальній справі [7, с. 202–203].

Аналізуючи поняття слідчих дій, російський учений А. В. Смірнов стверджує, що процесуальні дії вважають слідчими не тому, що їх здійснюють слідчі, а тому, що вони спрямовані на виявлення слідів. У цьому розумінні такі процесуальні акти, як порушення кримінальної справи, застосування запобіжного заходу, пред'явлення обвинувачення тощо, не належать до слідчих дій. Називати всі процесуальні дії слідчого слідчими недоцільно, оскільки останні мають сувору, детально розроблену процесуальну форму та забезпечені можливістю застосування державного примусу. Цією ознакою не володіють, тому не є слідчими діями, такі способи збирання доказів, як витребування та прийняття наданих предметів і документів й інші процесуальні дії [8, с. 3].

Оскільки метою нашої статті є виявлення ознак, за якими різняться слідчі та процесуальні дії, не будемо зупинятися на детальній характеристиці кожної з цих дій, а перейдемо відразу до аналізу відмінностей.

Слід погодитися з думкою Ю. М. Черноус, що процесуальні дії співвідносяться зі слідчими діями, як ціле і частина. Процесуальні дії охоплюють усі передбачені кримінально-процесуальним законодавством заходи, проте відрізняються від слідчих за метою, колом уповноважених суб'єктів і порядком провадження, отримуваними результатами тощо [9, с. 49].

Вивчаючи слідчі дії, Є. Ф. Куцова відмежовує їх від процесуальних, обґрунтовуючи тим, що: 1) метою слідчих дій є збирання та перевірка доказів, тобто вони слугують одержанню саме доказів, натомість усі інші інформаційні дії здійснюють з метою доказування і також створюють “фактичні дані”, проте доказами вони не є; 2) результатом слідчих дій фіксуються та співвідносяться із закріпленим у законі видом джерел доказів протоколи слідчих і судових дій. Тому віднесення до категорії слідчих певних дій, що втілюють рішення слідчого й утворюють у зв'язку з цим певні етапи розслідування, є недоцільним. Наприклад, притягнення особи як обвинуваченого протоколами, які були б джерелами доказів, не оформлює та не містить відомостей про факти [10, с. 32–33].

Як зазначають Ю. Н. Белозьоров та В. В. Рябоконт, розслідування вимагає від слідчого проведення процесуальних дій, що відрізняються від слідчих і спрямовані на: 1) регулювання перебігу розслідування та його закінчення; 2) забезпечення дотримання та реалізації прав і законних інтересів учасників процесу; 3) оформлення прийнятих слідчим процесуальних рішень тощо. Таким чином, процесуальні дії, на відміну від слідчих, не є засобом реалізації завдань доказування, а лише створюють необхідні умови розслідування кримінальної справи [11, с. 3–4].

На противагу цьому, Н. А. Громов стверджує, що деякі процесуальні дії спрямовані на отримання доказів і можуть доповнити систему слідчих дій. До них учений відносить такі: 1) затримання підозрюваного; 2) одержання зразків для порівняльного дослідження; 3) перевірка показань на місці. Тут важливо мати на увазі, що при затриманні підозрюваного, наприклад, коли його дії пов'язані з безпосереднім виявленням ознак злочину, підстави, час і місце затримання набувають доказового значення. Отримуючи зразки, тобто ототожнюючи ознаки об'єкта або його частин з речовим доказом, слідчий одержує нову інформацію, яку потім використовує для встановлення істини [12, с. 218].

Основним способом збирання, дослідження та використання доказів є слідчі дії, однак існують додаткові процесуальні способи, що також спрямовані на збирання доказів, проте характеризуються обмеженою правовою регламентацією та менш активною діяльністю слідчого. Для прикладу, слідчому (суду) варто застосовувати передбачені у ст. 66 КПК України процесуальні дії у випадках, коли для розслідування кримінальної справи встановлення місцезнаходження предметів і документів не має доказового значення, відсутні підстави побоювання за їх збереження, а також слідчий переконаний у добровільності здійснення таких процесуальних дій без застосування заходів примусу. Якщо ж у слідчого є підстави вважати, що необхідні йому предмети й документи може бути знищено чи втрачено, існує можливість протидії, з тактичних міркувань для їх отримання він має застосовувати такі слідчі дії, як огляд, виїмка або обшук [6, с. 211].

Очевидно, що певна різниця між слідчими та процесуальними діями все ж таки є. Тому деякі вчені визначають ознаки, за якими вони різняться.

Так, Ю. М. Groшевий, З. О. Єнікєєв та С. М. Стахівський дотримуються думки, що до ознак, які розмежовують слідчі дії від процесуальних, належать:

- 1) детальна регламентація в законі процесуального порядку проведення слідчих дій, на відміну від процесуальних дій;
- 2) слідчі дії здійснюються лише вповноважені державні органи, а процесуальні можуть здійснювати учасники кримінального процесу;
- 3) слідчі дії спрямовані на одержання та перевірку доказів, а процесуальні дії не мають такої мети;
- 4) на відміну від процесуальних, слідчим діям характерний процесуальний примус (наприклад, допит підозрюваного, під час якого здійснюються втручання в його особисте життя та життя його родичів; обшук, виїмка, освідування);
- 5) під час здійснення слідчих дій можливе обмеження конституційних та інших прав і законних інтересів громадян, процесуальні ж дії спрямовані на захист цих прав [1, с. 8–9; 13, с. 57; 14, с. 48].

В. С. Кузьмічов та Ю. М. Черноус [6, с. 213–214] до критеріїв розмежування слідчих і процесуальних дій відносять такі:

- 1) слідчі дії мають підвищений рівень правової регламентації, порівняно з процесуальними;
- 2) мета процесуальних дій – досягнення завдань кримінального судочинства, згідно зі ст. 2 КПК України, а слідчі дії безпосередньо спрямовані на збирання, дослідження й використання доказів, з метою встановлення істини у кримінальній справі;
- 3) процесуальні дії (прийняття явки з повинною, відібрання пояснень від громадян чи посадових осіб тощо) може бути здійснено як до порушення кримінальної справи, так і в процесі досудового слідства; слідчі дії, крім установлених законодавством винятків, застосовують лише після порушення кримінальної справи за наявності правових і фактичних підстав;
- 4) слідчі дії проводять лише слідчий та уповноважені службові особи, які несуть підвищену відповідальність за їх законне і своєчасне проведення. Процесуальні дії можуть реалізовувати як уповноважені службові особи (слідчий, дільничний, оперативний працівник), так і інші учасники кримінального процесу (підозрюваний, обвинувачений, їх захисники, потерпілий та його представник, свідок, цивільний позивач, цивільний відповідач, їх представники та інші учасники кримінального судочинства);
- 5) процесуальне закріплення перебігу та результатів слідчої дії відбувається у суворо регламентованій кримінально-процесуальним законодавством формі – протоколі слідчої дії, а в разі застосування технічних засобів фіксації – відповідних носіях інформації. Закріплення перебігу й результатів процесуальної дії знаходить своє відображення в різноманітних процесуальних документах: постанові, результатах виконання

доручення на проведення оперативно-розшукових заходів, відібранні підписки про невиїзд, письмовому зобов'язанні про особисту поруку, протоколи про пред'явлення обвинувачення, складення опису майна при накладенні на нього арешту тощо;

б) протокол слідчої дії відображає багатосторонні правовідносини, оскільки до провадження слідчих дій можуть залучати підозрюваного, обвинуваченого, свідка, потерпілого, спеціаліста, експерта, перекладача, понятих тощо. Форми закріплення інших процесуальних дій (постанова, доручення, клопотання тощо) виражають одностороннє волевиявлення суб'єкта розслідування, що може бути підставою для виникнення розвитку, зміни або припинення правовідносин.

На основі здійсненого дослідження наукової літератури, норм кримінально-процесуального законодавства й аналізу слідчої практики визначимо основні критерії відмежування процесуальних дій від слідчих (таблиця).

*Таблиця*

<b>Процесуальні дії</b>	<b>Слідчі дії</b>
Переважно не мають процесуальної регламентації	Мають процесуальну регламентацію в законі
Забезпечують дотримання прав і законних інтересів учасників процесу	Обмежують права та законні інтереси учасників процесу (деякі дії вчиняють за згодою судді або санкцією прокурора)
Проводять на всіх стадіях кримінального процесу	Проводять після порушення кримінальної справи (за винятком огляду місця події та зняття інформації з каналів зв'язку) у межах досудового слідства за наявності правових і фактичних підстав та під час розслідування нововиявлених обставин
Не містять процесуального примусу	Здійснюють за допомогою процесуального примусу
Безпосередньо не спрямовані на забезпечення процесу доказування	Спрямовані на збирання, перевірку доказової інформації
Створюють необхідні умови для провадження основних слідчих дій, що пов'язані з отриманням доказової інформації	Є основними способами реалізації завдань доказування
Здійснюють усі учасники процесу	Здійснюють лише слідчий та вповноважені державні органи й посадові особи
Характеризуються опосередкованою діяльністю слідчого (надати документи, провести ревізію, виконати доручення)	Характеризуються безпосередньою активною та самостійною діяльністю слідчого
Не передбачають застосування технічних засобів (їх результати фіксують у постанові, дорученні, клопотанні тощо)	Обов'язкова фіксація у протоколі проведення слідчої дії або на технічних носіях

Оскільки відмінність між слідчими та процесуальними діями, є, ми вважаємо за необхідне посилити їх законодавчу регламентацію. З цього приводу тривають активні дискусії серед науковців, працівників практичних підрозділів, які не можуть діяти відповідно до власних переконань, а тільки у спосіб, передбачений кримінально-процесуальним законом. Тому необхідно, передусім, визначити критерії розмежування слідчих і процесуальних дій, поняття та види процесуальних дій, умови та процесуальний порядок їх проведення.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Стахівський С. М. Слідчі дії як основні засоби збирання доказів : [наук.-практ. посіб.] / Стахівський С. М. – К. : Атіка, 2009. – 64 с.
2. Лоза Ю. М. Система дій слідчого у процесі розслідування злочину / Ю. М. Лоза // Науковий вісник НАВСУ. – 2003. – № 2. – С. 340–347.
3. Черноус Ю. М. Слідчі дії: поняття, сутність, напрями розвитку та удосконалення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 / Ю. М. Черноус. – К., 2005. – 17 с.
4. Кримінальний процес України : [підруч.] / за ред. М. М. Михеєнка, В. Т. Нора, В. П. Шибіко. – [2-ге вид., допов. і переробл.]. – К. : Либідь, 1999. – 431 с.
5. Галаган В. І. Засоби збирання доказів на стадії порушення кримінальної справи / В. І. Галаган, О. І. Галаган, Ж. В. Удовенко // Науковий вісник КНУВС. – 2007. – Вип. 4. – С. 111–120.

6. Кузьмічов В. С. Слідча діяльність: характеристика та напрями вдосконалення : [монографія] / В. С. Кузьмічов, Ю. М. Черноус. – К. : ЗАТ “НІЧЛАВА”, 2005. – 448 с.
7. Советский уголовный процесс / под ред. Н. И. Бажанова. – К., 1983. – 240 с.
8. Смирнов А. В. Следственные действия в российском уголовном процессе : [учеб. пособие] / А. В. Смирнов, К. Б. Калиновский. – СПб. : СПбГИЭУ, 2004. – 73 с.
9. Черноус Ю. М. Слідчі дії: поняття, сутність, напрями розвитку та удосконалення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Черноус Ю. М. – К., 2005. – 245 с.
10. Куцова Э. Ф. Следственные действия: понятие, обеспечение прав личности при их совершении / Э. Ф. Куцова // Вестник Московского университета. – 1991. – № 1. – С. 32–41.
11. Белозеров Ю. Н. Производство следственных действий : [учеб. пособие] / Ю. Н. Белозеров, В. В. Рябоконт. – М. : МСШМ МВД СССР, 1990. – 66 с.
12. Громов Н. А. Уголовный процесс России : [учеб. пособие] / Громов Н. А. – М. : Юристъ, 1998. – 552 с.
13. Грошевой Ю. М. Досудове розслідування кримінальних справ : навч.-практ. посіб. / [Грошевой Ю. М., Вапнярчук В. В., Капліна О. В., Шило О. Г.]; за заг. ред. Ю. М. Грошевого. – Х. : ФІНІ, 2009. – 328 с.
14. Еникеев М. И. Следственные действия. Психология, тактика, технология / Еникеев М. И., Образцов М. А., Эминов В. Е. – М. : Москов. гос. юрид. б-ка, 2007. – 185 с.

*Мартюк А. С.* – здобувач Національної академії внутрішніх справ

# ІСТОРИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ ПОГЛЯДІВ ДЕКАБРИСТІВ

*Розглянуто питання формування політико-правових поглядів Північного та Південного союзів декабристів.*

**Ключові слова:** декабризм; Північне товариство; Південне товариство; республіка; конституційна монархія; федерація.

*Рассмотрены вопросы формирования политико-правовых взглядов Северного и Южного союзов декабристов.*

**Ключевые слова:** Северный союз; Южный союз; республика; конституционная монархия; федерация.

*The question of the formation of political and legal views of the Northern and Southern Unions of Decembrists is considered.*

**Keywords:** Northern Union; Southern Union; republic; constitution monarchy; federation.

**Р**озпад і криза феодально-кріпосницької системи в Росії зумовили значне піднесення і поживлення соціально-політичної та правової думки. Значний крок у розвитку визвольного руху й соціально-політичної думки зробили дворянські революціонери – декабристи. 1825 року в Росії розгорнувся революційний рух проти царизму. Рух декабристів мав антифеодальне спрямування, хоча й був дещо обмеженим, відображав невдоволення народу, який виступав проти феодальних порядків. Декабристи прагнули знищити самодержавство, ліквідувати безправність, кріпосництво, установити демократичні свободи. Дворянська обмеженість декабристів виявилася в запобіганні народної революції, нерішучій тактиці під час повстання. Проекти майбутнього устрою Російської держави, викладені в “Руській правді” П. Пестеля, проекті конституції, написаному М. Муравйовим, та інших документах таємного “Товариства об’єднаних слов’ян”. Декабристи (П. Пестель, К. Рилєєв та інші) обґрунтовували необхідність установлення в Росії республіканської форми правління. Серед декабристів були і прихильники конституційної монархії (М. Тургенєв, Г. Батєнков та інші), що

відображено в конституції. Проекти та ідеї декабристів утверджували буржуазну спрямованість їх руху, головна їх мета – пошук істини, просвіта розуму й очищення його від забобонів, зміцнення любові до батьківщини й гуманізму. Декабристи заперечували ідеологію кріпосництва, релігії, містицизму й ідеалізму [1, с. 12].

Політико-правові погляди членів Північного (з центром у Санкт-Петербурзі) й Південного (в Чернігівському полку) товариств значною мірою вплинули на формування нової правової свідомості тогочасного суспільства.

Усі соціально-політичні проблеми члени цієї таємної організації розглядали крізь призму права. Суспільні й державні перетворення вважали можливими тільки в разі зміни правової системи. У проектах конституційних перетворень закладено ідеї верховенства права, рівності всіх перед законом, запропоновано впровадити гласне судочинство й суд присяжних, свободу совісті, слова й друку, створити умови для свободи господарської діяльності.

Декабристи були прихильниками ідеї природного права. Зокрема, у теоретико-правовій концепції П. Пестеля зазначено, що всі люди від природи мають рівні права, відповідно, усі позитивні закони, що ухвалюють, мусять відповідати природним законам. Свободу й законність декабристи ототожнювали. Вони вважали, що там, де немає однакових для всіх законів, немає політичної рівності, а також і свободи. Водночас майбутній державний устрій декабристи проектували по-різному. Частина їх схилилася до республіканської ідеї, решта вважала найкращою формою правління конституційну монархію.

Свою державно-правову концепцію П. Пестель виклав у праці “Руська правда”, а детальний проект республіканського майбутнього держави – у праці “Конституція. Державний заповіт” [2].

Тогочасну монархічну форму державності Росії мислитель уважав неефективною, тобто такою, що стримує суспільний прогрес, обмежує особистість, свободу народу. Отже, монархію слід знищити силовими методами, а на зміну їй має прийти диктатура тимчасового верховного правління, яка забезпечить упродовж перехідного періоду суворий порядок у державі та здійснить виважені політичні, соціальні й економічні зміни, серед яких – скасування станового поділу суспільства та кріпосного права, земельну реформу тощо [3].

З метою зрівняння економічних можливостей громадян, тимчасове верховне правління мало відібрати половину землі в поміщиків і сформувати земельний фонд для задоволення потреб усього населення.

Поступово диктатура мала забезпечити умови для переходу до республіканської форми правління.

У проекті конституції П. Пестель зазначав, що державна влада має формуватися за принципом чіткого розмежування компетенцій між вищими її органами. Законодавчу владу, на його думку, здійснюватиме народне віче, обране громадянами Росії, які досягли двадцятирічного віку, на п'ять років.

Народне віче, за цим проектом, наділяли правом ухвалювати закони, крім конституційних. Останні мали приймати шляхом опитування всіх громадян Росії. Виконавча влада належала Державній думі. Передбачалося, що п'ятьох її членів

обиратиме народне віче за поданням губерній. Думі підпорядковувалися всі міністерства та їх керівники.

Після революційного перевороту, на думку П. Пестеля, владу необхідно було передати Тимчасовому верховному правлінню, яке, відповідно до програмного документа “Руської правди”, має здійснити політичні й соціальні реформи. Склад Тимчасового верховного правління визначався таємним голосуванням [1, с. 12].

Для здійснення контролю за виконанням законів у державі проект П. Пестеля передбачав створення Верховного собору, до якого народне віче за поданням губерній довічно обирало б 120 членів.

Верховний собор мав безпосередньо контролювати законність дій народного віче й Державної думи, затверджувати й оголошувати чинними закони, що схвалювали. Загальний нагляд за законністю в діяльності міністерств, інших виконавчих центральних і губернських органів мали здійснювати генерал-прокурори, яких призначав на посади Верховний собор.

Крім того, П. Пестель мав пропозиції стосовно подальшої долі неросійських народів, що входили до складу імперії [2]. Це питання він розглядав крізь призму правового визначення безпечних кордонів Росії. На його думку, російському народові природно підвладні численні народи, які завжди прагнуть до незалежності в політичному житті. Однак законним і природним є “право благоручності”, що ґрунтується на праві безпеки. Це є прагненням великої держави закріпити свої кордони. Порівняно зі згаданими природними правами окремих народностей, це право первинне, головне. Воно передбачає підпорядкованість Росії малих народів, які виконували б роль природних кордонів, підвищували б її міцність. Скористатися своїм природним правом на політичну незалежність може, на його думку, тільки той “маленький народ”, який у змозі зберегти свій суверенітет. Таким П. Пестель уважав тільки польський народ, а інші, серед яких і український, мали утворювати один народ, себто російський.

Для реалізації цієї ідеї автор пропонував законодавчо закріпити державною (панівною) мовою російську, скасувати всі назви народів і племен, які мешкали на той час у Росії, увести однакові закони та форму правління на всій території держави.

Важливим аспектом утілення зазначеної ідеї в життя П. Пестель уважав неприпустимість федеративного устрою держави, тому пропонував поділити територію майбутньої держави на десять областей, кожна з яких мала об'єднувати п'ять губерній і три повіти. Територіально-національних утворень він не передбачав [3].

Іншими були державно-правові погляди М. Муравйова. Попри його схильність до конституційної монархії, розроблена ним концепція містила чимало демократичних засад й аспектів управління, що їх згодом було впроваджено у президентських державах.

Крім пропозицій відмовитися від форми держави, що віджила себе, скасування кріпосного права, звільнення особи від пут феодального права, М. Муравйов пропонував визначити права суб'єктів федерації, запровадити демократичну виборчу систему, здійснити реформу правової системи, зокрема судової системи й судочинства [4].

У визначенні сутності влади він значно випередив багатьох мислителів тогочасної Росії, стверджуючи, що цим джерелом влади в державі є народ, який є вільним від

природи та володіє виключним правом установлювати провідні правові засади функціонування суспільства.

Основним аспектом реалізації природного права людини на свободу, недопущення деспотії є побудова влади в державі за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу й судову. Основну гілку влади – законодавчу – мислитель передбачав утілити в двопалатному народному вічі, причому закони вважалися б чинними після ухвалення їх обома палатами та затвердження імператором [4].

Виконавчу гілку влади, за проектом М. Муравйова, мав очолювати імператор, який, приступаючи до виконання обов'язків, присягав би перед законодавчим органом. Виконавчу гілку влади на федеральному рівні належало продовжити міністерствам, причому галузевих міністрів імператор міг призначати сам, а керівників силових відомств і прокурора – за погодженням із законодавчим органом влади.

У суб'єктах федерації, зокрема в Україні та областях, виконавчу владу мали репрезентувати двопалатні урядові збори, функціями яких було б прийняття законодавчих і підзаконних актів у межах конституції та федерального законодавства [5].

Значних змін мала зазнати судова влада. Пропонувалося запровадити суд присяжних засідателів, а головними принципами судочинства мали стати верховенство закону, рівність усіх перед судом, захист особистих, майнових і деяких політичних прав людей. У проекті зазначалося, що притягнення до юридичної відповідальності могло відбутися тільки в разі порушення чинних норм права та на підставі закону, причому закон не повинен мати зворотної сили.

Цікавими були погляди М. Муравйова щодо затримання громадян на стадії попереднього слідства. Якщо звинувачення особі не пред'являли впродовж 24 годин від моменту затримання, то вона підлягала звільненню.

З 1823 р. керівники Південного товариства налагодили контакти з польським Патріотичним товариством (1821), про існування якого у Варшаві, а також на Київщині, Волині й Поділлі довідалися від відставного польського генерала О. Ходкевича, який мешкав на Волині, часто гостював у будинку Рилєєвих у Києві. Пестель, Рилєєв та інші були зацікавлені у зв'язках з польською таємною організацією, маючи на увазі нейтралізацію військ, підпорядкованих великому князю Костянтину – наміснику Царства Польського. Тому представники Тульчинської управи М. Бестужев-Рюмін та С. Муравйов-Апостол розпочали переговори з поляками про спільні дії, що тривали протягом 1823–1825 рр.

Обом сторонам довелося шукати компроміс. Як відомо, П. Пестель і члени Південного товариства в національному питанні відстоювали централістичні позиції. Проте, щоб зробити польських революціонерів своїми співниками, російські революціонери погодилися з ідеєю польської державності. На січневих переговорах 1825 р. в Києві між представниками Південного товариства та польського Патріотичного товариства декабристи підтримали ідею встановлення польської державності. На нараді П. Пестель наголосив: “Немає для вас (поляків) середини. Необхідно визначитися – з нами ви чи проти нас”. Лідер Південного товариства був упевненим у своїх силах і безапеляційним: “Але і без вашої допомоги ми зможемо зброєю дарувати собі свободу, а ви, якщо прогавите підходящий для вас випадок, повинні будете вже назавжди відмовитися від сподівання бути народом незалежним”.

### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Казьмирчук Г. Д. Декабристські ідеї в історіографічній спадщині М. П. Драгоманова / Г. Д. Казьмирчук // Вісник Київ. ун-ту. – 1992. – Вип. 6. – С. 12.
2. Мироненко О. М. “Руська Правда” П. І. Пестеля / О. М. Мироненко // Юридична енциклопедія : в 6 т. Т. 5 : П–С / [редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова) та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 2003.
3. Декабристські читання : зб. ст. Міжнар. наук.-теорет. конф., присвяченої 180-й річниці заснування Південного товариства декабристів. – К., 2001.
4. Муравьев Н. Проект конституции / Н. Муравьев // Избранные социально-политические и философские произведения декабристов. – М., 1951.
5. Минаева Н. В. Политические проекты декабристов в контексте конституционной мысли России первой четверти XIX в. / Н. В. Минаева // 170 лет спустя... Декабристские чтения 1995 года. – М., 1999. – С. 5–9.

*Лавринець А. Є.* – здобувач кафедри адміністративного права і процесу Національної академії внутрішніх справ

## МІЖНАРОДНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРИКОРДОННОГО КОНТРОЛЮ

*Проаналізовано міжнародний досвід здійснення прикордонного контролю, запропоновано зміни та доповнення до чинного законодавства України щодо здійснення прикордонного контролю.*

**Ключові слова:** правове регулювання; прикордонний контроль; приватні прикордонники.

*Проанализирован международный опыт осуществления пограничного контроля, предложены поправки в действующее законодательство Украины относительно осуществления пограничного контроля.*

**Ключевые слова:** правовое регулирование; пограничный контроль; частные пограничники.

*This article analyzes the international experience regarding the implementation of border control, propose amendments to current legislation of Ukraine regarding the implementation of border control.*

**Keywords:** regulation; border control; private guards.

**В** умовах швидких політичних, соціальних, економічних змін, що відбуваються в нашій державі, досить важливого значення набувають питання, що стосуються безпеки державних кордонів і недоторканності суверенітету України. Сьогодні в нашій державі є наука правових документів, що регулюють зазначене питання, проте, з огляду на розвиток політики держави щодо прикордонного контролю, досить вагомим, на нашу думку, є запозичення міжнародного досвіду щодо адміністративно-правового регулювання прикордонного контролю.

Запозичення досвіду зарубіжних країн у сфері здійснення прикордонного контролю має стати одним із пріоритетних напрямів на шляху реформування цього інституту державного управління в Україні. Однак, як свідчить практика, бездумне запозичення зарубіжного досвіду не забезпечує належного ефекту, створює законодавчі суперечності, призводить до виникнення прогалин у регулюванні певного виду правовідносин, істотно знижує рівень ефективності державного управління в цілому і контролю зокрема.

Організація та здійснення прикордонного контролю зарубіжних суміжних держав є важливим прикладом для України. Позитивний досвід у здійсненні прикордонного контролю таких країн, як Російська Федерація, Республіка Білорусь, Республіка Польща та Словацька Республіка, варто врахувати й Україні для визначення правових засад здійснення прикордонного контролю. Крім того, надзвичайно важливим у контексті євроінтеграційних намагань України є врахування досвіду здійснення відповідного контролю саме з позиції його законодавчого забезпечення держав Європейського Союзу.

Однією з наймогутніших європейських держав є Федеративна Республіка Німеччина – держава, що має один з найбільших економічних і демографічних потенціалів. Станом на 2010 р. населення Німеччини становить 83 млн, з них 75 млн з німецьким, а 8 млн – з іноземним громадянством. У Німеччині живуть 70 млн німців і 13 млн іноземців (16 %). За чисельністю населення посідає друге місце в Європі (після Російської Федерації) і перше за кількістю іноземного населення.

Основними федеральними органами, що займаються питаннями організації та здійснення прикордонного контролю в Німеччині, є: Федеральне міністерство внутрішніх справ (Federal Ministry of the Interior), що керує діяльністю Федеральної прикордонної служби (Border Guard) і Федеральним агентством у справах біженців (Federal Agency for the Recognition of Foreign Refugees). Федеральна прикордонна служба здійснює паспортний контроль і регулювання всіх питань перетину державного кордону.

Прикордонна політика Федеративної Республіки Німеччини передбачає декілька складових різного спрямування, що у своїй єдності забезпечують недоторканність, внутрішню безпеку, боротьбу з незаконною імміграцією та сталий економічний розвиток Німеччини.

Першою складовою є правильно визначена та зорієнтована зовнішня політика, метою якої є залучення східних сусідів Німеччини до членства в Європейському Союзі. Після зміни конституції Німеччини в 1993 р. в біженців практично не залишилося можливості просити політичного притулку. Спеціально розроблене положення, що обмежує приплив мігрантів, які прибули через територію сусідніх з Німеччиною держав, дає змогу німецькій адміністрації відразу відхилити майже всі клопотання про політичний притулок. Німеччина і Європейський Союз перекладають проблеми, що стосуються міграції та пересування біженців, на своїх східних сусідів, яким диктують жорсткі правила “доброї поведінки”.

Одним з яскравих прикладів цього є Польща. Згідно з німецько-польською угодою від 17 червня 1991 р. про добросусідство та дружнє співробітництво, у якому Бонн зобов’язався підтримувати євроінтеграційні потуги польської держави, а німецькій меншині в Польщі було надано гарантії забезпечення основних прав. За умовами договору Польща отримала 120 млн марок на технічне оснащення прикордонної охорони (човни, вертольоти й інше технічне обладнання), а також на розвиток прикордонної поліції та запровадження власної процедури з регулювання потоків мігрантів. Таким чином, у Польщі організовано щільну мережу в’язниць для осіб, які підлягають депортації. Нині в Польщі існує 25 таких місць.

Другим елементом є здійснення матеріально-технічного та кадрового забезпечення Федеральної прикордонної охорони (Bundesgrenzschutz). Значні зусилля уряду Німеччини спрямовано на покращення технічного оснащення систем зовнішнього прикордонного контролю та збільшення персоналу прикордонної служби. У Німеччині Федеральна прикордонна поліція використовує всілякі заходи протистояння незаконному перетину

кордону. Це й посилення особового складу східних рубежів, і використання сучасних засобів мобільного контролю. В умовах науково-технічного прогресу матеріально-технічне забезпечення Федеральної прикордонної охорони Німеччини є досить значним. У своїй діяльності вона використовує новітні технології, що впливають на її високий результат, а саме в технічному озброєнні, підвищуючи високу якість здійснення прикордонного контролю на кордонах Німеччини. Наприклад, детектори вуглекислого газу, які можуть визначити, чи ховаються в контейнерах, багажних відсіках, причепах люди; новітні інфрачервоні камери та камери, з якими можна бачити вночі в темряві; патрульні катери, вертольоти, а також велика кількість спеціально витрениваних собак-шукачів.

Третім елементом політики Німеччини щодо здійснення ефективного прикордонного контролю є реформування законодавства Німеччини щодо прикордонного контролю, а саме: наділення широкими повноваженнями Федеративної прикордонної охорони під час здійснення прикордонного контролю, встановлення суворих мір покарання для осіб, які намагалися незаконно перетнути державний кордон, та осіб, які допомагали їм, порушивши при цьому правила здійснення прикордонного контролю.

Так, найважливішим напрямом протидії нелегальній імміграції в Німеччині є використання санкцій до перевізників, тобто до тих транспортних компаній, які ввезли незаконного мігранта сушею, водою або повітрям. Відповідно до чинного законодавства Німеччини, усі транспортні компанії зобов'язані доставити нелегала в ту країну, звідки він прибув. На ті транспортні компанії, які ввезли в країну іноземців з порушенням установлених правил прикордонного контролю, у разі їх відмови виконати це зобов'язання, може бути накладено штраф до 5000 німецьких марок за кожного незаконного мігранта.

Серйозні санкції передбачено в Німеччині за контрабандне переправлення нелегалів і незаконну зайнятість іноземців. Осіб, які беруть участь у міграційному трафіку іноземних громадян або залучають їх до праці як найманих працівників без відповідного дозволу, карають штрафом до 100 тис. німецьких марок або позбавленням волі до трьох років. В особливо складних випадках за незаконний прийом на високоприбуткову роботу (наприклад, виробництво товарів і послуг) роботодавців карають позбавленням волі строком до п'яти років або грошовим штрафом до 500 тис. німецьких марок. Законом визначено, що видворення з Німеччини мігранта, який незаконно працює, в країну, у якій він постійно проживає, відбувається за рахунок коштів роботодавця [1].

Четвертою складовою є наявність передової комп'ютерної системи – Шенгенської системи інформації. Лише в Німеччині працюють 9000 терміналів цієї системи. Прикордонна служба об'єднує всі комп'ютерні контрольні системи в систему прикордонних терміналів, що працює з близько 700 терміналами на східних кордонах. Ще однією перевагою Федеральної прикордонної охорони є наявність зборів дактилоскопічних знімків EURODAC.

П'ятою складовою політики Німеччини щодо здійснення ефективного прикордонного контролю є посилення участі громадськості у здійсненні прикордонного контролю. Ідеться не про прикордонну лінію, а про прикордонну зону шириною 30 кілометрів. У цьому поясі безпеки Федеральна прикордонна охорона має ті самі повноваження, що й місцева поліція, і навіть більше. Наприклад, Федеральна прикордонна охорона має право перевіряти особисті документи без будь-якої причини. Федеральна прикордонна охорона може встановлювати стеження, прослуховувати телефонні розмови та проводити обшуки в підрозділах і на прикордонних об'єктах. 2009 року внесено зміни до Закону Федеративної Республіки Німеччини “Про Федеральну прикордонну охорону”,

що стосувалися розширення повноважень Федеральної прикордонної охорони: надано право здійснювати обшуки та встановлювати спостереження на великих транзитних дорогах, залізничних вокзалах і в їх околицях.

Більшість статистичних даних Німеччини вказують на те, що за участю громадськості в охороні державного кордону затримують половину всіх нелегальних іммігрантів, а представник Федеральної прикордонної охорони в Ротенбурзі-на-Нейсі зазначав навіть про 70–80 % арештів, здійснених за сприяння німецьких інформаторів, які проживають у прикордонному регіоні та доносять на порушників державного кордону. В організації та діяльності таких об'єднань провідне місце посідає політика Федеральної прикордонної охорони. Так, Федеральна прикордонна охорона в прикордонному регіоні активно рекламує і пропагує діяльність, пов'язану зі здійсненням доносів. Вона організувала службу так званого телефону безпеки, за яким люди можуть безкоштовно телефонувати по всій Німеччині щомиті. У кожній газеті або телефонній кабінці поблизу кордону, на кожній поліцейській машині можна знайти номер цього телефону, що закликає людей повідомляти про кожен підозрілий випадок.

Існують й організовані форми участі громадян у добровільному прикордонному контролі. Скрізь поблизу кордону виникають так звані громадські ініціативи – добровільні асоціації, які здійснюють приватну прикордонну охорону. Члени таких асоціацій мають свою уніформу, кишенькові ліхтарі, біноклі, палиці, часто – і газові пістолети, ці люди вночі патрулюють поблизу кордону. З метою уникнення плутанини в статусі, повноваженнях і функціях Федеральної служби охорони кордону та громадських організацій з охорони державного кордону, що включені в програму “Охорона безпеки” Міністерства внутрішніх справ землі Бранденбург. Цей підрозділ складається з приватних осіб, які контролюють безпеку в громаді, у них немає зброї, вони мають викликати поліцію в разі будь-якого інциденту або підозри. Такі групи охорони безпеки зараз діють майже в 50 громадах Бранденбурга.

Ще одним активним виявом громадськості в охороні державного кордону є коаліції доносу, діяльність яких закріплено на законодавчому рівні. Такі державні установи, як біржа праці та відділ соціального забезпечення, досить тісно співпрацюють у пошуку та виявленні нелегальних робітників або осіб без офіційного статусу. У зазначені відносини втягнуто й неурядові організації, такі як спілки підприємців і торгові палати. Наприклад, Федеральна прикордонна охорона в місті Пірна організувала зустріч з представниками об'єднання таксистів Саксонії, торгово-промислової палати Дрездена, політиками прикордонних громад, канцелярією прокурора та колегами з місцевої поліції. Вони дійшли згоди з приводу співпраці в боротьбі з нелегальною імміграцією [2].

Таким чином, організація та здійснення прикордонного контролю публічними органами Федеральної Республіки Німеччини має важливе значення в забезпеченні охорони не лише державних кордонів, а й усієї території Республіки. Для забезпечення якісної охорони кордону функцію здійснення прикордонного контролю покладають на Федеративну прикордонну охорону та громадські організації з охорони державного кордону.

Для української прикордонної служби зазначений досвід є вкрай важливим. Саме тому пропонуємо запозичити досвід Німеччини, що стосується, по-перше, здійснення технічного та кадрового забезпечення Державної прикордонної служби (застосування засобів новітніх технологій, добір професійного, висококваліфікованого кадрового персоналу, транспортні засоби та інші); по-друге, на законодавчому рівні врегулювати питання, що стосуються відповідальності за порушення правил здійснення прикордонного

контролю, як особами, які порушують правила здійснення прикордонного контролю, так й особами, які їм у цьому допомагають, наприклад, штраф, громадські роботи, виправні роботи, адміністративний арешт; по-третє, створення *“приватних прикордонників”*, які є суб’єктами з охорони державного кордону, які наділені правом від імені держави вчиняти дії щодо охорони державного кордону, сприяти публічним органам управління щодо здійснення прикордонного контролю, діяльність яких здійснюється на платних (безоплатних) засадах.

Водночас у системі суб’єктів здійснення прикордонного контролю України діють суб’єкти, які не наділені владно-розпорядчими повноваженнями, проте в межах установлених повноважень їх діяльність може поширюватися на охорону державного кордону, протидію злочинності тощо. Зазначені організації для виконання поставленої мети використовують приватне управління, що має на меті задоволення приватних інтересів.

Функціонування суб’єктів приватного управління, як правило, не підкріплюється примусовою силою в характерному для державного управління обсязі, а її рисою є морально-організаційний характер. На нашу думку, до системи суб’єктів здійснення прикордонного контролю, які не наділені владно-розпорядчими повноваженнями і які діють у межах приватних інтересів, слід віднести: зведені загони громадських формувань; спеціалізовані загони (групи) сприяння Державній прикордонній службі України.

З огляду на те, що в базовому законі, що регулює питання суб’єктів організації прикордонного контролю, Законі України *“Про прикордонний контроль”* не має положень, які містять перелік приватних суб’єктів організації прикордонного контролю, їх компетенції та повноважень, пропонуємо внести доповнення до згаданого Закону розділом *“Приватні суб’єкти як учасники здійснення прикордонного контролю”*, включивши до нього такі статті: *“Повноваження та компетенція зведених загонів громадських формувань”*, *“Повноваження та компетенція спеціалізованих загонів (груп) сприяння Державній прикордонній службі України”* та *“Приватні прикордонники”*.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Відповідальність за незаконний перетин державного кордону Німеччини [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://jobcenter.com.ua/germany.htm>.

2. Участь громадськості в охороні державного кордону [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

[http://www.indepsocres.spb.ru/bursh\\_r.htm](http://www.indepsocres.spb.ru/bursh_r.htm).

*Кудря Віталій Олександрович* – кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративної діяльності Національної  
академії внутрішніх справ

## **ПРОТИДІЯ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ: МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ СПІВРОБІТНИЦТВА ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ**

*Розглянуто питання міжнародного співробітництва правоохоронних органів у сфері протидії злочинності, пов'язаної з торгівлею людьми.*

**Ключові слова:** міжнародне співробітництво; протидія торгівлі людьми.

*Рассмотрены вопросы межгосударственного сотрудничества правоохранительных органов в сфере борьбы с преступностью, связанной с торговлей людьми.*

**Ключевые слова:** международное сотрудничество; борьба с торговлей людьми.

*The question of international cooperation of law enforcement in combating crime in human trafficking is considered.*

**Keywords:** international cooperation; fight against trafficking.

**М**іждержавне співробітництво країн у сфері протидії злочинності зумовлено розширенням масштабів міждержавної та регіональної злочинності у сфері торгівлі людьми. Загроза національній і міждержавній безпеці з боку транснаціональної злочинності виникла не випадково, а як неминучий результат діяльності трансзлочинних організацій, конгломератів, що підривають соціальні норми та звичаї, посягають на національний суверенітет, економіку й порушують національні кордони.

Сучасна злочинність активно й успішно використовує нові можливості, випереджаючи правоохоронні органи, яким доводиться докладати значних зусиль для організації протидії злочинним намірам щодо торгівлі людьми. Злочинність прагне забезпечити свою діяльність у межах багатьох країн, уміло використовуючи при цьому відмінні один від одного національні підходи до протидії злочинності, незаконного використання людської праці та сексуальної експлуатації.

Аналіз останніх наукових досліджень із цієї теми свідчить, що питання співробітництва правоохоронних органів України та зарубіжних держав розглядали частково, за окремими напрямками. Значну увагу приділяють, зокрема, тероризму, організованій злочинності, фінансовому шахрайству, злочинності у сфері комп'ютерних технологій. Протидії торгівлі людьми стали приділяти увагу лише останніми роками, коли ця проблема набула глобальних масштабів. Невирішеною лишається низка аспектів взаємодії органів внутрішніх справ, організаційне та фінансове забезпечення їх спільної діяльності. Тому метою цієї статті є визначення шляхів оптимізації взаємодії та

співробітництва міліції й поліції зарубіжних країн у протидії міждержавній злочинності та торгівлі людьми.

Міждержавна злочинність становить загрозу інтересам і правам людини, політичній стабільності й економічному розвитку держав, системі міжнародної безпеки загалом. Тому, на наш погляд, важливе місце має посідати інтеграція у процесі міждержавного поліцейського взаємозв'язку. Поліцейське співробітництво являє собою об'єднання зусиль правоохоронних органів як держав ближнього зарубіжжя, так й інших держав. Зазначений підхід цілком відповідає національним інтересам України, оскільки дасть змогу, по-перше, більш ефективно протидіяти злочинності, по-друге, впливати, хоча й опосередковано, на формування правоохоронної політики наших партнерів, з метою її ефективною координації.

В. П. Зимін і І. М. Зубов стверджують, що “перед фактом такої серйозної загрози, як злочинний світ... держави з дедалі більшою готовністю будуть йти на взаємні обмеження своїх суверенних прав для забезпечення загального світового спокою і належного порядку” [1]. Цей прогноз можна визнати правильним. Однак реалії сучасного світу свідчать про те, що кожна держава прагне забезпечити, передусім, власну вигоду, за наявності можливості, за рахунок інших країн. Історія свідчить, що будь-які обмеження суверенітету можуть допускати лише на взаємовигідній основі й тільки країни, які мають майже рівні економічні, військові або інші можливості, а також стабільну економічну та політичну обстановку.

Ураховуючи ті обставини, що загроза з боку міждержавної злочинності на національному та міждержавному рівнях буде посилюватися, держави СНД мають здійснювати відповідні заходи протидії виявам цієї злочинності.

Злочинність давно перейшла національні кордони колишніх республік СРСР і стала транснаціональним явищем, тому для ефективності протидії їй необхідні заходи міждержавного характеру [2]. Останніми роками рівень міждержавного співробітництва у протидії злочинності й торгівлі людьми зріс, проте у співробітництві, на наш погляд, ще є багато прогалин, що можуть бути використані й використовуються злочинцями. Ця злочинність становить серйозну загрозу для держав, стримати яку можна в тому разі, якщо буде налагоджено тісну співпрацю та взаємодію між державами у протидії їй.

Вважаємо, що кінцевим результатом такої співпраці мають стати умови, за яких:

міждержавна злочинність має зазнавати підвищеного ризику, незалежно від того, на яку країну вона орієнтована;

уряди, комерційний сектор, правоохоронні органи й система кримінального правосуддя будуть невразливі для корупції та насильства з боку міждержавної злочинності;

внутрішньодержавна злочинність країн не матиме підтримки ззовні;

міждержавна злочинність поступово згорне свою діяльність, і згодом її буде ліквідовано.

Таким чином, загальні завдання полягають у тому, щоб створити несприятливі умови для міждержавної злочинності, проникнути до її структури, підірвати й ліквідувати їх, а також максимально ускладнити здійснення міждержавних злочинних операцій.

Мотиви, за яких необхідно посилювати міждержавне співробітництво у сфері протидії злочинності й торгівлі людьми, досить вагомі. Міждержавна злочинність стає масштабною, дедалі частіше налагоджується чітко організоване співробітництво криміналу, з метою активізації злочинної діяльності. За таких умов урядам держав СНД, незалежно від засобів і ресурсів, якими вони оперують, складно вживати відповідних заходів, не користуючись певною формою міждержавного співробітництва [3].

Саме та обставина, що уряд кожної країни не може самостійно завдати серйозного удару міждержавній злочинності, зумовлює необхідність міжнародного співробітництва.

Зазначимо, що на практиці міждержавні конгломерати, що займаються незаконною діяльністю, торгівлею людьми, активно розвиваються, оскільки зусилля правоохоронних органів окремих держав, як правило, відсікають лише окремі ланки їх злочинних операцій. Іншими словами, держави вживають заходів лише стосовно філії чи місцевої форми, але практично не мають змоги дійти до “центру” злочинних корпорацій. Міждержавна злочинність користується неузгодженістю правоохоронних заходів, яких уживають на національних рівнях. Навіть якщо для компенсування недоліків національної системи докладають зусиль щодо видачі злочинців та їх подальшого притягнення до кримінальної відповідальності в інших країнах, злочинці уникають екстрадиції, прикриваючись гаслами національного громадянства та суверенітету. Так, завдяки активному сприянню НЦБ Інтерполу вдалося встановити місцеперебування та затримати чимало небезпечних злочинців, які вчинили злочини на території інших держав і переховувалися від правосуддя в Україні, а також наших співвітчизників, які втекли за кордон. За статистичними даними, упродовж 1997–2002 рр. за участю НЦБ Інтерполу в Україні затримано й екстрадовано за кордон 82 злочинці, яких розшукували в Росії, Болгарії, Китаї, Німеччині, Латвії, Польщі, Туреччині, Австрії, Італії та інших країнах. За цей період понад 120 підозрюваних або обвинувачених у вчиненні злочинів на території нашої держави знайдено за кордоном. Лише у 2001 р. Австрія, Німеччина, Греція, Польща, Росія, Угорщина, Молдова, Чехія, Латвія видали Україні 38 зловмисників. Україна передала 22 особи до Вірменії, Німеччини, Росії, Литви, Казахстану й Молдови [4].

Деякі зловмисники, які вчинили злочин на території однієї держави, уникають покарання, виїхавши за її межі. Іншим шляхом уникнення відповідальності є вчинення злочину, який розглядає країна перебування злочинця як політичний. На думку правоохоронців такої країни, запит за вчинення звичайного правопорушення направлено з метою переслідування або покарання через расову приналежність, релігійні або політичні переконання, і видача може спричинити переслідування підозрюваного [5]. Важливу роль у поширенні невидачі злочинців відіграв Типовий договір про видачу від 14 грудня 1990 р., прийнятий на 45-й сесії Генеральної Асамблеї ООН, який містить загальноприйняте формулювання: “Особу, яка переховується від правосуддя, не буде видано, якщо вимога про видачу її спричинена злочином чи провиною релігійного та політичного характеру” [6]. Злочинців не видають і за обставин, якщо компетентними органами країни, що надсилає запит, за аналогічний злочин чи правопорушення було винесено вирок або вступила в силу постанова про припинення провадження у справі. Якщо минув термін давності або оголошено амністію, підозрюваного також можуть не видати [5].

На нашу думку, узгодження зв'язків між силовими структурами допоможе ефективно взаємодіяти з колегами як усередині країни, так і на міжнародній арені у протидії злочинності та правопорушенням.

Міждержавне співробітництво є не тільки умовою протидії злочинності, а й важливим профілактичним засобом. Усі країни мають усвідомлювати, що жодна з них не захищена від міждержавної злочинності, тому нагальною потребою є розроблення гнучкого й однотипного використання правозастосовного простору, який значною мірою сприятиме обмеженням злочинних виявів.

Стосовно питання екстрадиції як в Україні, так і в інших країнах гостро постала проблема законодавчого характеру. Наприклад, деякі діяння, згідно з чинним законодавством, кваліфікують як кримінальні злочини, а в інших країнах за них передбачено покарання адміністративного характеру. Друга проблема – це неповні запити, що надходять до НЦБ Інтерполу, які потребують додаткової інформації. Останніми роками актуальною є проблема фінансування процедури екстрадиції. Правоохоронні органи проводять значну роботу щодо затримання злочинця, але для його видачі необхідних коштів бракує, оскільки статті витрат на зазначені процедури бюджетом не передбачено [7]. Упроваджуючи правові норми, необхідно паралельно знаходити джерела для цільового виконання поставлених завдань за матеріальної підтримки з боку держави. В основу заходів, яких уживають країни СНД у протидії злочинності, має бути закладено ефективні організаційно-управлінські методи роботи, а як стратегічні заходи захисту необхідно використовувати сучасні технічні розробки й технології. Тому для міждержавного співробітництва надзвичайно важливо забезпечити створення могутньої глобальної інфраструктури взаємодії та більш ефективних механізмів співробітництва [8].

Отже, окреслені заходи протидії злочинності вимагають не тільки подальшого фактичного зміцнення міждержавного співробітництва, а й якісного розуміння першочергових завдань і мети такої взаємодії. Керівники на національних рівнях, тобто ті державні посадові особи, які мають можливість налагодити, підтримати й розвивати міждержавне співробітництво у протидії злочинності, а також корегувати та стежити за його перебігом і нести за це відповідальність, повинні володіти спеціальними знаннями для прийняття раціональних рішень [9].

Висвітлені вище питання лежать в основі теоретичного обґрунтування міждержавного співробітництва у сфері попередження міждержавної злочинності. І, як свідчить практика, до вивчення та обговорення головних питань міждержавного співробітництва не завжди долучаються інші держави. Аналіз свідчить, що є так званий ритуальний і практичний підходи до розв'язання цієї проблеми. Перший підхід поєднано з публічними заявами про готовність міждержавного співробітництва, а другий свідчить про фактичне співробітництво між двома чи більше країнами у накопиченні інформації, проведенні оперативно-розшукових заходів, конфіскацій активів злочинного походження, видачі кримінальних злочинців тощо. Саме політична воля й заінтересованість щодо міжнародного співробітництва формують основу для проведення спільних практичних операцій і міждержавне співробітництво буде ефективним лише тоді, коли зусилля в межах такого співробітництва даватимуть усім країнам більше переваг, ніж окрема держава може отримати від своїх індивідуальних дій. Цей процес узгодження буде проходити значно простіше, якщо ефективність міждержавного співробітництва країн й індивідуальна зацікавленість та інтереси країн будуть взаємними. Що більше країн дійдуть висновку стосовно проблем, пов'язаних з індивідуальними діями у сфері протидії злочинності й торгівлі людьми, то більша ймовірність того, що вони з належною увагою ставитимуться до міждержавних ініціатив у цьому напрямі. Що більше вони застосовують міждержавне співробітництво і більш законним воно є, то ефективнішими будуть заходи протидії злочинності.

Таким чином, вважаємо за доцільне зазначити, що міждержавне співробітництво у сфері протидії злочинності й торгівлі людьми є одним із важливих факторів організації боротьби з цим явищем. Ефективність цього співробітництва значною мірою залежить від бажання й можливостей країн до взаємної співпраці в цьому напрямі, тому під час вирішення вказаних питань необхідно, передусім, звертати увагу й максимально реалізовувати свої наміри щодо співробітництва як офіційного, так і неофіційного, як на рівні урядів країн, так і на рівні відповідних правоохоронних структур, як з окремих питань, так і з загальних проблем протидії злочинності.

Дії правоохоронних органів зарубіжних країн мають ґрунтуватися на застосуванні відповідних нормативних актів, які необхідно вдосконалити. Це дасть змогу фактично зрівняти національне законодавство в питаннях протидії злочинності й торгівлі людьми [10].

Сьогодні необхідно забезпечити сприятливі умови для екстрадиції. Наприклад, для ефективного вирішення питання видачі злочинців пропонуємо створити у прикордонних районах суміжних держав пункти прийому-передачі засуджених і злочинців. Це може бути міжнародний акт взаємодопомоги та співпраці між країнами у сфері протидії злочинності й торгівлі людьми. У зв'язку з удосконаленням проведення процедури екстрадиції, багатьом злочинцям, які сподівалися уникнути покарання, доведеться відповісти за вчинене. Кожен правопорушник має зрозуміти, що нині втеча за кордон не гарантує уникнення від покарання.

Отже, для ефективної співпраці та взаємодопомоги у протидії міждержавній злочинності й торгівлі людьми потрібно:

застосувати максимальні зусилля для приведення чинного законодавства у відповідність із поточними та перспективними завданнями боротьби зі злочинністю;

активно використовувати в законотворчій роботі модельні закони у сфері боротьби зі злочинністю, прийняті Міжпарламентською асамблеєю держав;

у пріоритетному порядку розглядати питання ратифікації міждержавних договорів у сфері боротьби зі злочинністю й торгівлею людьми;

на основі пропозицій правоохоронних органів і науково-дослідних установ удосконалювати систему правових, економічних та інших заходів, що перешкоджатимуть проникненню криміналу до законодавчої, виконавчої та судової влади країн.

### ***СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ***

1. Зимин В. Международное сотрудничество в области борьбы с преступностью и охраны общественного порядка / В. Зимин, И. Зубов. – М., 1993.
2. Міліція України. – 2002. – № 2.
3. Сборник нормативных актов, регулирующих взаимодействие государств – участников СНГ в борьбе с преступностью. – Минск, 1998. – Вып. 1.
4. Звіт Міністерства внутрішніх справ перед українським народом // Міліція України. – № 2. – 2003.

5. Лукашук Й. Выдача обвиняемых и осужденных в международном праве / Й. Лукашук, А. Наумов. – М., 1998.
6. Документы ООН. Резолюция Генеральной Ассамблеи 45/116.
7. Лихова С. Актуальні питання вдосконалення інституту екстрадиції / С. Лихова, М. Свистуленко // Право України. – 2001. – № 1. – С. 120–124.
8. Міждержавна програма спільних заходів боротьби з організованою злочинністю й іншими видами небезпечних злочинів на території держав – учасниць СНД на період 2001–2003 рр.
9. Васильєв Г. Борьба с терроризмом: комплексный подход / Г. Васильев // Вісник прокуратури. – 2000. – № 2. – С. 59–61.
10. Міжнародні договори між Україною та іншими державами про діяльність ОВС. – К., 1997.

# ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ НАЦІОНАЛЬНОГО ЦЕНТРАЛЬНОГО БЮРО ІНТЕРПОЛУ

*Розглянуто питання юридичної відповідальності Національного центрального бюро Інтерполу та його посадових осіб за міжнародним і національним законодавством.*

**Ключові слова:** юридична відповідальність; міжнародна відповідальність; адміністративна відповідальність.

*Рассмотрен вопрос юридической ответственности Национального центрального бюро Интерпол и его должностных лиц по международному и национальному законодательству.*

**Ключевые слова:** юридическая ответственность; международная ответственность; административная ответственность.

*In this paper the special role given to the question concerning the liability of National Central Offices Interpol and its officials as under international law and the national.*

**Keywords:** legal responsibility; international responsibility; administrative responsibility.

**Н**евід'ємною частиною адміністративно-правового статусу Національного центрального бюро є відповідальність, що настає в разі порушення ним законності, прав особи чи визначених у міжнародно-правових договорах обов'язків перед Міжнародною організацією кримінальної поліції – Інтерполом як її члена під час виконання своїх завдань і функцій. Відповідальність Національного центрального бюро, урахувавши його статус як міжнародної (міжурядової) організації, може наставати як за національним, так і міжнародним законодавством. Під час визначення відповідальності норми міжнародного права домінують над нормами національного права.

Національне центральне бюро Інтерпол входить до структури однієї з найчисельніших міжнародних організацій, що дає їй право бути суб'єктом міжнародного права та можливість нести міжнародно-правову відповідальність за невиконання обов'язків перед самою організацією або її членами [1, с. 199; 2, с. 340–345; 3].

В Україні визнано пріоритет міжнародного права над національним, що випливає з Декларації про державний суверенітет України, Конституції України, законів України “Про міжнародні договори України”, “Про дію міжнародних договорів на території України”. Відповідно до ст. 2 Закону України “Про міжнародні договори України”, міжнародні договори укладають з іноземними державами та міжнародними організаціями від імені України, Уряду, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, зокрема й Міністерства внутрішніх справ як Національного центрального бюро України, що ратифіковані нашою державою.

Відповідальність Міжнародної організації кримінальної поліції – Інтерполу має особливості, що випливають з її правосуб’єктності. Міжнародне право визначає, що міжнародні організації є суб’єктами міжнародно-правових відносин і суб’єктами міжнародних домагань.

Відповідальність Національного центрального бюро як члена Інтерполу передбачена в Статуті Інтерполу та в низці універсальних міжнародних договорів, прийнятих цією організацією та її членами.

Міжнародно-правова відповідальність Національного центрального бюро настає в разі порушення ним статутних зобов’язань, чинних норм загального міжнародного права чи норм внутрішнього права Міжнародної організації кримінальної поліції – Інтерполу.

Національне центральне бюро за міжнародним законодавством може нести як політичну, так і матеріальну відповідальність. Політична відповідальність Національного центрального бюро можлива в разі прийняття дискримінаційного рішення, з обмеженням державного суверенітету як членів, так і не членів організації; порушення положень угоди про штаб-квартиру, неправомірне застосування збройних сил тощо. Матеріальна відповідальність Національного центрального бюро може мати два наслідки:

- 1) безпосередню відповідальність;
- 2) солідарну відповідальність Національного центрального бюро і держав-членів Інтерполу.

Національне центральне бюро несе відповідальність за протиправну поведінку своїх виконавчих органів (робочий апарат Укрбюро Інтерполу) і посадових осіб Укрбюро (керівник, перший заступник керівника та ін.).

У разі порушення Національним центральним бюро норм міжнародного права, що призвело до настання міжнародно-правової відповідальності, до Бюро міжнародною спільнотою, а саме Міжнародною організацією кримінальної поліції – Інтерполем та її членами, може бути застосовано міжнародно-правові санкції.

До Національного центрального бюро може бути застосовано санкції, що здійснюються з допомогою міжнародних організацій:

1. *Призупинення прав і привілеїв, що випливають з членства в Міжнародній організації кримінальної поліції – Інтерполі* може бути добровільним або у формі санкції. За умов добровільного призупинення членства держави, вона не припиняє юридичного зв’язку, натомість у формі санкцій активна участь в Інтерполі примусово припиняється. Зазначену санкцію накладають за такі дії:

а) несплату внеску (постановою Кабінету Міністрів України від 30 вересня 1992 р. № 555 встановлено розмір вступного та річного внесків як члена організації);

б) несплату внесків в одному з головних органів організації;

в) несплату внесків лише в головних органах організації;

г) несплату внесків у всіх органах організації;

г) порушення міжнародних нефінансових зобов'язань (наприклад, порушення документообігу в Міжнародній організації кримінальної поліції – Інтерполі);

д) порушення статутних нефінансових зобов'язань (невиконання рішень, прийнятих Генеральною асамблеєю).

*2. Позбавлення права на представництво в органах Міжнародної організації кримінальної поліції – Інтерполі може бути у формі:*

а) недопущення держави-правопорушниці до роботи в цих органах (наприклад, участь у сесіях Генеральної асамблеї, яку проводять раз на рік);

б) необрання її представників у ці органи (наприклад, необрання делегата від країни-учасниці до Генеральної асамблеї);

в) незапрошення на її засідання, наради, конференції (наприклад, незапрошення на підсумкове засідання, що проводять постійно після закінчення щорічної сесії Генеральної асамблеї).

*3. Позбавлення права на отримання допомоги може бути у формі припинення фінансової, технічної, гуманітарної, економічної, культурної, медичної та іншої допомоги.*

*4. Відмова у членстві в Міжнародній організації кримінальної поліції – Інтерполі може бути у формі виключення з її членства.*

Виключення Національного центрального бюро з міжнародного спілкування тягне за собою:

розрив економічних зносин;

розрив військового співробітництва, транспортного зв'язку (наприклад, недопущення до баз даних Інтерполу; відключення від спеціалізованої електронної пошти Інтерполу тощо);

розрив можливих політичних зносин тощо.

Таким чином, норми міжнародного права встановлюють політичну та матеріальну відповідальність як самого Національного центрального бюро Інтерполу в Україні, так і посадових осіб за вчинення ними міжнародних правопорушень. Водночас норми національного законодавства передбачають лише можливість настання цивільно-правової відповідальності для Національного центрального бюро як юридичної особи та юридичну відповідальність для посадових осіб Бюро.

Залежно від того, які правові норми порушено, правопорушення поділяють на злочини, адміністративні проступки, цивільні делікти, дисциплінарні проступки. Юридичну відповідальність поділяють на кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну.

Чинні Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс та Кодекс України про працю суб'єктами адміністративної, кримінальної та дисциплінарної відповідальності визначають лише фізичних осіб, натомість нормами Цивільного кодексу України встановлено відповідальність юридичних осіб публічного та приватного права. Зважаючи на компетенцію та повноваження Національного центрального бюро, слід зазначити, що останній є юридичною особою публічного права.

Кодексом передбачено, що орган державної влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, фізична особа або юридична особа, рішеннями, діями або бездіяльністю яких порушено особисте немайнове право фізичної особи, зобов'язані вчинити необхідні дії для його негайного поновлення (ст. 276) [4].

Відсутність адміністративної, кримінальної відповідальності Національного центрального бюро зумовлена переважно тим, що нині законодавець не приділяє уваги питанню відповідальності юридичних осіб.

Однак низка нормативних актів, які стосуються податкового, антимонопольного законодавства, законодавства про підприємницьку діяльність, інформаційного законодавства й інших, дає можливість стверджувати, що суб'єктами адміністративної відповідальності можуть бути і юридичні особи, зокрема Національне центральне бюро.

Керівництво роботою робочого апарату Укрбюро Інтерполу здійснює керівник, якого призначають наказом Міністерства внутрішніх справ України.

Досліджуючи питання відповідальності посадових осіб Укрбюро, потрібно приділяти увагу відповідальності не лише керівника, а і його заступника, адже вони є посадовими особами робочого апарату Укрбюро та несуть підвищену відповідальність за власні дії.

Правовий статус посадових осіб Укрбюро передбачає: по-перше, наявність владних повноважень як внутрішньоорганізаційного (керівники, заступники керівників), так і зовнішнього характеру (керівники, заступники керівників); по-друге, можливість виступати в межах своєї компетенції від імені держави під час реалізації зовнішньодержавної політики, безпосередню причетність за напрямом роботи до підготовки та прийняття державно-управлінських рішень Укрбюро; по-третє, наявність гарантій соціально-правового захисту; по-четверте, підвищену відповідальність як за власні дії, так і за діяльність (бездіяльність) підлеглих працівників.

Традиційно визначають дві підстави юридичної відповідальності: 1) на підставі чого особа може нести юридичну відповідальність (правова підстава); 2) за що особа може нести юридичну відповідальність (фактична підстава) [5, с. 71]. Так, правовою підставою юридичної відповідальності є правові норми, що містяться в чинному законодавстві України. Фактичною підставою застосування юридичної відповідальності є, як правило, учинення правопорушення.

Норми чинного законодавства України передбачають настання адміністративної, кримінальної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності посадових осіб робочого апарату Укрбюро.

У контексті цієї статті розглянемо один з видів юридичної відповідальності посадових осіб – адміністративну відповідальність.

Адміністративна відповідальність посідає одне з вагомих місць у системі заходів забезпечення належного виконання правових норм. Вона є наслідком учинення антигромадського діяння, забороненого адміністративно-правовими нормами; нерозривно пов'язана з державним примусом, настанням негативних для правопорушника правових наслідків; встановлена правовими нормами й полягає в застосуванні, реалізації санкцій правових норм; є засобом охорони встановленого в державі правового порядку; супроводжується державним і суспільним осудом правопорушника щодо вчиненого ним антигромадського діяння; реалізується в установлених законодавством процесуальних формах.

Своє вираження адміністративна відповідальність знаходить у застосуванні певних видів адміністративних стягнень, специфічних за змістом і відмінних від заходів кримінального покарання, дисциплінарного впливу та цивільно-правової відповідальності. Адміністративні стягнення накладає значна кількість органів, яким таке право надано законодавством України і перелік яких міститься в Кодексі України про адміністративні правопорушення та деяких інших законодавчих актах.

У положеннях окремих норм законів передбачено настання адміністративної відповідальності, що може настати і для посадових осіб Національного центрального бюро. Аналіз вибіркового нормативно-правових актів дає змогу визначити види адміністративних правопорушень, що можуть учинити посадові особи Бюро.

У разі порушення прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав й інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень, фізичні та юридичні особи можуть звертатися за захистом до адміністративних судів. Порядок оскарження будь-яких рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження, визначається Кодексом адміністративного судочинства [6].

У ст. 4 Закону України “Про заходи запобігання і протидії корупції” [7] передбачено, що особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ (керівник робочого апарату Бюро за граничним спеціальним званням, дисциплінарними правами й умовами оплати праці прирівнюється до начальника головного управління Міністерства внутрішніх справ) є суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення.

Оскільки посадові особи Бюро є суб'єктами відповідальності за адміністративні корупційні правопорушення, на них поширюються обмеження щодо здійснення заборонених дій посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави, які не сумісні з виконанням посадових обов'язків, зокрема:

займатися підприємницькою діяльністю особисто або через довірених чи підставних осіб, бути повіреними третіх осіб у справах державного органу, у якому вони працюють, а

також виконувати роботи на умовах сумісництва (крім наукової, викладацької, творчої діяльності, а також медичної практики);

сприяти, використовуючи службове становище, фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності, а також в отриманні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів чи пільг, з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг;

використовувати не за цільовим призначенням засоби матеріально-технічного, фінансового та інформаційного забезпечення, інше службове майно чи службову інформацію;

відмовляти фізичним і юридичним особам в інформації, надання якої передбачено правовими актами, умисне затримувати її, надавати недостовірну чи неповну інформацію;

отримувати від фізичних і юридичних осіб винагороду (подарунки, грошові заохочення, позики, послуги, оплату розваг, відпочинку, транспортних витрат та інші винагороди), що пов'язана з виконанням посадових обов'язків;

використовувати службове становище в інтересах політичних партій, громадських, зокрема релігійних, об'єднань для пропаганди. У державних органах не можна створювати структури політичних партій, релігійних, громадських об'єднань, за винятком професійних спілок, тощо.

Так, у главі 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення [8] передбачено відповідальність посадових осіб, зокрема й керівника Укрбюро та його заступників, які є суб'єктами вчинення корупційних правопорушень, за такі адміністративні корупційні правопорушення:

а) порушення обмежень щодо використання службового становища (ст. 172-2);

б) порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4);

в) незаконне використання інформації, що стала відома особі, у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 172-8);

г) невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9).

Главою 15 Кодексу визначено настання адміністративної відповідальності посадових осіб у таких випадках:

а) порушення законодавства про державну таємницю (ст. 212-2);

б) порушення права на інформацію (ст. 212-3);

в) порушення порядку обліку, зберігання та використання документів й інших носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави (ст. 212-5);

г) здійснення незаконного доступу до інформації в інформаційних (автоматизованих) системах, незаконне виготовлення чи розповсюдження копій баз даних інформаційних (автоматизованих) систем (ст. 212-6).

Таким чином, розглянуто відповідальність Національного центрального бюро Інтерполу, зокрема, за міжнародним і національним законодавством.

#### ***СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ***

1. Черкес М. Ю. Міжнародне право : [підруч.] / Черкес М. Ю. – К. : Знання, 2000. – 292 с.
2. Дмитрієв А. І. Міжнародне публічне право : [навч. посіб.] / А. І. Дмитрієв, В. І. Муравйов. – [Стер. вид.]. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 640 с.
3. Баймуратов М. О. Міжнародне право / Баймуратов М. О. – Х., Одіссей, 2001. – 672 с.
4. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.
5. Самошенко И. С. Ответственность по советскому законодательству / И. С. Самошенко, М. Х. Фарукшин. – М. : Юрид. лит., 1971. – 191 с.
6. Кодекс адміністративного судочинства : Закон України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.
7. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квіт. 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :  
  
[http:// www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон УРСР від 18 груд. 1984 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.