

ЗАХОДИ, СПРЯМОВАНІ НА ЗМЕНШЕННЯ ШКОДИ ВІД ВЖИВАННЯ НАРКОТИКІВ, ТА ЇХ ВПЛИВ НА ЕФЕКТИВНІСТЬ БОРОТЬБИ З ПОШИРЕННЯМ НАРКОМАНІЇ

Волощук А. М.

Протягом століть людством були використані всі можливі заходи впливу на суспільні відносини, що виникають у зв'язку з незаконним обігом наркотиків. З метою покарання, «перевиховання» або знищення носіїв відповідної девіантної поведінки застосовувались різні види покарання: катування та смертна кара (розп'яття, вибивання ніздрів носа, забиття палицями або камінням, розстріл, повішення, колесування, спалення живою, замурування живцем, заливання розплавленого металу тощо), а також тривалі строки ув'язнення. Смертна кара як міра покарання на сьогодні зберігається в 58 країнах, а в 32 з них вона передбачена саме за правопорушення у сфері обігу наркотиків, переважно в Азії та Близькому Сході. Проте наркоманія й незаконний обіг наркотиків постійно відроджувалися, при цьому в деяких випадках більшою кількісною та якісною мірою.

Значне зростання наркоманії, що відбувалося в країнах Західної Європи в 60-70 роках минулого століття, і так звана криза «покарання» змусили провідні Західноєвропейські країни усвідомити неефективність традиційних засобів контролю за наркозлочинністю, що призвело до пошуку нових альтернативних рішень як стратегічного, так і тактичного характеру.

Наркополітика - відображення в конкретних законах і програмах підходу держави до таких неминучих для сучасного суспільства явищ, як обіг наркотичних засобів та психотропних речовин і людей, які їх незаконно вживають.

Кримінальні наркоструктури, що діють в Україні, мають зв'язки в країнах Європи – ринках збуту та транзиту. Синтетичні опіоїди фентанілової групи, вироблені у викритих в нашій країні на початку десятиріччя лабораторіях, вилучалися під час спільних операцій у країнах Прибалтики та Скандинавії. Турецькі наркокартелі, що контролюють канали незаконного переміщення героїну в Східній і Південній Європі, фактично розглядають українську територію як складову цих систем наркотранзиту. Співробітництво з правоохоронними органами країн Євросоюзу є необхідною передумовою ефективної протидії наркобізнесу та пов'язаними з ними формами транснаціональної організованої злочинності.

Особлива увага впродовж останнього десятиріччя стала приділятися дослідженням у сфері обігу наркотиків, що проводяться як на національному, так і на загальноєвропейському рівнях. З цією метою Європейською комісією започатковано впровадження результатів цих досліджень в Європі і їх порівняння з результатами, що проводяться в інших регіонах світу. Проведення досліджень у сфері протидії незаконному обігу наркотиків розглядається Євросоюзом як підґрунтя політики у цій сфері протидії, що дозволяє не тільки визначити ефективні механізми її реалізації, а й забезпечує своєчасне й адекватне реагування на зміни.

За останні роки відбулося формування підходу, згідно з яким проводиться чітка межа між наркодільцями, які розглядаються як злочинці, та споживачами наркотиків, до яких все частіше ставляться як до осіб, які потребують

медичної допомоги. Водночас у визначенні обсягів наркотиків, володіння якими не тягне за собою кримінальної відповідальності, існує національна специфіка. У деяких країнах такі положення вводяться до національного законодавства, в інших – ні, або розглядаються, скоріше, на теоретичному, а не нормативному рівні. Отже, європейська політика в цій сфері є досить гнучкою й залишає значне місце для маневру на національному рівні. Окрім цього, набуває поширення тенденція до заміни кримінального покарання для наркозалежних осіб, які вчинили злочини, за незаконне зберігання наркотичних засобів, психотропних речовин, без мети збуту, добровільним медичним лікуванням від наркоманії. Найчастіше така позиція робиться обвинуваченому під час судового розгляду справи, інколи – на етапі досудового слідства. У разі, коли особа ухиляється від лікування, їй судом призначається покарання за злочин, передбачене відповідної статтею. Оскільки метою кримінального законодавства є захист суспільства від цього ганебного явища, заміщення кримінального покарання на медичну допомогу може мати місце в разі, коли притягнута до відповідальності особа не завдає суспільству іншої суттєвої шкоди. Так, у більшості країн ЄС передбачено суворе покарання за керування рухомих засобом у стані наркотичного сп'яніння, а для працівників, зайнятих роботою, пов'язаною з потенційним ризиком для оточуючих, вводяться процедури тестування на наркотики на робочому місці. У різних країнах ЄС вводиться відповідальність за порушення громадського спокою особами, які знаходяться в стані наркотичного сп'яніння, процедури закриття розважальних закладів, у яких розповсюджуються наркотики, а також ліквідації місць наркотогівлі в приватних помешканнях.

Сьогодні наявною тенденцією є зниження санкцій для наркоспоживачів за відсутності в їхніх діях обтяжуючих обставин і посилення покарання щодо осіб, чия діяльність завдає шкоди іншим членам суспільства, що відображає загальноєвропейську тенденцію.

З іншого боку, спостерігається тенденція до посилення санкцій за серйозні злочини у сфері наркобізнесу: наприклад, в Ірландії за операції, пов'язані зі збутом наркотиків на суму понад 13 000 євро, караються ув'язненням на термін не менше ніж 10 років. Посилюється відповідальність за участь в організованому злочинному угрупованні, що діє у сфері наркобізнесу. Крім того, запроваджено реєстрацію осіб, засуджених за злочини в цій сфері злочинності з покладанням на них обов'язку після звільнення інформувати поліцію щодо місця свого проживання.

У Угорщині всі правоохоронні заходи з протидії наркобізнесу кодифіковано в єдиному законі, що, як вважається, має сприяти ефективності цієї діяльності. У низці країн правоохоронні органи, що протидіють наркобізнесу, отримують додаткові повноваження щодо здійснення оперативних-розшукових заходів. Поширюється практика застосування «європейського ордеру на арешт», удосконалюються інші механізми надання

міждержавної правової допомоги, здійснюється уніфікація практики проведення контрольованих поставок, введення співробітників під прикриттям до злочинних угруповань, захисту свідків тощо.

За даними МККН у США заборонені наркотики вживали 38 млн. осіб (або 15,1 % населення у віці 12 років і старше). За період з 1999 по 2007 роки в США вдвічі збільшилась кількість смертей, пов'язаних з наркотиками, зокрема, у 2007 році зафіксовано в загальній кількості 38371 такий випадок. У ряді штатів кількість смертельних випадків, пов'язаних з наркотиками, була більшою, ніж загиблих у дорожньо-транспортних пригодах. У 2008 році в США для отримання наркологічної допомоги було направлено 1,2 млн. осіб, що на 9 % більше, ніж у 2007 році. Як наслідок, Уряд США прийняв у травні 2010 року Національну стратегію контролю за наркотиками. Основними елементами вказаної стратегії є запобігання зловживанням наркотиками силами общин, раннє втручання, інтеграція наркологічної допомоги в загальну систему охорони здоров'я тощо.

Аналіз зарубіжного законодавства й заходів протидії незаконного обігу наркотиків у країнах Європейського Союзу й США свідчить про поступовий перехід цих країн від політики «війни з наркотиками» з одночасним поширенням наступних концепцій зменшення шкоди від немедичного вживання наркотиків:

запровадження замісної підтримувальної терапії;
декриміналізація певних видів діянь за малозначні проступки;

заміна позбавлення волі для наркозалежних осіб низкою інших гуманних видів покарання тощо.

Основною ознакою наркоманії є поширення небезпечних хвороб, таких як ВІЛ/СНІД, гепатит тощо. За даними комітету з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та іншим соціально небезпечним хворобам, кожен другий випадок зараження ВІЛ-інфекцією відбувається саме серед споживачів ін'єкційних наркотиків.

ВООЗ визначила п'ять базових принципів ефективної профілактики ВІЛ-інфекції серед осіб, які вводять наркотики шляхом ін'єкцій:

інформування та первинна профілактика;
доступність медичної та соціальної допомоги;
активна роз'яснювальна робота серед споживачів ін'єкційних наркотиків;

забезпечення споживачів ін'єкційних наркотиків стерильними ін'єкційними інструментами та дезінфікуючими матеріалами;

замісна підтримувальна терапія для наркозалежних, хто вживає опіюди.

Швидке розширення послуг замісної терапії спостерігається в більшості розвинених країн - особливо в Іспанії, Франції та деяких країнах Центральної та Східної Європи. Рушійною силою для такого розширення великою мірою було реагування на епідемію ВІЛ/СНІДу, а також зростання обсягу даних щодо ефективності замісної терапії як для профілактики ВІЛ, так і власне для лікування опіюдної залежності.

Значення замісної підтримувальної терапії, її застосування істотно зросло з 1987 року, коли почалася епідемія ВІЛ-інфекції/СНІДу. Було доведено, що замісна підтримувальна терапія суттєво зменшує ризик поширення цієї інфекції, а також гепатитів В і С. Зараз у всьому світі до програм замісної підтримувальної терапії залучено близько мільйона клієнтів. Найбільше їх у США - близько 200 тис., у країнах Європейського Союзу

- до 600 тис., в Австралії - 20 тис. Тільки в Індії зараз лікується близько 200 тис. людей. Постійно зростає кількість у Китаї. Останніми роками замісна підтримувальна терапія почала застосовуватися в країнах Східної Європи і в нових державах колишнього СРСР. Сьогодні замісна підтримувальна терапія використовується практично у всіх країнах ЄС, а також у Азербайджані, Білорусії, Грузії та Киргизії, Молдові та Узбекистані.

Порівняння показників витрат на одного наркоспоживача на рік, зроблене на підставі спеціального дослідження Департаментом служб із питань хімічної залежності (DASA) і Національним інститутом вивчення наркозалежності (NIDA) США в 1991 р., засвідчує, що витрати на лікування метадоном у підтримуючій терапії у 17 разів нижче, ніж витрати, необхідні на лікування осіб у тривалій програмі, орієнтованій на відмову від наркотиків.

Уряді країн (Індонезія, Іран, Польща, США, Німеччина та ін.) були проведені фундаментальні дослідження, які порівняли вартість замісної підтримувальної терапії, вартість інших методів лікування й кошти, що їх витрачає суспільство в разі відсутності лікування залежності. Вартість замісної підтримувальної терапії метадоном за кордоном варіювала від менше 1 до 15 дол./день. Вартість інших методів лікування залежності (спрямованих на повну відмову від наркотиків) виявилася значно вищою, при більш високих рівнях рецидиву залежності. Тож відмова від цього виду зменшення шкоди від вживання наркотиків призведе до витрат суспільства на лікування супутніх захворювань (ВІЛ, гепатиту, септичних ускладнень тощо), виплату соціальної допомоги, а також втрат від наркозлочинності, що в багато разів перевищать витрати, спрямовані на зменшення шкоди.

Основними завданнями щодо боротьби з поширенням наркоманії в Україні є такі:

- припинити криміналізацію, маргіналізацію та стигматизацію осіб, які є наркоспоживачами, але при цьому не завдають шкоди оточуючим. Переглянути концепцію наркоринку, наркоспоживання та наркозалежності;

- заохочувати в експериментальному порядку на рівні урядів країн впровадження правового регулювання наркообігу, що сприятиме вибиванню ґрунту з-під ніг організованої злочинності й забезпечення здоров'я й безпеки громадян;

- надавати лікувальну та іншу допомогу тим, хто її потребує. Зокрема, терапію за допомогою героїну (heroin-assisted treatment programs), яка довела свою ефективність у Канаді та багатьох країнах Європи;

- впроваджувати програми заміни шприців, як шлях скорочення передачі ВІЛ-інфекції;

- ставитися з повагою до людських прав наркоспоживачів, припинити їх примусове утримання, а також застосування щодо них примусової праці та психічного й засхологічного знущання;

- ставитися з розумінням до людей, які знаходяться на нижчих ланках нелегального наркоринку, - фермери, кур'єри та дрібні торговці, серед яких є чимало заляканих злочинною наркосистемою та наркозалежних. Адже немає сенсу наповнювати ними місця позбавлення волі, при цьому не зменшуючи обсягів нелегального наркообігу;

- зосереджувати репресивні заходи на кримінальних організаціях з метою підризу їх потенціалу щодо виробництва та розповсюдження наркоречовини;

- на рівні державної політики - відмовлятися від захо-

дів, що мають миттєву політичну вигоду, замінюючи їх на такі, що базуються на наукових досягненнях, принципах безпеки й здоров'я та дотримання прав людини;

- знати табу на обговорення та провадження реформ у сфері наркообігу.

Обмеження сфери покарання переважно позбавленням волі довело неефективність цієї санкції, оскільки покращення поведінки значної більшості засуджених та їх соціальної адаптації не виявлено. Якщо ж узяти до уваги, що колонії переповнені, на їх утримання витрачаються чималі кошти, а також негативні наслідки для засуджених, що викликані перебуванням у колонії, стає все більш очевидною неефективність позбавлення волі. Альтернативні методи покарання більшою мірою адекватні незначним злочинам і тим категоріям злочинців, які вперше порушили закон. Не пов'язані з позбавленням волі покарання потребують менших витрат, ніж позбавлення волі, сприяють реабілітації злочинця. Важливим доводом на користь нетюремних санкцій є можливість проведення значно більшої кількості реабілітаційних заходів, ніж це можливо в колонії. Саме в такому разі можна говорити про дійсну індивідуалізацію покарання. Необхідність індивідуалізації покарання зумовлена складністю психологічної сутності девіантної поведінки наркозалежної особи, що й провокує порушення соціальних норм.

У світовій практиці серед альтернативних покарань є такі, що не передбачають нагляду і контроль:

- умовне звільнення,
- підписка щодо законослужняної поведінки,
- відстрочка виконання вироку,
- а також такі, що передбачають нагляд і контроль.

До цих санкцій належать: умовне засудження з наглядом, пробація (випробування), громадські роботи, спеціальні різновиди звернення, спеціальна опіка, домашній арешт. Пробація як альтернативна позбавленню волі санкція полягає в установленні нагляду за злочинцями, які залишаються в суспільстві. Правила вимагають від таких відвідувати денні центри пробації, періодично зустрічатися з наглядовим офіцером, брати участь у діяльності, передбаченій положенням про пробацію, дотримуватись законослужняної поведінки. Зазначену санкцію виконує служба пробації, головною метою якої є захист суспільства від повторних злочинів, сприяння від реінтеграції правопорушника в суспільство.

Залежно від складу злочину й характеристики особи суд може додатково встановити пробацію з обов'язковим лікуванням від алкоголізму й наркоманії. Нагляд варіюється від інтенсивного до стриманого й мінімального. Мінімальний період пробації - 6 місяців, максимальний - 3 роки. Суд зобов'язаний пояснити злочинцеві мету пробації, отримати згоду на виконання умов і ознайомити з наслідками їх порушення.

Кожна особа, яка перебуває під пробацією, підлягає

особистому обстеженню, за результатами якого складається програма реабілітації. Форми реабілітації можуть різнитися між собою залежно від конкретної ситуації, включати в себе як лікування, так і проходження курсу соціальної адаптації. При цьому під час лікування можуть застосовуватись як традиційні форми наркологічної допомоги (детоксикація), так і, наприклад, участь наркозалежної особи в програмах підтримуючої замісної терапії (ЗПТ) у необхідних випадках.

Література

1. Никифорчук Д.І. Теоретичні та практичні засади протидії незаконному обігу наркотичних засобів: Монографія. - Київ, 2009. - 328 с. - С. 44.
2. Організований наркобізнес (поняття, форми, підстави кримінальної відповідальності) / За заг. ред. Ю.В. Бауліна, Л.В. Дорош. - Х.: Право, 2005. - 256 с.
3. Павленко Р.М. Попередження органами внутрішніх справ незаконного виробництва наркотичних засобів та психотропних речовин: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.08. - Київ, 2004. - 201 с.
4. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері протидії поширенню наркоманії, боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів на 2011-2015 роки: розпорядження Кабінету міністрів України від 13 вересня 2010 року № 1808 // Офіційний вісник України. - 2010 р. - № 70. - Ст. 2533.
5. Противодействие незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ: Учебное пособие / Под ред. А.Н. Сергеева. - М.: Щит, 2001. - 580 с.
6. Расюк Е. Контроль за исполнением программ, направленных на запобігання вживанню наркотиків // Право України. - 2003. - № 11. - С. 115 - 125.
7. Шарай Л. Щодо поняття підпільної нарколабораторії // Право України. - 2001. - № 1. - С. 92-97.

Волощук А.М.,

доктор юридичних наук, ректор Одеського державного університету внутрішніх справ
Надійшла до редакції 12.12.2012

МІНІСТЕРСТВО ІНФРАСТРУКТУРИ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ

Буткевич С. А.

Загальновідомо, що поштовий зв'язок як основний загальнодоступний засіб адресного спілкування громадян і один з основних способів взаємодії суб'єктів ринкових відносин впливає на формування соціально-економічної політики держави. Відповідно до Всесвітньої поштової конвенції, в основі зобов'язань країн-членів Всесвітнього поштового союзу є забезпечення реалізації права користувачів на доступ до високоякісних основних послуг поштового зв'язку за доступними цінами.

Протягом останніх 25 років структура попиту та пропонування на світовому ринку послуг поштового зв'язку значно змінилася через глобалізацію й технологічний прогрес у галузі масових комунікацій. Разом з цим, лібералізація ринку дала змогу операторам поштового зв'язку недержавної форми власності провадити діяльність у найбільш прибуткових сегментах, що призводить не тільки до зменшення обсягу доходів Українського державного підприємства поштового зв'язку "Укрпошта" [1], а й до зростання можливостей використання операторів поштового зв'язку інших установ, які проводять фінансові операції з переказу грошей, задля легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансування тероризму.

Законом України "Про поштовий зв'язок" визначені правові, соціально-економічні й організаційні основи діяльності у сфері надання послуг поштового зв'язку, а також урегульовані відносини між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, операторами поштового зв'язку й користувачами їх послуг. Водночас у цьому Законі переказ грошових коштів (поштовий переказ) визначено як послуга поштового зв'язку щодо виконання доручення користувача на пересилання та виплату адресату зазначеної ним суми грошей [2]. Утім, жодних згадувань у вказаному законодавчому акті щодо організаційно-правових засад для діяльності операторів поштового зв'язку у сфері запобігання та протидії легалізації злочинних доходів немає.

У зв'язку з прийняттям антилегалізаційного закону в новій редакції (травень 2010 р.) [3] первинно функції з регулювання й нагляду за відповідною діяльністю операторів поштового зв'язку (у частині здійснення ними переказу грошей) покладено на Міністерство транспорту та зв'язку України. Проте вже в грудні 2010 р. з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату й витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління було прийнято рішення про створення Міністерства інфраструктури України, Державної автотранспортної служби України, Державної авіаційної служби України, Державної служби зв'язку України, Державної служби морського й річкового транспорту України шляхом реорганізації Міністерства транспорту та зв'язку України [4]. Однак надалі Державна служба зв'язку України, яка мала виконувати роль суб'єкта державного фінансового моніторингу, була ліквідована. Функції останньої (за винятком антилегалізаційних заходів) були покладені на Адміністрацію Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації

України - центральний орган виконавчої влади, який став правонаступником Державної служби зв'язку України й Державної адміністрації зв'язку [5, 42-43].

Отже, тривалий час діяльність операторів поштового зв'язку як суб'єктів первинного фінансового моніторингу залишалася без належного регулювання й нагляду з боку центральних органів виконавчої влади. Відтак, завдання й функції суб'єкта державного фінансового моніторингу були покладені на Міністерство інфраструктури України лише в червні 2012 р. [6]. Узагальнюючи викладене, з'ясування ролі та місця Міністерства інфраструктури України в системі антилегалізаційних заходів, а також визначення перспектив його подальшої діяльності як суб'єкта державного фінансового моніторингу є актуальними й своєчасними.

Окремі аспекти запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму розглядалися у наукових працях Л.І. Аркуші, О.М. Бандурки, А.С. Беніцького, В.А. Журавля, О.В. Київця, А.О. Клименка, О.Є. Користіна, І.Є. Мезенцевої, С.В. Симов'яна, О.О. Чаричанського тощо. Втім, незважаючи на значний доробок науковців і практичний інтерес до цієї проблематики, діяльність Міністерства інфраструктури України як суб'єкта державного фінансового моніторингу потребує самостійного комплексного всебічного дослідження. Зазначені обставини обумовили вибір теми цієї наукової розвідки й свідчать про її значущість для подальшої оптимізації національної антилегалізаційної системи.

Нині Міністерство інфраструктури України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні й забезпеченні реалізації державної політики у сферах авіаційного, автомобільного, залізничного, морського й річкового, міського електричного транспорту та у сферах використання повітряного простору України, туризму, діяльності курортів, метрополітенів, дорожнього господарства, надання послуг поштового зв'язку, забезпечення підготовки та реалізації в Україні інфраструктурних проектів для виконання завдань і заходів з підготовки й проведення в Україні міжнародних спортивних подій, забезпечення безпеки руху, навігаційно-гідрографічного забезпечення судноплавства, торговельного мореплавства (центральний орган виконавчої влади у сфері транспорту, дорожнього господарства, надання послуг поштового зв'язку, туризму та інфраструктури) [7].

Що стосується функцій Міністерства інфраструктури України як суб'єкта державного фінансового моніторингу, то Міністерство відповідно до покладених на нього завдань у сфері надання послуг поштового зв'язку здійснює відповідно до законодавства державний контроль і нагляд за діяльністю суб'єктів первинного фінансового моніторингу (операторів поштового зв'язку) у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму (п. 4.11.5 Положення) [7]. При цьому спеціалізованим структурним підрозділом Міністерства в цій сфері є відділ внутрішніх розслідувань і запобігання корупційним та економічним правопорушенням.

Згідно з абзацом другим ч. 3 ст. 5 і п. 6 ч. 1 ст. 14 Закону України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму” Міністерство інфраструктури України також визначено як один із суб’єктів державного фінансового моніторингу, який здійснює державне регулювання й нагляд у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму щодо операторів поштового зв’язку (у частині здійснення ними переказу грошей) [3].

Далі докладно розглянемо основні нормативно-правові акти Міністерства інфраструктури України в цій сфері.

Окрім міжнародного співробітництва в цій сфері, загальні засади якого визначені в ст. 21 і частинах 8 і 9 ст. 22 антилегалізаційного Закону [3], наказом від 26.11.2012 № 707 врегульовано процедуру застосування запобіжних заходів суб’єктами первинного фінансового моніторингу до країн, які не виконують або неналежним чином виконують рекомендації міжнародних, міжурядових організацій, задіяних у сфері боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму, і до клієнтів (користувачів послуг) з таких країн. Так, щодо клієнтів з ризикованих країн оператори поштового зв’язку повинні вживати таких заходів: забезпечувати їх посилену ідентифікацію; забезпечувати збір необхідної інформації про зміст їх діяльності, фінансовий стан, репутацію; вживати заходів щодо перевірки достовірності й повноти інформації, отриманої від клієнта; приділяти підвищену увагу фінансовим операціям клієнта, що мають високий ступінь ризику легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму. Крім цього, оператори поштового зв’язку можуть встановлювати додаткові запобіжні заходи щодо ризикованих країн і клієнтів з цих країн залежно від специфіки своєї діяльності [8].

Водночас факти порушень вимог антилегалізаційного законодавства виявляються службовими особами Міністерства інфраструктури України під час здійснення нагляду за діяльністю відповідних суб’єктів первинного фінансового моніторингу, зокрема шляхом проведення планових і позапланових перевірок, також виїзних [9]. При цьому суб’єктами перевірки є суб’єкти первинного фінансового моніторингу (оператори поштового зв’язку) та/або його відокремлені підрозділи.

Відтак, плановою вважається перевірка діяльності суб’єкта первинного фінансового моніторингу, яка передбачена в плані проведення перевірок (проводиться не частіше ніж один раз на рік), а позаплановою - яка не передбачена в такому плані (може проводитися й без попереднього повідомлення). У свою чергу, під безвиїзною перевіркою розуміється планова або позапланова перевірка суб’єкта первинного фінансового моніторингу уповноваженими посадовими особами Міністерства інфраструктури України, не пов’язана з їх виходом за місцезнаходженням суб’єкта первинного фінансового моніторингу. Відповідно, виїзна перевірка - пов’язана з виходом цих осіб за місцезнаходженням суб’єкта первинного фінансового моніторингу [10].

З метою врегулювання цих і суміжних питань наказом від 26.11.2012 р. № 708 затверджено положення про комісію Міністерства інфраструктури України з питань застосування санкцій за порушення вимог Закону України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансу-

ванню тероризму” та/або нормативно-правових актів, що регулюють діяльність у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. Зокрема, до повноважень цієї Комісії належать:

- розгляд актів перевірок суб’єктів первинного фінансового моніторингу, державне регулювання й нагляд за якими у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 14 Закону України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму” здійснюється Міністерством інфраструктури України, а саме операторів поштового зв’язку (у частині здійснення ними переказу грошових коштів), документів, які підтверджують факти порушень вимог антилегалізаційного законодавства, заперечень до актів перевірок (за наявності) та інших матеріалів перевірок;

- вирішення питань про застосування до зазначених суб’єктів первинного фінансового моніторингу санкцій за порушення вимог антилегалізаційного законодавства;

- визначення розміру штрафу [11].

На підставі наказу від 03.08.2012 р. № 156-Г під час здійснення державного фінансового моніторингу складати протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 166⁹ і 188³⁴ Кодексу України про адміністративні правопорушення, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності, уповноважені начальник, заступник начальника та головні спеціалісти відділу внутрішніх розслідувань і запобігання корупційним і економічним правопорушенням Міністерства інфраструктури України [12].

Спільним наказом Міністерства фінансів України й Міністерства інфраструктури України від 26.03.2013 р. № 426/184 врегульовано порядок обміну інформацією між Держфінмоніторингом України та Міністерством інфраструктури України для підвищення ефективності здійснення нагляду за додержанням суб’єктами первинного фінансового моніторингу вимог законодавства з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму [13].

Зокрема, Держфінмоніторинг України надає Міністерству інфраструктури України інформацію щодо ефективності заходів, що вживаються суб’єктами первинного фінансового моніторингу, нагляд за якими здійснює Міністерство, для запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, а саме: статистичні дані щодо фінансових операцій, що підлягають фінансовому моніторингу, які отримані Держфінмоніторингом України від суб’єктів первинного фінансового моніторингу; статистичні дані щодо помилок, допущених суб’єктами первинного фінансового моніторингу при поданні інформації про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу; інформацію про стан обліку суб’єктів первинного фінансового моніторингу в Держфінмоніторингу України; інформацію про виявлені Держфінмоніторингом України факти, що можуть свідчити про порушення суб’єктами первинного фінансового моніторингу вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму; інформацію щодо складених Держфінмоніторингом України протоколів про адміністративні правопорушення, вчинені посадовими

особами суб'єктів первинного фінансового моніторингу, і результатів їх розгляду; відомості про аналіз Держфінмоніторингом України методів і фінансових схем легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму.

Продовжуючи тему інформаційного забезпечення антилегалізаційних заходів, вкажемо на суттєве упущення національного законодавства в цій сфері - Міністерство інфраструктури України не віднесено до основних суб'єктів Єдиної державної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму [14]. На нашу думку, указана прогалина в антилегалізаційному законодавстві потребує усунення в стислі строки.

Відповідно до наказу від 01.04.2013 р. № 199 затверджено Положення про здійснення фінансового моніторингу суб'єктами первинного фінансового моніторингу, державне регулювання й нагляд за діяльністю яких здійснює Міністерство інфраструктури України, яке визначає:

1) правовий статус працівника, відповідального за проведення фінансового моніторингу, і процедуру його призначення;

2) алгоритм розробки відповідних правил і програм. Так, правила є окремим єдиним внутрішнім документом суб'єкта, який визначає механізм реалізації фінансового моніторингу й спрямований на недопущення використання суб'єкта та його відокремлених підрозділів з метою легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму. А програма - окремим внутрішнім документом суб'єкта, який містить план організаційних заходів для проведення фінансового моніторингу.

Такі правила й програми розробляються з урахуванням вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму та міжнародних стандартів у цій сфері. Вони охоплюють специфіку проведення фінансового моніторингу за всіма напрямками діяльності суб'єкта і його відокремлених підрозділів;

3) механізм здійснення ідентифікації клієнтів, які проводять фінансові операції, і вивчення їх фінансової діяльності. Зазначені процедури здійснюються в разі: встановлення ділових відносин з клієнтами; виникнення підозри в тому, що фінансова операція може бути пов'язана з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму; проведення разової фінансової операції без встановлення ділових відносин з клієнтами на суму, визначену ч. 1 ст. 15 Закону [3];

4) процедуру виявлення фінансових операцій, що підлягають фінансовому моніторингу та які можуть бути пов'язані, стосуються або призначені для фінансування тероризму;

5) підстави й порядок зупинення фінансових операцій;

6) забезпечення управління ризиками;

7) підготовку персоналу суб'єкта щодо виконання вимог антилегалізаційного законодавства, що здійснюється шляхом проведення освітньої й практичної роботи та містить: ознайомлення із законодавством України й міжнародними стандартами з питань запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму; ознайомлення з внутрішніми документами з питань фінансового моні-

рингу; вивчення передового досвіду у виявленні фінансових операцій, що можуть бути пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму; ознайомлення із засобами й прийомами вивчення клієнтів і перевірки інформації щодо їх ідентифікації; ознайомлення з порядком управління ризиками щодо легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму, також шляхом проведення практичних занять щодо здійснення ними оцінки ризику з урахуванням встановлених критеріїв ризику [15].

На нашу думку, віднесення Міністерства інфраструктури України до суб'єктів державного фінансового моніторингу не є якимось виключенням з правил. Показово, що в Республіці Узбекистан основними завданнями операторів, провайдерів поштового зв'язку при здійсненні внутрішнього контролю є: здійснення заходів належної перевірки користувачів відповідно до законодавства; виявлення й вивчення бенефіціарних власників, а також джерел походження грошових коштів, що використовуються при здійсненні операцій; виявлення підозрілих операцій на підставі відповідних критеріїв; своєчасне надання підрозділу фінансової розвідки інформації (документів) про підозрілі операції, що виявлені при здійсненні внутрішнього контролю й підлягають повідомленню; призупинення операцій, що підлягають повідомленню в особливих випадках, на три робочі дні з дати, коли ця операція має бути здійснена, та інформування підрозділу фінансової розвідки про таку операцію в день її призупинення; забезпечення конфіденційності відомостей, пов'язаних з протидією легалізації доходів, одержаних від злочинної діяльності, і фінансуванню тероризму; забезпечення зберігання інформації про операції з грошовими переказами, а також ідентифікаційних даних і матеріалів по належній перевірці користувачів протягом строків, установлених законодавством; формування бази даних про здійснення або спроби здійснення підозрілих операцій, особах (керівниках, засновниках), пов'язаних з користувачами, які здійснили підозрілі операції, а також взаємний обмін такою інформацією з державними органами та іншими організаціями згідно з законодавством; виявлення за запитом в клієнтській базі осіб, пов'язаних з фінансуванням терористичної діяльності. Оператори поштового (телеграфного) зв'язку також є суб'єктами первинного фінансового моніторингу в Республіці Білорусь, Республіці Казахстан, Республіці Молдова, Киргизькій Республіці, Республіці Туркменістан, Російській Федерації тощо [16, 192-243].

Отже, одним з пріоритетних напрямів діяльності Міністерства інфраструктури України як суб'єкта державного фінансового моніторингу є запобігання легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму, тобто життєві заходи з удосконалення антилегалізаційної системи (у частині, що стосується), навчання та надання методичної й методологічної допомоги суб'єктам первинного фінансового моніторингу - операторам поштового зв'язку, регулювання й нагляд за діяльністю останніх, удосконалення взаємодії з державними органами, насамперед з Держфінмоніторингом України, тощо. Отже, державний фінансовий моніторинг Міністерства інфраструктури України є сукупністю заходів, що здійснюються останнім з метою виконання вимог і подальшої розбудови антилегалізаційного законодавства (у межах компетенції).

До основних завдань Міністерства інфраструктури

України як суб'єкта державного фінансового моніторингу віднесено: здійснення функцій регулювання й нагляду, спрямованих на підвищення ефективності діяльності суб'єктів первинного фінансового моніторингу із запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму; всебічний аналіз проведення суб'єктами первинного фінансового моніторингу антилегалізаційних заходів; навчально-методичне забезпечення діяльності суб'єктів первинного фінансового моніторингу - розробка методичних рекомендацій, проведення семінарів, нарад, надання відповідної інформації тощо; співробітництво з правоохоронними та іншими державними органами з питань запобігання, виявлення та сприяння документуванню фактів легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансування тероризму, вчинених при переказах грошей за участю операторів поштового зв'язку.

Література

1. Про схвалення Концепції Державної цільової економічної програми розвитку поштового зв'язку на 2009-2013 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 січ. 2009 р. № 35-р // Офіційний вісн. України. - 2009. - № 5. - Ст. 136.

2. Про поштовий зв'язок: Закон України від 4 жовт. 2001 р. № 2759-III // Відомості Верховної Ради України. - 2002. - № 6. - Ст. 39.

3. Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму: Закон України від 28 листоп. 2002 р. № 249-IV // Відомості Верховної Ради України. - 2003. - № 1. - Ст. 2.

4. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085/2010 // Офіційний вісн. України. - 2010. - № 94. - Ст. 3334.

5. Буткевич С.А. Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України як суб'єкт державного фінансового моніторингу / С. А. Буткевич // матеріали міжнар. наук.-практ. конф. ["Організаційно-правові засади боротьби з правопорушеннями на транспорті"] (м. Одеса, 23-24 груд. 2011 р.). - Одеса: ОДУВС, 2011. - С. 42-44.

6. Про внесення змін до Указів Президента України від 12 травня 2011 року № 581 та від 30 червня 2011 року № 717: Указ Президента України від 13 черв. 2012 р. № 391/2012 // Офіційний вісн. України. - 2012. - № 46. - Ст. 1810.

7. Про Положення про Міністерство інфраструктури України: Указ Президента України від 12 трав. 2011 р. № 581/2011 // Офіційний вісн. України. - 2011. - № 37. - Ст. 1513.

8. Про затвердження Положення про застосування запобіжних заходів щодо країн, які не виконують або неналежним чином виконують рекомендації міжнародних, міждержавних організацій, задіяних у сфері боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму: Наказ Міністерства інфраструктури України від 26 листоп. 2012 р. № 707 // Офіційний вісн. України. - 2013. - № 1. - Ст. 26.

9. Про затвердження Порядку розгляду Міністерством транспорту та зв'язку України справ про порушення вимог законодавства, що регулює діяльність у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, та застосування санкцій:

Наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 28 верес. 2010 р. № 710 // Офіційний вісн. України. - 2010. - № 82. - Ст. 2895.

10. Про затвердження Порядку проведення перевірок Міністерством транспорту та зв'язку України суб'єктів первинного фінансового моніторингу: Наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 15 листоп. 2010 р. № 823 // Офіційний вісн. України. - 2010. - № 96. - Ст. 3418.

11. Про затвердження Положення про Комісію Міністерства інфраструктури України з питань застосування санкцій за порушення вимог Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму" та/або нормативно-правових актів, що регулюють діяльність у сфері запобігання та протидії легалізації: (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом: Наказ Міністерства інфраструктури України від 26 листоп. 2012 р. № 708 // Офіційний вісн. України. - 2013. - № 1. - Ст. 27.

12. Про уповноважених посадових осіб Відділу внутрішніх розслідувань та запобігання корупційним та економічним правопорушенням складати протоколи про адміністративні правопорушення: Наказ Міністерства інфраструктури України від 3 серп. 2012 р. № 156-Г. - К., 2012. - 2 с.

13. Про затвердження порядку обміну інформацією між Державною службою фінансового моніторингу України та Міністерством інфраструктури України для підвищення ефективності здійснення нагляду за додержанням суб'єктами первинного фінансового моніторингу вимог законодавства з питань запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму: Наказ Міністерства фінансів України, Міністерства інфраструктури України від 26 берез. 2013 р. № 426/184 // Офіційний вісн. України. - 2013. - № 33. - Ст. 1187.

14. Про Єдину державну інформаційну систему у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 груд. 2003 р. № 1896 // Офіційний вісн. України. - 2003. - № 51. - Т. 1. - Ст. 2674.

15. Про затвердження Положення про здійснення фінансового моніторингу суб'єктами первинного фінансового моніторингу, державне регулювання та нагляд за діяльністю яких здійснює Міністерство інфраструктури України: Наказ Міністерства інфраструктури України від 1 квіт. 2013 р. № 199 // Офіційний вісн. України. - 2013. - № 36. - Ст. 1285.

16. Буткевич С.А. Фінансовий моніторинг в Україні (організаційно-правові аспекти): монографія / С.А. Буткевич. - Сімферополь: КРП "Вид-во "Кримнавчпеддерж-видав", 2010. - 286 с.

Буткевич С.А.

кандидат юридичних наук, старший науковий

співробітник,

начальник Кримського факультету

Одеського державного університету внутрішніх

справ

Надійшла до редакції: 21.12.2012

ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ТА УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРИВАТНОЇ НОТАРІАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Денисова А. В.
Гомон Д. О.

Нотаріат України відіграє важливу роль у здійсненні правозахисної й правоохоронної функції в державі. Дії, що вчиняють нотаріальні органи, забезпечують захист прав і законних інтересів громадян і юридичних осіб та запобігають можливим правопорушенням. У нинішніх умовах реформування соціально-економічних відносин авторитет і значення нотаріату зростає, тому що його діяльність має великий вплив на різні сторони суспільного життя.

На шляху становлення правової держави логічним видається проведення певних змін у нормативно-правовому регулюванні окремих державних органів і установ, у структурі органів державної служби. Саме це ми сьогодні спостерігаємо і в нотаріальній сфері. Зокрема, відбувається реформування цього інституту з метою приведення його до міжнародних стандартів нотаріату латинського типу. Однак процес цей відбувається болюче для української нотаріальної системи, насамперед через те, що законодавство, яке регулює діяльність нотаріусів, їхній правовий статус і повноваження, містить чимало проблем, серед яких: надзвичайно велика кількість нормативно-правових актів, що регулюють нотаріальну діяльність; часті випадки дублювання окремих норм різними нормативно-правовими актами; наявність неузгодженостей і прогалин. Отже, метою статті є огляд чинного законодавства України, що регулює нотаріальну діяльність, і, відповідно, визначення й обґрунтування перспектив подальшого його розвитку [1].

Проблематику удосконалення й реформування чинного законодавства про нотаріат розглядали такі науковці: С.Я. Фурса, В.В. Комаров, В.В. Баранкова, В.В. Лосєв та інші.

Зважаючи на негативну ситуацію, що склалася сьогодні в системі правового регулювання нотаріальної діяльності, питання реформування законодавства про нотаріат є досить актуальними й потребують додаткового вивчення та аналізу.

Практика нотаріальної діяльності засвідчила штучність поділу нотаріату на державних нотаріусів і приватних, виявила соціальні, економічні та юридичні непорозуміння в адміністративно-правовому регулюванні діяльності приватних нотаріусів, особливо на підзаконному рівні, що призвело до суттєвих проблем у роботі приватних нотаріусів, зростання скарг громадян, створення криміногенних ситуацій та інших негативних явищ. Нагальними питаннями, що потребують вирішення, залишаються завершення процесу реформування нотаріату в Україні в межах континентального права й запровадження єдиного нотаріату відповідно до нових правових, економічних, соціальних і політичних умов [2].

Майже за 20 років свого існування в Україні приватний нотаріат довів свою доцільність і ефективність захисту прав людини, однак остаточного його запровадження досі не відбулося, ключові вимоги Конституції України досі не враховані в Законі України "Про нотаріат", не вирішено широке коло теоретичних і практичних проблем

© А.В. Денисова, Д.О. Гомон, 2013

організації й функціонування нотаріату в Україні на основі здобутків міжнародного досвіду й з урахуванням змін національного законодавства.

Основною проблемою законодавства є його застарілість і урегульованість здебільшого підзаконними нормативно-правовими актами. Статтею 2 Закону України "Про нотаріат" установлено, що правову основу діяльності нотаріату в Україні становлять Конституція, Закон України "Про нотаріат" та інші законодавчі акти України. Щодо вчинення нотаріальних дій, то законодавством чітко встановлено, що нотаріуси та посадові особи, які уповноважені на вчинення нотаріальних дій, у своїй діяльності керуються "законами України, постановами Верховної Ради України, указами й розпорядженнями Президента України, постановами й розпорядженнями Кабінету Міністрів України, а на території Республіки Крим, крім того, - законодавством Республіки Крим, наказами Міністра юстиції України, нормативними актами обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій" і у випадках вирішення питань, які регулюються нормами міжнародного права, нотаріуси й посадові особи, відповідно, керуються нормами міжнародного права, укладених Україною міждержавних угод та ратифікованих міжнародних договорів і Конвенцій [3].

Запровадження сучасних інформаційних технологій, таких як Єдині нотаріальні реєстри, і забезпечення доступу до інших реєстрів, інформація з яких є необхідною для нотаріуса при здійсненні заходів у рамках нотаріальних справ, значно розширює можливості й удосконалює роботу нотаріуса щодо отримання достовірної інформації, необхідної для вчинення нотаріальних дій. Як відомо, інститут нотаріату в Україні пройшов тривалий період становлення, який продовжується на сучасному етапі з черговим реформуванням інституту. Такий же процес проходить і нормативно-правова база, що регулює питання організації професії нотаріуса й нотаріальної діяльності взагалі. На етапі реформування нотаріального законодавства гостро постає питання його якості, стосовно якого сьогодні виникають певні сумніви. Так, аналіз нормативно-правових актів, які регулюють питання організації та діяльності нотаріальних органів, довів факти копіювання норм [1].

З метою вирішення низки проблемних питань організації й діяльності інституту нотаріату в Україні, таких як підвищення кваліфікації нотаріусів, програма стажування осіб, які мають намір працювати нотаріусом, і на виконання Концепції реформування органів нотаріату в Україні було прийнято певні нормативно-правові акти. Але, на нашу думку, так лише збільшилася кількість нормативно-правових актів, що суперечить п. 3 ч. 2 розділу "Шляхи реалізації Концепції", Концепції реформування органів нотаріату в Україні, затвердженої наказом Міністерства юстиції України від 24.12.2010 р., яким зазначено, що необхідно вжити заходи "щодо зменшення кількості підзаконних нормативно-правових актів,

які регулюють питання діловодства, архівної справи, ведення реєстрів для реєстрації нотаріальних дій та їх узгодженості між собою” [4].

Реалізація положень Концепції буде здійснюватися в декілька етапів і процес реформування вітчизняного нотаріату триватиме орієнтовно до 2015 року.

Протягом 2012-2015 років в Україні має бути створена професійна організація нотаріусів України й відбулися становлення професійного самоврядування.

Як зазначається в Концепції, реформування галузі зумовлено такими факторами, як невизначеність статусу нотаріальних органів, зокрема державних нотаріальних контор, приватних нотаріусів, державного нотаріального архіву. Відсутня правова база, яка б давала можливість нотаріусу як представнику державної публічної влади мати чітко визначені процесуальні права й обов’язки [5].

В Україні також відсутні критерії для оптимального забезпечення населення нотаріальними послугами. Унаслідок цього, наприклад, утворилася надмірна концентрація надання нотаріальних послуг у столиці України - м. Києві та обласних центрах.

В Україні відсутні законодавчо закріплені морально-етичні й професійні правила поведінки в нотаріальній діяльності, системи цінностей. Законодавчо не врегульовано пенсійне, соціальне забезпечення нотаріусів України та системи оподаткування доходів нотаріуса. Відсутній єдиний підхід щодо оплати за надання нотаріусами послуг, які не пов’язані з учиненням нотаріальних дій тощо.

Крім того, як зазначається в Концепції, нинішня система нотаріату існує в умовах колізії нормативно-правових актів, що регулюють її діяльність. В Україні наявна величезна кількість підзаконних нормативно-правових актів, які нерідко суперечать один одному - інструкції, положення, порядки тощо.

Концепція також передбачає створення професійної нотаріальної палати з чітким визначенням її статусу.

Серед першочергових заходів, які будуть вирішуватися відповідно до Концепції, стане підготовка проекту Закону України ”Про нотаріат та організацію нотаріальної діяльності в Україні”, прийняття якого забезпечило б належне функціонування реформованого нотаріату.

Буде розроблено Порядок вчинення нотаріальних дій нотаріусами України, посадовими особами виконавчих комітетів органів місцевого самоврядування, консульськими установами.

У переліку першочергових заходів - створення галузевого нотаріального архіву при Міністерстві юстиції України. Для забезпечення функціонування перетвореної системи, Концепція передбачає створення Академії нотаріату як учбового закладу для підготовки фахівців у сфері нотаріату, підготовка й прийняття на законодавчому рівні кодексу професійної етики нотаріуса, створення професійної самоврядної організації нотаріусів. Передбачається також унесення до класифікатора галузей права змін щодо виділення окремої галузі - нотаріального процесу [5].

Отже, сьогодні склалася ситуація, коли законодавство про нотаріат в Україні дійсно потребує перегляду, систематизації й зведення в єдиний кодифікований нормативний документ - Нотаріальний процесуальний кодекс України, який би зміг максимально об’єднати в собі норми та положення законодавчих і підзаконних актів з організації й діяльності нотаріату в Україні, усунути недробки, суперечності й неузгодженості у норматив-

но-правового регулювання нотаріальної діяльності.

Слід зазначити, що на розгляд Верховної Ради України вже вносився проект Нотаріального процесуального кодексу від 19.09.2008 р. № 3197 [6], який було повернуто на доопрацювання. Зазначений проект Нотаріального процесуального кодексу України був поданий до Верховної Ради України народним депутатом І.Г. Бережною, яка у своєму інтерв’ю ”Юридичній газеті” зазначила: ”Проект Нотаріально-процесуального кодексу розроблений з метою правового забезпечення інституту попереджувального правосуддя та розвитку нотаріальної діяльності за стандартами європейського нотаріату. Нотаріально-процесуальний кодекс повинен стати головним регулятором порядку вчинення нотаріальних дій, ...покликаний замінити особливу частину чинного закону, а також навести порядок у системі підзаконних нормативних актів, різного роду інструкцій... прийняття Нотаріально-процесуального кодексу дасть змогу ефективно регламентувати процесуальні аспекти нотаріальної діяльності, створити чіткі та передбачувані процедури вчинення кожної нотаріальної дії й механізми оскарження її законності” [7].

Отже, ми бачимо, що зазначений проект Нотаріально-процесуального кодексу розрахований на врегулювання процесуальної діяльності нотаріуса щодо вчинення нотаріальних дій. У проекті кодексу йдеться про нотаріальне провадження, тобто про заходи, що здійснюються нотаріальними органами в межах нотаріальної справи. Однак, на нашу думку, кодекс має охоплювати більшу сферу діяльності нотаріальних органів (державних, приватних нотаріусів, нотаріусів державних нотаріальних архівів, посадових осіб органів місцевого самоврядування, керівників стаціонарних лікувальних закладів, установ виконання покарань тощо в межах їх повноважень щодо вчинення ними нотаріальних дій) взагалі в усіх напрямках і всі процеси й механізми, що її забезпечують.

Адже прийняття Нотаріально-процесуального кодексу дозволить ефективно регламентувати процесуальні аспекти нотаріальної діяльності, створити чіткі й передбачувані процедури вчинення кожної нотаріальної дії й механізми оскарження її законності [6].

Нотаріальний кодекс України має містити норми, якими будуть регламентовані питання загальних засад організації нотаріату в Україні (завдання, принципи, функції тощо), визначення дефініції й статусу нотаріуса (державного, приватного, нотаріуса державного нотаріального архіву), умови доступу до професії нотаріуса, вимоги до осіб, які мають намір працювати нотаріусом, порядок проходження стажування та складання кваліфікаційного іспиту, права, обов’язки й відповідальність нотаріуса, гарантії діяльності, питання реєстрації нотаріальної діяльності тощо. Нотаріальний процесуальний кодекс, своєю чергою, призначений регламентувати процесуальну діяльність нотаріусів, посадових осіб органів місцевого самоврядування, керівників лікувальних закладів, установ виконання покарань, морських суден, експедицій та ін., а саме мають бути визначені суб’єкти нотаріального провадження, стадії нотаріального провадження й порядок їх документального оформлення, регламентовані процедури й механізми вчинення кожної нотаріальної дії. Особливу увагу має бути приділено нотаріальним актам і, враховуючи розвиток міжнародних цивільних і господарських відносин, суб’єктами яких все частіше виступають фізичні та

юридичні особи України, - нормам міжнародного права, міжнародним договорам і Конвенціям, ратифікованим Україною.

Питання про правовий статус приватного нотаріуса ставиться в теоретичних джерелах, але воно не знайшло свого відображення в законодавстві про нотаріат. Так, частиною 3 ст. 17 Закону України "Про нотаріат" встановлено, що державна нотаріальна контора є юридичною особою, а статус приватних нотаріусів законом не визначений. Як відомо, відповідно до прав, властивих окремо державному нотаріусові, державний нотаріус є працівником, а працедавцем виступає відповідний орган юстиції. Крім того, державний нотаріус є посадовою особою. Приватний нотаріус, як і державний, здійснює свою діяльність від імені держави, яка делегує йому спеціальні повноваження й наділяє його певною частиною прав і обов'язків. Приватні нотаріуси не перебувають у штаті державного органу й організують свою діяльність самостійно. Тому, з огляду на вимоги статей 1, 34, Закону України "Про нотаріат", вважаємо, що приватні нотаріуси під визначення "службова особа" та "посадова особа" не підпадають.

Розглядаючи питання щодо соціальних гарантій, ми погоджуємося з Ю. Терегейло, який зауважує: "Приватний нотаріус не має права на податковий кредит, оплачувані чергову відпустку та відпустку у зв'язку з доглядом за дитиною, компенсацію лікарняного тощо. Приватний нотаріус не має права на жодну соціальну допомогу. Тобто повинен зі свого заробітку відкладати кошти на випадок виникнення таких життєвих ситуацій. Водночас він є платником усіх соціально спрямованих фондів (зайнятості, тимчасової втрати працездатності тощо). Це питання слід врегулювати: або держава надає соціальні гарантії нотаріусу, або звільняє від будь-яких внесків до фондів" [8].

Ще одним кроком з реформування нотаріату України було внесення змін до ст. 10 Закону "Про нотаріат", а також прийняття Кабінетом Міністрів України постанови від 31.08.2011 р. № 923 про затвердження положення про "Вищу кваліфікаційну комісію нотаріату", а також наказу Міністерства юстиції України "Про порядок внесення Головним управлінням юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головними управліннями юстиції в областях, містах Києві та Севастополі подання про анулювання свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю і його розгляд Вищою кваліфікаційною комісією нотаріату".

З 01.01.2013 р. набрали чинності зміни в Законі України "Про нотаріат", який змінив вимоги до особи, яка бажає займатися нотаріальною діяльністю. Статтею 3 встановлено, що нотаріусом може бути громадянин України, який має повну вищу юридичну освіту, володіє державною мовою, має стаж роботи у сфері права не менш як шість років, з них помічником нотаріуса або консультантом державної нотаріальної контори - не менш як три роки, склав кваліфікаційний іспит і отримав свідоцтво про право на зайняття нотаріальною діяльністю [3].

На нашу думку, у новому законі необхідно обов'язково передбачити й віковий ценз. Нотаріусом повинна бути особа у віці не менше 30 років, тому що тут важливий як професійний досвід, професійні знання, так і життєвий досвід. А відносна відсутність такого досвіду призводить до зниження компетентності нотаріуса й погіршення роботи з клієнтом. У чинному законі віковий ценз взагалі відсутній.

Отже, розглянувши проблематику удосконалення й реформування чинного законодавства про нотаріат, можна зробити висновок, що необхідно приймати новий Закон про нотаріат, який повинен передбачити чіткий механізм допуску громадян до нотаріальної діяльності та посилити вікові вимоги до особи, яка бажає стати нотаріусом, запровадити соціальні гарантії для приватних нотаріусів і норми професійної етики у відносинах з особами, які звертаються за їх послугами. А створення об'єднання професійного самоврядування нотаріусів надасть його членам можливість організувати ефективну систему підвищення кваліфікації як нотаріусам, так і кандидатам на цю посаду, надасть об'єднанню нотаріусів ефективні важелі впливу на тих осіб з числа членів об'єднання, які порушують норми професійної етики або інші обов'язки.

І звичайно, необхідно додатково вивчати досвід країн, де подібні проблемні питання вже було вирішено.

Література

1. Висеканцев О. Законодавство України про нотаріат: перспективи розвитку // Публічне право - 2012. - № 3(7). - С. 405-411.
2. Федорова К.І. Адміністративно-правове регулювання приватної нотаріальної діяльності в Україні: Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. - Національний аграрний університет, К. 2008. - 223 с.
3. Закон України "Про нотаріат" від 02.09.1993 № 3425-ХП: в редакції Закону від 19.11.2012, підстава 4652-17 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3425-12>
4. Про затвердження Концепції реформування органів нотаріату в Україні: Наказ Міністерства юстиції України від 24.12.2010 р. № 3290/5 [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Української нотаріальної палати. - Режим доступу: http://palata.notariat.org.ua/img/docs/dfile_177.doc
5. Міністерство юстиції України. - Офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/33252>
6. Проект Нотаріального процесуального кодексу України від 19.09.2008 р. реєстр. № 3197 [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт нормативна база Ліга-закон. - Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2008_09_19/JF2GT00A.htm
7. Бережная І.Г. Нотаріальний процесуальний кодекс повинен стати головним регулятором порядку вчинення нотаріальних дій [Електронний ресурс] / І.Г. Бережная // Юридична газета. - № 10 від 8 березня 2011 р. - Режим доступу: <http://narodna.prawda.com.ua/politics/4d7e0bf6471cc/>.
8. Нагальні проблеми системи нотаріату в Україні / Ю. Терегейло // Віче. - 2011. - № 12. - С. 25-26.

Денисова А.В.
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри
адміністративного права та
адміністративного процесу
ОДУВС

Гомон Д.О.
магістр ННІФЕБіП ОДУВС
Надійшла до редакції: 12.12.2012

ОКРЕМІ АСПЕКТИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ У НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЯХ

Гузенко К. О.

Конституція України визначає, що людина, її життя й здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права й свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1]. Саме закріплення цього положення зумовило необхідність побудови сучасного й ефективного механізму забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб з боку держави й органів публічної адміністрації зокрема.

Відзначимо, що нині забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб перестало бути "колом інтересів" лише країн з розвинутою ринковою економікою й високими соціальними стандартами або окремих правозахисних організацій. Особливо гостро питання забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб постає в умовах виникнення надзвичайних ситуацій різної генези.

Питання попередження й своєчасного реагування на надзвичайні ситуації різної генези є вкрай актуальними для кожної країни світу, що пов'язано зі збільшенням техногенного навантаження на природне середовище, виникнення значної кількості надзвичайних ситуацій природного характеру, що своєю чергою зумовлюють виникнення як надзвичайних ситуацій техногенного характеру (аварій на промислових об'єктах, руйнування захисних споруд тощо), так і надзвичайних ситуацій соціально-політичного характеру (зокрема, повені або аномальна спека може призвести до дефіциту продуктів харчування, що своєю чергою може призвести до складання оперативної обстановки в регіоні й навіть країні); збільшення військових конфліктів у світі. Крім того, варто зазначити, що донедавна існувала думка, згідно з якою надзвичайні ситуації є характерними лише для країн з "низькими соціальними стандартами". Сьогодні наведена думка піддається досить великим сумнівам, адже події, які відбуваються у світі, підтверджують її помилковість. Про це свідчать такі події: нестабільність економічної ситуації в окремих європейських країнах зумовили виникнення протягом 2010-2013 рр. акцій протесту й громадської непокори, масових заворушень, страйків серед працівників бюджетної сфери (Греція, Франція, Іспанія, Бельгія, Чехія); проведення парламентських і президентських виборів та оголошення їх результатів зумовили у 2011-2012 р. акції громадської непокори в Російській Федерації й Білорусії; виникнення широкомасштабних надзвичайних ситуацій різної генези в різних регіонах світу; соціально-політичні конфлікти в країнах Близького Сходу 2011-2013 р. [2, 560].

Питання попередження й реагування на надзвичайні ситуації різної генези вкрай гостро стоїть і для України. Про це свідчать офіційні дані. Так, за офіційними даними Державної служби з надзвичайних ситуацій України, протягом 2009 р. зареєстровано 264 надзвичайні ситуації, з них відповідно: техногенного характеру - 130; природ-

ного характеру - 117; соціально-політичного характеру - 17. Внаслідок цих подій загинули 356 осіб (з них 43 дитини) і 1511 осіб постраждали (з них 444 дитини) [3]. Протягом 2011 р. в Україні зареєстровано 221 надзвичайну ситуацію: техногенного характеру - 134; природного характеру - 77; соціального характеру - 10. Внаслідок цих подій загинуло 355 осіб (з них 39 дітей) і постраждало 985 осіб (з них 439 дітей) [4]. Протягом 2012 р. зареєстровано 212 надзвичайних ситуацій: техногенного характеру - 120; природного характеру - 74; соціального характеру - 18. Внаслідок цих надзвичайних ситуацій загинула 301 особа (з них 50 дітей) і 861 - постраждала (з них 225 дітей) [5]. Разом з тим, аналіз наведених даних свідчить про зниження кількості подій, однак розмір завданих державі матеріальних збитків постійно зростає. Зокрема, у 2012 р. надзвичайними ситуаціями природного характеру було завдано збитків на суму близько 173 млн. гривень, що у 2,6 рази більше, ніж у 2011 р., однак загальна кількість надзвичайних ситуацій є меншою. Наведені статистичні дані підтверджують те, що одним з важливих напрямів діяльності органів публічної адміністрації є своєчасне й ефективне реагування на надзвичайні ситуації природного, техногенного та соціально-політичного характеру.

Реалізацію заходів щодо попередження й своєчасного реагування на надзвичайні ситуації здійснюють відповідні органи публічної адміністрації, до яких можна віднести й органи внутрішніх справ. Варто звернути увагу на той факт, що нині однією з серйозних проблем діяльності органів публічної адміністрації, зокрема ОВС, у цій сфері є насамперед невизначеність, незбалансованість і несистемність чинного законодавства.

Загальновідомо, що питання нормативно-правового забезпечення діяльності органів публічної адміністрації, зокрема ОВС, у сфері попередження й регулювання надзвичайних ситуацій можна віднести до одних з самих складних і важливих, адже, від ефективності реалізації заходів у цій сфері напряму залежить рівень захищеності життєво важливих інтересів суспільства й держави, а отже, і стан національної безпеки.

За таких обставин актуалізується потреба в проведенні наукових досліджень, що спрямовані на визначення нормативно-правових засад адміністративної діяльності ОВС у надзвичайних ситуаціях. Необхідність дослідження наведеної проблематики є очевидною, оскільки її детальний аналіз, групування нормативно-правових актів за певними критеріями й з'ясування основних прогалин дозволить сформувати надійну нормативно-правову базу та визначити шляхи її удосконалення.

Дослідження наукових праць свідчить про те, що загальном нормативно-правове забезпечення адміністративної діяльності ОВС у надзвичайних ситуаціях не знайшло свого повного відображення в наукових дослідженнях, хоча останнім часом цій проблематиці було приділено певну увагу. Окремі питання знайшли своє відображення в працях таких вчених: О.М. Бандурки, А.В. Басова, А.І. Берлача, В.В. Гущина, Ю.В. Дубка, О.П. Коренева,

С.О. Кузнiченка, В.В. Лозбiнeва, В.Я. Настюка та iн. Аналiз теоретичних поглядiв вказаних вчених дав змогу оцiнити стан проблеми, що дослiджується, визначити ряд питань, якi взагалi не були предметом наукового пошуку.

Дослiджуючи нормативно-правове забезпечення адмiнiстративної дiяльностi ОВС у надзвичайних ситуацiях, слiд погодитися з думкою О.М. Ситнiченка, яка в дисертацiйному дослiдженнi “Адмiнiстративно-правовi засади дiяльностi органiв внутрiшнiх справ щодо забезпечення санiтарного та епiдемічного благополуччя населення України”, посилаючись на думки провiдних вчених, зазначає, що нинi в теорiї права немає єдиного пiдходу до визначення класифiкацiї нормативно-правових актiв. Одна група вчених вважає, що нормативно-правовi акти в будь-якій сферi подiляють залежно вiд певних напрямiв регулювання. Друга група вчених вважає, що нормативно-правовi акти доцiльно класифiкувати на такi групи: по-перше, загальносистемнi правовi акти (формують базовий понятiйний апарат, принципи, цiлi, завдання, основнi характеристики механiзму управлiння); по-друге, правовi акти, що безпосередньо регулюють реалiзацiю повноважень уповноважених суб'єктiв у певнiй сферi [9, 31].

Вбачається, що найбiльш вдалою є позицiя, згiдно з якою нормативно-правовi акти слiд класифiкувати за iх юридичною силою, а саме: Конституцiя України; мiжнародно-правовi акти; Закони та Кодекси; Постанови Верховної Ради України; Укази й розпорядження Президента України; Постанови Кабiнету Міністрiв України; нормативно-правовi акти централних i мiсцевих органiв влади.

Розпочинаючи аналiз наведених груп нормативно-правових актiв, зазначимо, що провiдне мiсце займає Конституцiя України, яка визначає загальнi положення щодо дiяльностi органiв публiчної адмiнiстрацiї, зокрема внутрiшнiх справ, в умовах надзвичайних ситуацiй. Саме Конституцiя офiцiйно визначає способи реагування на них, а саме: закрiплює види надзвичайних адмiнiстративно-правових режимiв, що можуть бути запровадженi за таких умов, як реакцiя держави на такi ситуацiї. Крім того, у статтi 64 Конституцiї України наведенi права та свободи людини й громадянина, що не можуть бути обмеженi в умовах виникнення надзвичайних ситуацiй [1]. Саме цi положення вiдображають iмплементованi мiжнароднi стандарти щодо забезпечення прав фiзичних осiб за таких умов, якi наведенi в Мiжнародному пактi про громадськi й полiтичнi права [10].

Наступною групою нормативно-правових актiв, норми яких регулюють адмiнiстративну дiяльнiсть ОВС в умовах надзвичайних ситуацiй, є Закони та Кодекси України.

На нашу думку, найбiльш вагомими законами в цiй сферi є, насамперед, Закони України “Про мiлiцiю” [11], “Про внутрiшнi вiйська Мiнiстерства внутрiшнiх справ України” [12], “Про правовий режим воєнного стану” [13], “Про правовий режим надзвичайного стану” [14], “Про зону надзвичайної екологiчної ситуацiї” [15] та iн.

Водночас слiд зауважити, що, не зважаючи на наявнiсть значної кiлькостi Законiв у цiй сферi, велика кiлькiсть питань залишається невирiшеними. Крім того, окреми норми є морально застарiлими й не вiдповiдають сучасним вимогам. Так, зокрема, пункт 15 ст. 10 Закону України “Про мiлiцiю” визначає, що мiлiцiя зобов'язана повiдомляти вiдповiдним державним органам i громадським об'єднанням про аварiї, пожежi, катастрофи, стихийнi лиха та iншi надзвичайнi подiї,

вживати невідкладних заходiв для лiквiдацiї iх наслiдкiв, врятування людей i надання їм допомоги, охорони майна, що залишилось без нагляду [11]. Безумовно, частину цих обов'язкiв особовий склад мiлiцiї може виконати (здiйснити повiдомлення про надзвичайнi подiї, забезпечити охорону майна, що залишилось без нагляду). Разом з тим, вже неодноразово висловлювалась думка про необхiднiсть внесення змiн у Закон України “Про мiлiцiю” у частинi визначення змiсту обов'язкiв мiлiцiї в цiй сферi. У наукових працях вже висловлювалась думка про неможливiсть реалiзацiї заходiв щодо вжиття невідкладних дiй для лiквiдацiї наслiдкiв надзвичайних подiй, врятування людей i надання їм допомоги. Зазначається, що в Україні iснують iншi органи, якi вiдповiдають за врятування людей i лiквiдацiю наслiдкiв надзвичайних подiй [6, 130-131], зокрема Державна служба України з надзвичайних ситуацiй.

Ще одним з iстотних недолiкiв щодо нормативно-правового забезпечення адмiнiстративної дiяльностi ОВС в умовах надзвичайних ситуацiй є невизначенiсть чiткого кола повноважень, якi покладаються на них за таких умов. Положення Закону України “Про мiлiцiю” переважно стосуються визначення повноважень у сферi попередження й припинення правопорушень i охорони громадського порядку. Проте Закони України “Про правовий режим воєнного стану” [13], “Про правовий режим надзвичайного стану” [14], “Про зону надзвичайної екологiчної ситуацiї” [15] закрiплюють перелiк обмежувальних заходiв, що можуть бути запровадженi за таких умов. Норми вказаних Законiв закрiплюють лише перелiк органiв публiчної адмiнiстрацiї, що вiдповiдальнi за iх реалiзацiю, також i ОВС. Однак компетенцiя органiв не визначена, що є суттєвим недолiком, який значно ускладнює реалiзацiю положень законодавчих актiв на практицi.

Аналiз практики реалiзацiї таких заходiв, зокрема пiд час дiї режиму надзвичайного стану в Автономнiй Республiцi Крим, свiдчить, що таке рiшення приймається в “робочому порядку” [16]. Безумовно, думка про необхiднiсть детального нормативного закрiплення повноважень конкретного органу публiчної адмiнiстрацiї щодо реалiзацiї конкретного обмежувального заходу має дещо дискусiйний характер i потребує проведення окремих наукових дослiджень. Проте безсумнiвним є те, що лише детальне нормативне закрiплення дiяльностi суб'єктiв владних повноважень може попередити або зменшити можливiсть застосовувати адмiнiстративний розсуду на практицi.

Продовжуючи аналiз законодавчих актiв у цiй сферi, варто зупинити увагу на Кодекси Цивiльного захисту України, який регулює вiдносини, пов'язанi з захистом населення, територiй, навколишнього природного середовища й майна вiд надзвичайних ситуацiй, реагуванням на них, функцiонуванням єдиної державної системи цивiльного захисту. Положення цього кодексу закрiплюють повноваження органiв державної влади, Ради мiнiстрiв Автономної Республiки Крим, органiв мiсцевого самоврядування, права та обов'язки громадян України, iноземцiв i осiб без громадянства, пiдприємств, установ i органiзацiй незалежно вiд форми власностi в цiй сферi. Варто зазначити, що розробка й прийняття цього кодексу є позитивною практикою застосування кодифiкацiї законодавства у сферi попередження й лiквiдацiї надзвичайних ситуацiй. Змiст цього Кодексу об'єднав окреми положення Законiв України “Про Цивiльну обо-

рону України”, “Про пожежну безпеку”, “Про загальну структуру і чисельність військ Цивільної оборони”, “Про війська Цивільної оборони України”, “Про аварійно-рятувальні служби”, “Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру”, “Про правові засади цивільного захисту”.

Наступною групою актів є Постанови Кабінету Міністрів України, до яких можна віднести такі: “Про затвердження класифікації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру за їх рівнями”; “Про затвердження Положення про організацію оповіщення і зв’язку у надзвичайних ситуаціях”; “Про затвердження Положення про Державну надзвичайну протиепізоотичну комісію при Кабінеті Міністрів України та типових положень про місцеві державні надзвичайні протиепізоотичні комісії”; “Про затвердження Правил санітарної охорони території України” та ін. Разом з тим, значний обсяг суспільних відносин у сфері адміністративної діяльності ОВС регулюють акти Кабінету Міністрів України, що містять відомості з державною таємницею. До них належать Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку реагування на загрозу вчинення терористичного акту”; “Про затвердження переліків об’єктів державного значення, що підлягають охороні та обороні в умовах надзвичайного стану і особливого періоду”; “Про затвердження Положення про мобілізаційну підготовку” та ін. Зміст наведених актів стосується не лише загальних засад адміністративної діяльності ОВС у зазначених умовах, а й визначає конкретні організаційні та тактичні засади, а також особливості такої діяльності.

Підсумовуючи, слід зазначити, що сучасне нормативно-правове забезпечення адміністративної діяльності ОВС у надзвичайних ситуаціях умовно складається з двох блоків, а саме: міжнародного (Міжнародний пакт про громадські і політичні права) і національного (Конституція, Закони й Кодекси, Постанови, Накази та ін). Водночас проведений аналіз свідчить, що нині виникла потреба в розробці й прийнятті сучасних нормативно-правових актів, норми яких забезпечили б системне та комплексне регулювання суспільних відносин у цій сфері. Вказане зумовлює потребу у внесенні змін і доповнень до Закону України “Про міліцію” в частині конкретизації обов’язків міліції в умовах виникнення надзвичайних ситуацій, а також внесення змін і доповнень до Законів України “Про правовий режим воєнного стану”, “Про правовий режим надзвичайного стану”, “Про зону надзвичайної екологічної ситуації” в частині конкретизації повноважень ОВС в умовах запровадження конкретного надзвичайного адміністративно-правового режиму.

Література

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.

2. Басов А.В. Щодо визначення переліку підстав застосування Збройних сил України в умовах виникнення надзвичайних ситуацій у мирний час // Митна справа. - 2011. - № 5 (77). - Ч. 2. - С. 560-565.

3. Інформаційно-аналітична довідка про надзвичайні ситуації, що виникли на території України протягом 2009 року // Електронний ресурс. - Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua/opinfo/4561.html#1>.

4. Інформаційно-аналітична довідка про надзвичайні ситуації, що виникли на території України протягом 2011 року // Електронний ресурс. - Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua/opinfo/5580.html#1>.

5. Інформаційно-аналітична довідка про надзвичайні ситуації, що виникли на території України протягом 2012 року // Електронний ресурс. - Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua/opinfo/6361.html#1>.

6. Басов А.В. Адміністративно-правовий режим надзвичайного стану: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 - Х., 2006. - 201 с.

7. Кузніченко С.О. Надзвичайні адміністративно-правові режими: зарубіжний досвід та українська модель: [монографія] / С.О. Кузніченко - Сімферополь: КРП Видво “Кримнавчпеддержвидав”, 2009. - 497 с.

8. Сороковий Д.Ю. Правове регулювання діяльності міліції в особливих умовах / Д.Ю. Сороковий // Ринкова економіка: сучасна теорія і практика управління. - 2008. - Т. 11. - Вип. 29 (Ч.2). - С. 190-196.

9. Ситніченко О.М. Адміністративно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення України: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / - К., 2013. - 230 с.

10. Міжнародний пакт про громадські і політичні права. Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи / [упоряд. Ю.К. Качуренко]. - К.: Юрінформ, 1997. - С. 36-58.

11. Про міліцію: Закон України від 20 груд. 1990 р. // Відомості Верховної Ради. - 1991. - № 4. - Ст. 20.

12. Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України: Закон України від 26 берез. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. - № 29. - Ст. 397.

13. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 06 квіт. 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. - 2000. - № 28. - Ст. 224.

14. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16 берез. 2000 р. // Відомості Верховної Ради. - 2000. - № 23. - Ст. 176.

15. Про зону надзвичайної екологічної ситуації: Закон України від 13 лип. 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. - 2000. - № 42. - Ст. 348.

16. Про введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим від 03 груд. 2005 р. № 1692: Указ Президента України // Іменем Закону. - 2005. - 16 груд.

Гузенко К.О.

*Здобувач кафедри адміністративного права та процесу Національної академії внутрішніх справ
Надійшла до редакції: 21.12.12.*

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПІДГОТОВКИ КАДРІВ ПОЛІЦІЇ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ

Ізбаш К. С.

Вивчення особливостей організації професійної підготовки кадрів поліції в європейських країнах показує високий ступінь нормативно-правової регламентації всіх етапів цього процесу, починаючи з підбору кандидатів на висунення та формування кадрового резерву або на призначення на керівну посаду, і закінчуючи етапом оцінювання якості навчання й практики реалізації змісту навчання.

За результатами аналізу встановлено, що сучасна професійна освіта в правоохоронній сфері запроваджена у 12 європейських країнах: Німеччині, Норвегії, Бельгії (жандармерія), Греції, Фінляндії, Польщі, Угорщині, Словаччині, Чехії, Швейцарії, Хорватії та Словенії. Підготовка в цих країнах здійснюється в освітніх закладах, які знаходяться в підпорядкуванні поліції або Міністерства внутрішніх справ.

Водночас у Словенії коледж поліції є як частиною Міністерства внутрішніх справ, так і філіалом цивільного університету в м. Любляни. Централізоване підпорядкування університету, безсумнівно, сприяло підвищенню науково-освітнього й соціального престижу коледжу. Ця підпорядкованість має лише адміністративний характер, оскільки коледж працює в незалежному статусі з Міністерством внутрішніх справ.

Сьогодні, щоб вступити до закладу, який пропонує вищу професійну правоохоронну освіту, студенти в Норвегії, Угорщині, Чехії, Словенії не обов'язково повинні перебувати на службі в правоохоронній системі. Тоді як в інших країнах Європи студенти вищого навчального закладу, які отримують освіту для правоохоронної системи, повинні мати відношення до цієї структури. У семи європейських країнах (Норвегії, Бельгії, Греції, Польщі, Угорщині, Чехії й Словенії) студентам не обов'язково мати досвід роботи в структурі поліції до вступу в навчальний заклад. В інших країнах від студентів принаймні вимагають два роки досвіду практичної роботи в поліції. У Німеччині співробітник поліції може отримати вищу професійну освіту в навчальних закладах освіти ("Fachhochschulen") для адміністрації. У Хорватії, Німеччині, Угорщині, Нідерландах, Словаччині студенти зобов'язані стати співробітниками поліції, як тільки їх буде зараховано до школи поліції. У семи країнах (Хорватія, Чеська Республіка, Фінляндія, Німеччина, Македонія, Словаччина й Словенія) поліція вузів перебуває в підпорядкуванні поліції самих організацій, в Угорщині школа не є частиною поліції, але пропонує поліції навчальні програми, у Нідерландах школа поліції знаходиться у віданні окремих інститутів, що фінансуються урядом.

Формування кадрового резерву кандидатів на вищі керівні посади в правоохоронній сфері неможливе без всебічної професійної підготовки, яка є необхідною умовою для просування на керівні посади в кожній з розглянутих європейських країн. Найбільш загальні навчальні теми підготовки управлінських кадрів у правоохоронній сфері є в Нідерландах, що містять: розробку профілактичних правоохоронних операцій; навчання для модульної освіти та розвиток кар'єри; питання мотивації поліцейської діяльності й управління

фінансами; управління проектами й ефективну тактику впливу.

У Німеччині законодавчі основи професійної діяльності поліції, також організаційно-правові основи підготовки професійних кадрів, які тісно пов'язані з нормативно-правовим регулюванням самої діяльності поліції були розроблені ще в XIX сторіччі [2]. Сьогодні основою всієї поліцейської діяльності в Німеччині є норми Основного Закону - Конституції ФРН від 23 травня 1949 р., які є основоположними при вирішенні поліцейських завдань та їх професійної підготовки. Ці положення розвиваються й конкретизуються у федеральних законах "Про поліцію" й "Про співробітництво", а також законах федеральних земель "Про поліцію". Правові основи співпраці органів поліції в підготовці кадрів визначені федеральним законом "Про поліцію": § 102, 103 - Гессен; § 8, 9 - Північний Рейн - Вестфалія; § 10, 11 - Тюрінгія та інші. Поряд з Конституцією й державними законодавчими актами, підготовка кадрів поліції в Німеччині регулюється законами кожної з шістнадцяти федеральних земель і положеннями про поліцію місцевих органів. Наприклад, у Баварії прийняті регіональні нормативно-правові акти: "Положення про проходження служби поліцейськими чиновниками землі Баварія", "Положення про навчання поліцейських чиновників Баварії", "Положення про іспити для поліцейських чиновників Баварії". Відповідні нормативно-правові акти з урахуванням місцевих особливостей і потреб прийняті в кожній з шістнадцяти федеральних земель ФРН [3,4].

Підготовка поліцейських кадрів у Німеччині здійснюється в рамках програм, складених Поліцейською академією. До навчання поліцейських у Німеччині відносяться дуже серйозно: це єдина країна, де на навчання одного поліцейського витрачається 60 тисяч євро, а тривалість курсу навчання складає 2,5 роки. Перший рік направлений на вивчення основ теорії й практики поліцейської діяльності, за ним іде рік служби в діючих підрозділах під керівництвом досвідчених наставників, після цього ще півроку теоретичного навчання, яке завершується іспитом на звання поліцейського.

У поліції Німеччини підготовка кадрів містить такі навчальні теми, як боротьба зі злочинністю; безпека дорожнього руху; керування поліцейськими операціями; роль поліції в суспільстві; лідерство; розвиток людських ресурсів; законодавче забезпечення правоохоронної діяльності; міжнародне співробітництво. В Австрії, на додаток до перерахованих навчальних тем, включені ще такі: підбір персоналу; питання особистої безпеки, професійна риторика.

Поліцейські школи мають хорошу навчальну базу й раціонально поєднують навчання теорії і її закріплення практикою. На практичних заняттях майбутні поліцейські набувають різні навички: від автопереслідування в міських і сільських умовах до стрільби по рухомих цілях. Особлива увага приділяється загальній фізичній підготовці, плаванню й заняттю різними видами спорту. До теоретичного курсу входить вивчення федеральних законів і законів окремих земель, процедур

розслідування злочинів, регулювання транспортних засобів, способів надання першої медичної допомоги, проблем взаємодії з населенням. Особливе місце відводиться навчанню методом затримання, від цього переважно залежить відношення до поліції загалом, а також вивченню науки про поведінку людини, бо поліцейський повинен добре уявляти собі мотиви, наміри й можливі реакції того, з ким він зіткнувся, виконуючи свій службовий обов'язок.

Із загального числа поліцейських сержанти складають 80 %, які так і звільняються у відставку в цьому званні, 19 % поліцейських просуються по службі, закінчивши трирічні навчальні курси в спеціалізованих навчальних закладах і отримавши звання інспектора. І лише 1 %, отримавши, відповідно, освіту в Поліцейській академії в Мюнстері, висуваються на керівні посади [2].

Навчання в академії здійснюється на основі вивчення різних предметів, що гарантує поліцейським можливість проводити операції й приймати рішення з урахуванням різних політичних, соціальних і правових факторів. Відповідно до цього керівництвом розроблено навчальний план для єдиної підготовки слухачів вищої служби поліції, що є незмінним більше 10 років. Він визначає основи навчання та мету, керівні ідеї щодо підготовки кадрів, розподіл і організацію навчання слухачів протягом 2 років.

Проводиться підготовка висококваліфікованих фахівців за спеціальностями: управління, поліцейський менеджмент і правові й соціальні науки. Науково-викладацьким складом академії проводиться викладання організаційних і економічних наук, вчень про поліцейські операції, криміналістики, кримінології, транспортного вчення, поліцейської техніки. Поліцейська академія є не тільки головною в єдиній загальнонаціональній системі підготовки поліцейських кадрів різного рівня, а й основним центром науково-дослідної діяльності, розробок у сфері охорони правопорядку. На базі Поліцейської академії проводяться курси підвищення кваліфікації керівного складу, які відвідують до 2 тисяч чоловік на рік, у тому числі з різних країн світу. Вона підтримує міжнародні зв'язки з міжнародними організаціями, навчальними закладами й науково-дослідними установами країн СНД, а також США, Великобританії, Франції, Іспанії, Словаччини, Польщі й ряду інших держав світу. Для ознайомлення з останніми досягненнями в поліцейській діяльності академією випускається близько 35 звітів на рік і регулярно проводяться семінари й зустрічі, також і міжнародні [3].

Програма навчання Королівської школи жандармерії Бельгії зорієнтована головним чином на вивчення загальноосвітніх предметів (викладаються іноземні мови, ведення кореспонденції на французькій мові, канцелярська техніка та інформатика). Крім цього, велика увага приділяється вивченню предметів, які мають безпосереднє відношення до майбутньої сфери діяльності слухачів, серед яких право, судова медицина, професійна етика, профілактика злочинності серед неповнолітніх, дорожнє законодавство. На заняття спортом і фізичною культурою відводиться 15 % навчального часу, для ознайомлення з діяльністю поліції слухачі направляються на двотижневе стажування в один з поліцейських органів країни. Весь навчальний процес, що передбачає від 470 до 490 годин, у Королівській школі жандармерії поділено на 9 модулів, по закінченню першого півроку навчання проводиться стажування слухача в практичних

органах. За дворічний термін навчання слухачі 3 рази направляються в практичні органи (адміністративні, судові), щоб закріпити здобуті теоретичні знання й взяти участь у спеціальних операціях [1].

В останні роки західна преса все частіше піднімає питання про незадовільну підготовку поліцейських кадрів, зокрема висловлюються скарги на невідповідність навчальних програм поліцейських шкіл і центрів підготовки. Усунення цього недоліку потребує, з точки зору багатьох фахівців, перебудови всього навчального процесу, переорієнтації його на практичні проблеми, на підготовку компетентних співробітників правоохоронних органів, працюючих у складних криміногенних умовах.

Враховуючи ці потреби, командування Королівської школи жандармерії Бельгії внесло зміни до навчального процесу. В їх основу були покладені такі принципи: активна участь слухачів у процесі навчання; застосування різних методів навчання в цілях підвищення зацікавленості слухачів; налагодження тісного зв'язку між викладацьким складом і практичними працівниками поліції; розширене використання сучасних аудіовізуальних засобів. Передусім школа оснащена технічно, класи обладнані сучасними засобами навчання, створені центри практичної підготовки й аудіовізуальних засобів, а також група їх стандартизації. Крім того були розроблені нові й переглянуті старі навчальні посібники. Викладачі пройшли перепідготовку на курсах підвищення кваліфікації. Були поліпшені методи оцінки знань слухачів. Разом з переробкою навчальних програм змінилися і методи навчання. Напрямок зроблений на максимальну ілюстрацію навчального матеріалу прикладами з практики, оцінку знань на підставі досвіду роботи поліції й розширення застосування технічних засобів навчання.

Почавши з показу слайдів для ілюстрацій окремих положень теми, викладачі поступово перейшли до використання телевізійних засобів, що корінним чином змінило весь процес навчання. Досвід показав, що слухачі, працюючи з аудіовізуальними засобами, значно краще засвоюють навчальний матеріал, проявляють більшу зацікавленість до занять, отримують можливість більш реально уявляти собі зміст майбутніх обов'язків. Впровадження телевізійних засобів дозволяє скоротити термін проходження матеріалу, що дає можливість викладачу підібрати індивідуальний підхід до підготовки слухачів, краще оцінити їх здібності, подати матеріал у дохідливій для запам'ятовування формі, швидко повторити найбільш складні положення навчальної програми. Практика показала, що матеріал по таких темах програми, як оперативні заходи, патрульна служба, проведення опитування, обшуків, методи слідкування, надання першочергової допомоги, самозахист і застосування зброї, який вивчається за допомогою телевізійних засобів, засвоюється слухачами значно краще. Навчальні фільми, створені аудіовізуальним центром при Королівській школі жандармерії, розсилаються всім поліцейським відділенням. Теми фільмів охоплюють різні сторони діяльності поліції: проведення обшуків, застосування спеціальних засобів, затримання осіб з ордером і без ордеру, перевезення заарештованих, різниця між самозахистом і законним застосуванням зброї й багато іншого.

Більш широко використовуються телевізійні засоби при підготовці особового складу спеціальних підрозділів бельгійської поліції. Їх співробітники займаються стрільською підготовкою в так званих телетирах, де

на екранах-мішенях виникають різні гострі ситуації, що потребують застосування зброї. Після проведення пострілу зображення на екрані зупиняється, що дає можливість стрільцю перевірити його реакцію й влучність пострілу. Такі телетири вже створені в Брюсселі, Антверпені й Шарлеруа.

У Франції в прийнятому в 1985 р. Законі "Про реформування поліції" є спеціальний розділ, присвячений підготовці співробітників національної поліції всіх категорій і рангів. Зокрема, у Законі щодо підготовки керівних кадрів передбачається, що комісари поліції після отримання магістерського диплому в будь-якому загальноосвітньому університеті Ради Європи повинні пройти курси прискореного поліцейського навчання у Французькій Вищій національній школі в Сен-Сір-о-Монд'Ор біля Ліона. Подальші директиви (1999 р.) Міністра внутрішніх справ Франції конкретизували сутність організації професійної підготовки комісарів поліції трьох звань: комісарів, головних комісарів і дивізійних комісарів (близько 2000 штатних одиниць).

Системою підготовки вищих керівних кадрів у правоохоронній сфері в Бельгії надається значна увага питанням лідерства, ведення переговорів, комунікативних навичок і оперативного управління. На законодавчому рівні організована система федеральної й місцевої поліцейської служби Королівства Бельгія, визначено основні напрями спеціального навчання управлінських кадрів у правоохоронній сфері.

У Фінляндії найпоширеніші теми підготовки в правоохоронній сфері містять такі питання: організація стратегічного, оперативного та тактичного управління; управління персоналом і кадровий менеджмент, питання поліцейської етики; технічні інновації у сфері обробки й захисту баз даних; правова підготовка й міжнародне поліцейське право; охорона громадського порядку й надання всебічної допомоги цивільним особам.

Особливості правоохоронної діяльності в умовах стресу, врегулювання конфліктних ситуацій і ефективне використання людських ресурсів є найбільш поширеними навчальними темами підготовки кадрів правоохоронних органів у Республіки Польща. У Польщі вища й післядипломна професійно-технічна освіта представлена в поліції військової школи в місті Щитно, яка готує висококваліфікованих працівників поліції з адміністративного профілю. Вступ Польщі до Європейського Союзу сприяв необхідності в розробленні нової Концепції підготовки поліцейських кадрів вищої кваліфікації. Суть цих нововведень полягає в перегляді навчальної програми з підготовки співробітників поліції, де збільшилася кількість юридичних дисциплін і кількість навчального часу. Навчальна програма для польських студентів з вищої правоохоронної освіти сьогодні розроблена за трьома напрямками: поліцейський, кримінальної поліції й логістика. Модернізуючи навчальний процес, вища школа поліції в м. Щитно впровадила в навчальні програми поліції такі дисципліни, як: суб'єкти міжнародного права; міжнародна поліція; співробітництво та міжнародний контроль злочинності в рамках ЄС у контексті прав людини й загалом всієї системи європейських і міжнародних прав. Разом з тим, були введені курси з вивчення й інших дисциплін, таких як основи менеджменту та адміністрація.

В Угорщині найбільш поширеними темами підготовки є питання розвитку й навчання персоналу, стратегія боротьби з організованою злочинністю, конституційні

аспекти Кримінального кодексу, відносини між поліцією й засобами масової інформації, співпраця між органами місцевого самоврядування та поліції, забезпечення громадської безпеки. У Хорватії значна увага приділяється питанням наукового менеджменту, організаційного структурування, організаційної поведінки співробітників правоохоронних органів, управління конфліктами, прийняття управлінських рішень. У Чеській Республіці найбільш поширені навчальні теми в підготовці поліцейських: управління людськими ресурсами; боротьба з організованою злочинністю; законодавче забезпечення правоохоронної діяльності; міжнародне співробітництво; аналітичні навички; попередження злочинності; управління поліцейськими операціями.

Щодо Швейцарії, то тут кардинальні зміни в підготовці поліцейських відбулися у 2004 році. У Швейцарії також відбір і підготовка поліцейських є виключно справою кантонів. Проте сьогодні це відбувається більш централізовано. Початкову поліцейську освіту можна отримати в 5 поліцейських школах (одна франкомовна, одна італомовна, та три - німецькомовні). З 1.09.2007 відкрилася нова, найбільша на території Швейцарії, поліцейська школа в м. Хіцкірх, де навчаються слухачі з 10 кантонів - це від 300 до 400 осіб щорічно [5]. Основним центром подальшої підготовки швейцарської поліції є Швейцарський поліцейський інститут. Його завданням є підготовка й підвищення кваліфікації поліцейських, робота з іншими практичними й навчальними поліцейськими органами в галузі забезпечення безпеки громадян. Швейцарський поліцейський інститут - це фонд, заснований у 1946 р., є приватною установою, яка знаходиться в університетському містечку Ноєнбург. Створений він з метою забезпечення інтересів швейцарської поліції й розвитку національної та політичної стратегії в підготовці поліцейських [6]. Інститут підтримується як на федеральному рівні, так і кантонами й муніципалітетами. Він надає базову підготовку, спеціальну й подальшу підготовку, навчальні матеріали, а також займається дослідницькою діяльністю. У так званій "Хартії якості" інституту першим пунктом записано, що кожен співробітник інституту є відповідальним за якість підготовки поліцейських [6].

Підсумовуючи наведене, зазначимо, що поряд з національними особливостями загалом державне управління у сфері освіти щодо підготовки кадрів у правоохоронній сфері в багатьох європейських країнах подібне.

Отже, основним фактором, що забезпечує прогресивний розвиток поліції в європейських країнах є освітній і культурний рівень поліцейських, а поліцейська освіта розглядається як могутній резерв підвищення ефективності поліцейської діяльності. Як бачимо, до навчання поліцейських у Німеччині ставляться дуже серйозно. У Бельгії поліцейська освіта орієнтована на практичні проблеми поліцейської діяльності, на підготовку компетентних працівників правоохоронних органів, працюючих у складних криміногенних умовах, поліцейська школа оснащена технічно, класи обладнані сучасними засобами навчання, створені центри практичної підготовки й аудіовізуальних засобів, а також група їх стандартизації.

Отже, під впливом сукупності різних політичних, історичних, соціально-педагогічних і інших факторів у різних країнах склалися різні педагогічні моделі системи поліцейської освіти, які мають як спільні, так

і відмінні риси, характерні для кожної країни. Зміст же професійної поліцейської освіти визначається: цілями й рівнем розвитку суспільства й держави; роллю поліції в суспільстві; розвитком законодавства, науки й техніки; вимогами й службовими задачами конкретної правоохоронної діяльності; педагогічними теоріями змісту освіти й іншими факторами. Тому вирішення завдань, направлених на побудову в Україні правової держави, неможливе без широкого використання всього позитивного, що накопичено в цій сфері не тільки вітчизняною, а й зарубіжною теорією та практикою.

Література

1. Матеріали досліджень Мілан Пагоня, Бояна Virjent-Новак, Меліта Джуріч, Бранко Lobnikar "Європейська система освіти та підготовка поліцейських кадрів".

2. Ministerium: www.bmbf.de. Шульте Райнер. Зміст діяльності поліції, завдання і організація поліції в Німеччині до початку XXI ст.

3. Організація підготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів поліції ФРН // Вісник ГУК МВС Росії. - 1997. - № 4. - С. 100-106.

4. Polizeiorganisationsgesetz Bayern [Електронний ресурс] // [ayern Polizei](http://www.polizei.bayern.de/news/recht/index.html/6040). - Режим доступу: <http://www.polizei.bayern.de/news/recht/index.html/6040>.

5. Wo die Zukunft der Polizei beginnt [Електронний ресурс] // <http://www.iph-hitzkirch.ch/>.

6. Statuten Zwecke [Електронний ресурс] // SPI. - Режим доступу: <http://www.institut-police.ch>.

Ізбаш К.С.

Доцент кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності ОВС Одеського державного університету внутрішніх справ

Надійшла до Редакції: 12. 12. 2012

УДК 342.924:343. 353

СТРУКТУРА ЗЛОЧИННОСТІ СЛУЖБОВИХ ОСІБ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ (ЗА МАТЕРІАЛАМИ ДЕРЖАВНОЇ СУДОВОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ УКРАЇНИ ЗА 2012 РІК)

Кашкаров О. О.

Вивченню кількісно-якісних показників злочинності присвячували свої роботи такі вчені, як: О.М. Бандурка, А.Б. Блага, В.В. Голина, В.О. Глушков, І.М. Даньшин, С.Ф. Денисов, Т.А. Денисова, О.О. Дудоров, О.М. Ігнатов, О.М. Литвинов, О.М. Мартиненко, В.О. Меркулова, В.О. Навроцький, В.В. Сташис, В.Я. Тацій, В.М. Трубников, О.О. Юхно та інші науковці, проте дослідження щодо структури злочинності службових осіб органів публічної влади не проводилися. Саме цей факт зумовлює мету цієї публікації - дослідження структури злочинності, на підставі статистичних даних Державної судової адміністрації України за 2012 рік.

Вивчення статистичних даних щодо стану злочинності є однією з передумов для прийняття заходів щодо запобігання злочинності, як справедливо з цього приводу зазначає О.М. Ігнатов, для ефективної протидії негативним соціальним явищам необхідно насамперед встановити їх реальні масштаби, щоб уникнути помилок у сфері реалізації кримінологічної політики як щодо протидії кримінальному насильству, так і злочинності загалом, необхідно мати (і своєчасно інформувати суспільство) максимально повну й достовірну інформацію [1, 35-36].

Вивчення статистичної інформації щодо стану злочинності, її обробка є запорукою здійснення науково обґрунтованого прогнозування тенденцій і динаміки розвитку злочинності, з цього приводу ще в 1970 році Г.А. Аванесов зазначав, що статистичні дані аж ніяк не можуть бути предметом обговорення й дискусій, а можуть бути лише вихідним пунктом для подальших міркувань [2, 14].

Визначення структури злочинності є частиною кримінологічного моніторингу. Про необхідність моніторингу злочинності влади вказує Є.М. Блаживський. У своїй монографії "Моніторинг протидії злочинності в Україні" він зазначає, що інноваційність і водночас

необхідність запровадження цього виду кримінологічного моніторингу значною мірою зумовлюється феноменологічною специфікою вітчизняної злочинності - її інституційно визначені витоки беруть свої витоки в політико-економічних засадах трансформації суспільного життя, які відбувались у 90-ті роки ХХ століття й визначаються значною мірою корумпованості, безсистемною основою організації соціального управління, що пронизує всі сфери суспільного життя, інститути та підсистеми [3, 48].

За нашим переконанням, статистичні дані Державної судової адміністрації України щодо засуджених осіб, колишніх службових осіб органів публічної влади є найбільш репрезентативною, оскільки: по-перше, вони відображають відомості щодо засуджених по всій державі; по-друге, у статистичній інформації Державної судової адміністрації України містяться відомості щодо призначених покарань, а також звільнених від покарання; по-третє, відомості за 2012 рік більш повно відображають злочинність службових осіб органів публічної адміністрації, оскільки вона диференційована на службові злочини й злочини осіб, чия діяльність пов'язана зі здійсненням професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг; по-четверте, вона позбавлена певних похибок, які притаманні відомчій статистиці МВС України. З цього приводу Д.В. Казначеева зазначає, що кількісні показники статистики МВС України й Державної судової адміністрації України щодо виявлених фактів хабарництва та даних про кількість засуджених осіб судами України за вчинення хабарництва суттєво відрізняються [4, 111-112].

Відповідно до статистичних даних Державної судової адміністрації за 2012 р. до кримінальної відповідальності в Україні притягнуто 162 881 особа, з них 1 097 службовців органів публічної влади (всього 0,67 % від загальної кількості засуджених). Відносно низький показник злочинів,

вчинених службовими особами органів публічної влади, пояснюється високим рівнем латентності цих злочинів. З цього приводу А.Ф. Зеленський зазначав, що порівняно низький рівень злочинності в Україні - це результат насамперед винятково високої латентності злочинів і погано поставленого обліку [5, 111]. З усієї сукупності злочинів, вчинених службовими особами органів публічної влади, 12 вчинили злочин у складі організованих груп і 8 - у складі злочинних організацій, що свідчить про підвищену суспільну небезпеку цих злочинів.

Відповідно до класифікації злочинів за ст. 12 КК України у 2012 р. службовими особами органів публічної влади вчинено злочинів невеликої тяжкості - 946, середньої - 1345, тяжкі - 1512 та особливо тяжкі - 270.

Найбільш поширеними злочинами серед службових осіб публічної влади є злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг (розділ XVII КК України), за вчинення яких засуджено 889 службових осіб органів публічної влади (державні службовці й службові особи органів місцевого самоврядування, інші особи, які наділені повноваженнями на виконання функцій держави, це - працівники міліції, органів прокуратури, службові особи міністерства надзвичайних ситуацій, митниці, податкової міліції тощо та 238 осіб, які не є службовими особами органів публічної влади, але на момент вчинення злочину були депутатами місцевих рад), з них жінок 398 (9 %), у складі груп вчинено 376 злочинів у сфері службової діяльності.

За вчинення зловживання владою чи службовим становищем засуджено 297 службових осіб органів публічної влади; за перевищення влади чи службових повноважень - 83 особи; за службове підроблення - 54; службову недбалість - 64; одержання хабара - 382; пропозицію або давання хабара - 8.

Щодо 27 осіб у 2012 р. ухвалено виправдувальні вироки, щодо 2 ухвалено рішення про примусові заходи медичного характеру (за вчинення злочину, передбаченого ч. 2 ст. 364 КК України та ч. 2 ст. 368 КК України), щодо 2419 службовців справи закрити: 5 - за відсутністю події, складу злочину чи недоведеністю обвинувачення; 208 - у зв'язку з дійовим каяттям; 5 - у зв'язку з примиренням винного з потерпілим; 380 - у зв'язку зі зміною обставинки; 258 - у зв'язку з передачею особи на поруки; 847 - у зв'язку з амністією; 31 - у зв'язку зі смертю; 687 - з інших обставин.

Покарання за вчинення службових злочинів службовими особами органів публічної влади у вигляді позбавлення волі застосоване до 306 осіб, з яких строком до 1 року - 13; від 1 до 2 років - 40; понад 2 до 3 років - 66; понад 3 до 5 років - 143; понад 5 до 10 років - 44. Інші основні покарання у вигляді обмеження волі - 55; арешту - 8; виправні роботи - 21; штрафу - 485. У вигляді додаткових покарань застосовувались: штраф - 105; позбавлення права займати певні посади або займатись певною діяльністю - 1508; позбавлення військового, спеціального звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу - 209 (такий відносно малий показник додаткового виду покарання пояснюється тим, що після затримання службової особи органу публічної влади за вчинення злочину та до моменту її засудження цю особу звільняють із займаної посади та з органу публічної адміністрації).

За рівнем освіти 589 засуджених мали вищу освіту; 158 - професійно-технічну; 142 - повну чи базову загальну середню освіту. Переважно загальну й професійно-

технічну освіту мають службові особи органів місцевого самоврядування та депутати сільських, селищних і міських рад, працівники установ виконання покарання тощо.

Крім злочинів у сфері службової діяльності службові особи органів публічної влади притягались у 2012 р. і до кримінальної відповідальності за вчинення інших злочинів, передбачених розділами чинного КК України.

За вчинення злочинів проти власності засуджено 103 службові особи органів публічної влади. З них 61 особу засуджено за привласнення, розтрату майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (це пов'язано з тим, що цей злочин може бути вчинений виключно спеціальним суб'єктом злочину, до яких належать працівники органів публічної влади, переважно злочин, передбачений ст. 191 КК України, вчиняють службові особи органів місцевого самоврядування шляхом привласнення й розтрати бюджетних коштів).

Окремо слід зазначити, що майже 90 % засуджених у 2012 р. службових осіб органів публічної влади із 29 за вчинення шахрайства, отримували кошти, майно та дії майнового характеру від фізичних і юридичних осіб шляхом обману й зловживання довірою за вчинення начебто певних дій, пов'язаних з виконанням службових повноважень службової особи органу публічної влади. Наприклад, вироком Білозерського районного суду Херсонської області від 24.02.2012 р. за справою № 2102/1-337/2011 засуджений колишній заступник прокурора Суворовського району м. Херсона, який у період з 07.12.2010 р. по 04.01.2011 р. у порядку нагляду за додержанням і застосуванням законів щодо захисту прав і свобод громадян, державних і публічних інтересів, під час проведення перевірки за зверненням встановив ознаки складу злочину, передбаченого ч. 4 ст. 191 КК України в діях службових осіб ПВКФ "Оскар". Після порушення кримінальної справи слідчим, заступником прокурора, розуміючи той факт, що відповідно до ст. 114 КПК України слідчий при провадженні досудового слідства рішення про перекваліфікацію злочину приймає самостійно й він, займаючи посаду заступника прокурора Суворовського району м. Херсона, позбавлений можливості впливати на дії слідчого щодо здійснення останнім досудового слідства й прийняття процесуальних рішень у кримінальній справі, крім того володіючи інформацією про те, що слідчим рішення про необхідність перекваліфікації злочинних дій директора фірми "Оскар" з ч. 4 ст. 191 КК України на ч. 1 ст. 191 КК України прийнято самостійно на підставі об'єктивних обставин, встановлених під час досудового слідства, а саме встановлення розміру майнової шкоди, спричиненої ПВКФ "Оскар" злочинними діями директора, за змовою з захисником, розуміючи протиправність своїх дій, з метою незаконного заволодіння коштами дружини директора шляхом її обману щодо можливості як заступника прокурора Суворовського району м. Херсона впливати на хід досудового слідства в кримінальній справі щодо директора фірми "Оскар" і прийняття в зазначеній справі слідчим процесуальних рішень, вимусили дружину директора фірми "Оскар" передати їм незаконну грошову винагороду в сумі 6000 доларів США за зміну обвинувачення директора фірми "Оскар" з ч. 4 ст. 191 КК України на ч. 1 ст. 191 КК України, створюючи в останньої неправдиве уявлення про те, що зміна слідчим обвинувачення на ч. 1 ст. 191 КК Укра-

їни зумовлена впливом заступника прокурора на хід досудового слідства, і вводячи останню в оману щодо того, що передача зазначеної грошової винагороди є обов'язковою умовою зміни обвинувачення, що не відповідало дійсності [6].

Інші службові особи органів публічної влади засуджені за вчинення злочинів, передбачених розділом VI "Злочини проти власності" КК України, які теорією та практикою належать до загально-кримінальних злочинів, серед яких 7 осіб - за вчинення крадіжок, 3 - грабежів.

Загальна кількість службових осіб органів публічної влади, засуджених за вчинення злочинів у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів та інших злочинів проти здоров'я населення, становить 16 осіб. Переважно за вчинення злочинів у сфері обігу наркотичних засобів засуджені працівники БНОН МВС України (6) і працівники Державної пенітенціарної служби України - за збут наркотичних засобів в установах виконання покарання (3). Наприклад, до кримінальної відповідальності за вироком Суворовський районного суду м. Херсона, за справою № 1-584/11, за вчинення злочинів, передбачених ч. 3 ст. 364 КК України та ч. 2 ст. 307 КК України засуджено молодшого інспектора 1 категорії відділу режиму та охорони Херсонського СІЗО № 28, який умисно з корисливого мотиву використовував службове становище. Всупереч інтересам служби 02.04.2011 р. о 07.15 год. у пластиковій коробці з-під їжі незаконно проніс на територію охоронюваної зони Херсонського СІЗО по вул. Перекопській, 10 у м. Херсоні особливо небезпечний наркотичний засіб [7].

За вчинення злочинів проти громадського порядку й моральності, а саме за вчинення хуліганства засуджено двох службових осіб органів публічної влади.

Місцевими судами України винесено 131 вирок відносно службових осіб органів публічної влади за вчинення злочинів: проти безпеки руху та експлуатації транспорту - 12, з них 11 - за порушення правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту особами, які керують транспортними засобами.

За злочини проти громадської безпеки засуджено 6 службових осіб органів публічної влади. З них за створення злочинної організації - 4; за незаконне поводження зі зброєю, бойовими припасами або вибуховими речовинами - 2.

За вчинення злочинів проти авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян - 8, більшість з них засуджені за підроблення документів, печаток, штампів і бланків, а також збут чи використання підроблених документів, печаток, штампів - 7 осіб.

За вчинення злочинів у сфері господарської діяльності - 4, ухилення від сплати податків - 2; незаконну приватизацію державного чи комунального майна - 1, а також за порушення порядку здійснення операцій з металобрухтом притягнуто одну особу.

За злочини проти виборчих, трудових та інших особистих прав і свобод людини й громадянина - 6. З них за порушення недоторканості житла - 2; невиконання заробітної плати, стипендії, пенсії чи інших установлених законом виплат - 4.

За злочини у сфері використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем і комп'ютерних мереж - 5.

За вчинення злочинів проти життя та здоров'я

засуджено 23 службові особи органу публічної влади. З них за: умисне вбивство при перевищенні меж необхідної оборони або в разі перевищення заходів, необхідних для затримання злочинця - 1; умисні тяжкі тілесні ушкодження - 9; умисні тілесні ушкодження середньої тяжкості - 1; умисні легкі тілесні ушкодження - 1; катування - 10; зараження вірусом імунодефіциту людини чи іншої невиліковної інфекційної хвороби - 1.

За вчинення злочину проти честі та гідності засуджено одну особу, а саме за незаконне позбавлення волі або викрадення людини.

За скоєння статевих злочинів засуджено 2 службових особи органів публічної влади. З них за: зґвалтування, вчинене у групі - 1; насильницьке задоволення статевої пристрасті неприродним способом - 1.

За вчинення злочинів проти правосуддя засуджено 15 службових осіб органів публічної влади, вся маса засуджених за невиконання судових рішень - 15 службових осіб органів публічної влади.

За вчинення військових злочинів засуджено 1 службову особу органів публічної влади.

За вчинення злочинів проти основ національної безпеки у 2012 р. засуджено двох службовців органів публічної влади, які скоїли злочин, передбачений ст. 114 КК України, проте суб'єктами цих злочинів є громадяни Китаю та Молдови [8, 9].

У підсумку можна зазначити, що переважна більшість засуджених службових осіб органів публічної влади в Україні у 2012 р. притягнуті до кримінальної відповідальності за вчинення злочинів у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг (розділ XVII КК України) - 81 %, за вчинення злочинів проти власності (розділ КК VI України) - 9 %, за вчинення інших злочинів, передбачених іншими розділами КК України, - 10 %.

В якості висновків можна також зазначити, що ця стаття в подальшому може бути використана при дослідженні інших характеристик кількісно-якісних показників злочинності службових осіб органів публічної влади, а також слугувати основою для проведення кримінально-правової характеристики злочинів, що вчиняються службовими особами органів публічної влади.

Література

1. Ігнатів О. М. "Дива" відомчої статистики та рівень насильницької злочинності в Україні // Кримські юридичні читання: матеріали міжнародної науково-практичної конференції 11 травня 2012 року / Національний університет "Одеська юридична академія" Економіко-правовий факультет у м. Сімферополь. - Сімферополь: КРП "Видавництво "Кримнавчпеддержвидав", 2012. - 372 с.
2. Основы криминологического прогнозирования. Учебное пособие / Аванесов Г. А.; Под ред.: Стручков Н. А. - М.: НИИРЮ ВШ МВД СССР, 1970. - 53 с.
3. Блаживський Є. М. Моніторинг протидії злочинності в Україні: монографія / - Х.: Золота миля, 2013. - 372 с.
4. Казначеева Д. В. Стан та тенденції розвитку хабарництва в Україні / Д. В. Казначеева / Кримінально-правові та криминологічні засади протидії корупції в Україні: матеріали науково-практичної конференції (19 квітня 2013 року, м. Харків) / МВС України, ХНУВС; Криминологічна асоціація України. - Х.: Золота миля, 2013. - С. 110-114
5. Криминологія. Загальна та Особлива частина: підручник / За ред. Даньшина І. М.. - Х.: Право, 2003. - 352 с.

6. Вирок по справі № 2102/1-337/2011 Білозерський районний суд Херсонської області. - [Електронний ресурс]: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/26489169>

7. Вирок по кримінальній справі № 1-584/11 Суворівського районного суду м. Херсона. - [Електронний ресурс]: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/19709217>

8. Приговор по делу № 419/851/12 Красногвардейский районный суд г. Днепропетровска. - [Електронний ресурс]: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/24541257>

9. Приговор по делу № 522/19686/2012. Местный Приморский районный суд города Одессы, архив. Дело № 522/19686/2012

Кашкаров О.О.
Начальник кафедри загально-правових дисциплін
Кримського факультету Одеського державного
університету внутрішніх справ
кандидат юридичних наук, старший науковий
співробітник
Надійшла до редакції: 07. 12. 2012

УДК 342.95

ОСОБЛИВОСТІ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ КОМПЕТЕНЦІЙНИХ СПОРІВ

Кобилянський М. Г.

Актуальність проблеми класифікації компетенційних спорів, які підпадають під юрисдикцію адміністративного суду визначена необхідністю встановлення особливостей окремих процедур розгляду таких спорів. Врахування таких особливостей є підґрунтям розгляду питання про збільшення чи, навпаки, зменшення процесуальних строків розгляду таких справ, оптимізації процедур збору доказів і здійснення доказування в таких справах. Наслідком вирішення компетенційного спору в адміністративних судах може бути зміна повноважень певного органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування, існують і юридичні наслідки таких рішень щодо фізичних чи юридичних осіб у частині, яка стосується меж реалізації компетенції зазначеними органами.

Отже, вирішення проблеми класифікації спорів про компетенцію має і теоретичні, і практичні наслідки для вдосконалення правового регулювання правозахисної діяльності адміністративних судів.

Мета статті полягає в опрацюванні наукового підходу щодо здійснення класифікації компетенційних спорів, встановленні особливостей таких спорів як предмету розгляду адміністративними судами. Завдання статті полягає у формулюванні конкретних наукових положень щодо особливостей компетенційних спорів і видів таких спорів.

Питанню класифікації компетенційних спорів приділяли увагу такі дослідники, як В.Д. Андрійцо, Є.В. Лазнюк, О.Є. Міщенко та інші. Окремі наукові підходи щодо класифікації були запропоновані В.С. Стефанюком. Разом з тим, наукові напрацювання перелічених та інших вчених мають переважно дискусійний характер, що свідчить про активний науковий пошук єдиного підходу щодо здійснення класифікації виділеної категорії публічно-правових спорів.

Компетенційні спори як правове явище та процесуальний порядок їх вирішення мають особливості, які дозволяють виокремлювати їх з-поміж інших категорій публічно-правових спорів, що підлягають юрисдикції адміністративних судів.

Специфіка компетенційних спорів полягає у встановленні сторонами спору тільки суб'єктів владних повноважень. В інших категоріях спорів однією зі сторін (як правило - позивачем) виступає суб'єкт, не наділений владними повноваженнями - громадянин, особа без громадянства, іноземець, юридична особа. Серед особливостей компетенційних спорів слід відзначити й те, що взаємні претензії сторін спору стосуються одного предмету, пов'язаного з реалізацією обома сторонами владних повноважень.

Вказане визначає предметну підсудність таких справ,
© М.Г. Кобилянський, 2013

а також окремі особливості процедур провадження в адміністративних судах. Зокрема, виходячи з п. 1 ч. 1 ст. 18 Кодексу адміністративного судочинства України [1], компетенційні спори, де однією зі сторін є органи чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування належать до юрисдикції місцевого загального суду як адміністративного суду. Окружним адміністративним судам підсудні адміністративні справи, у яких однією зі сторін є органи державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, обласна рада, Київська або Севастопольська міська рада, їх посадова чи службова особа, крім випадків, передбачених цим Кодексом, і крім справ з приводу їхніх рішень, дій чи бездіяльності в справах про адміністративні проступки та справ, які підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам (ч. 2 ст. 18 КАС України).

Особливості судового розгляду компетенційних спорів стосуються визнання того, чи належним чином реалізовані повноваження відповідачем у справі - суб'єктом владних повноважень - з точки зору відсутності факту втручання в діяльність позивача або факту виконання обов'язків, які належать до виконання позивачем. Складність при вирішенні спору виникає в разі відсутності чіткого визначення нормотворцем компетенції або має місце конкуруюча юрисдикція.

А.О. Ткаченко слушно вказує на те, що особливістю порядку розгляду компетенційних спорів є неможливість відмови від позову, примирення сторін, адже прийняте судом рішення завжди буде впливати на права й обов'язки інших осіб. Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові й службові особи, інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень завжди реалізують функції держави, тобто діють не у власних інтересах, а в інтересах держави, яка є носієм влади народу [2].

Отже, серед особливостей компетенційних спорів доцільно виділити особливості, визначені матеріальними нормами (матеріальні) і особливості, визначені процесуальними нормами (процесуальні).

Матеріальні особливості полягають у:

- визначенні законодавством правового статусу суб'єктів владних повноважень як сторін спору;
- спрямованості їх діяльності на реалізацію публічного інтересу, що визначено адміністративно-правовою природою функціонування таких суб'єктів;
- виникнення компетенційних спорів виключно в межах реалізації функцій публічно-правового характеру суб'єктами владних повноважень.

Процесуальні особливості компетенційних спорів полягають у:

- встановленні сторонами таких спорів суб'єктів владних повноважень;

- взаємні претензії сторін спору стосуються одного предмету, пов'язаного з реалізацією обома сторонами владних повноважень у сфері реалізації адміністративних функцій;

- предмет спору стосується правової суперечки між суб'єктами, які реалізують адміністративно-сервісні повноваження, встановлені законодавством;

- юридичною підставою звернення до адміністративного суду з питань вирішення компетенційного спору є порушення суб'єктом владних повноважень норм законодавства щодо визначеної компетенції у відносинах з іншим суб'єктом;

- встановлення предметної підсудності справ, пов'язаних з вирішенням компетенційних спорів, а також окремих особливостей процедур провадження в адміністративних судах (неможливості відмови від позову, примирення сторін).

Категорії компетенційних спорів можна виділити, спираючись на обґрунтовані О.І. Харитонову види адміністративно-правових відносин. Ці види вчена виділяє на підставі узагальнення здобутків В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, Ю.М. Старилова, а критерієм виділення визначає особливості складу їх учасників: а) між несупідрядними суб'єктами виконавчої влади, що перебувають на різному організаційно-правовому рівні; б) між суб'єктами виконавчої влади, що перебувають на однаковому організаційно-правовому рівні; в) між суб'єктами виконавчої влади й організаціями, які перебувають в їхньому організаційному підпорядкуванні (віданні); г) між суб'єктами виконавчої влади й організаціями, які не перебувають в їхньому організаційному підпорядкуванні (віданні); д) між суб'єктами виконавчої влади й виконавчими органами місцевого самоврядування; е) між суб'єктами виконавчої влади й недержавними організаціями (юридичними особами); ж) між суб'єктами виконавчої влади й громадянами [3, 176-177].

Класифікацію компетенційних спорів за предметом виникнення пропонує О.Є. Міщенко. Дослідниця виділяє шість категорій таких спорів: 1) спори про розмежування компетенції між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування; 2) спори про розмежування компетенції між різними органами виконавчої влади; 3) спори про прийняття рішення, вчинення дій або бездіяльності суб'єктом владних повноважень, які, на думку іншого суб'єкта владних повноважень, не відповідають наданій такому суб'єкту компетенції, виходять за межі повноважень або взагалі не відповідають закону; 4) спори щодо виконання адміністративного акта, який виданий вищим суб'єктом владних повноважень; 5) спори щодо спільного виконання суб'єктами владних повноважень завдань управлінського характеру; 6) спори щодо припинення повноважень суб'єктів делегованих повноважень [4].

Щоправда, презентовану О.Є. Міщенко класифікацію, яка, визначає дослідниця, запропонована "вперше", знаходимо в публікації іншого дослідника - Є.В. Лазнюка.

Є.В. Лазнюк, посилаючись на думку В.С. Стефанюка, а також В.Д. Андрійцо, зазначає, що компетенційні спори, які вирішуються в порядку адміністративного судочинства, можуть виникати незалежно від субординаційних відносин. Такі спори можуть виникати на під-

ставі: 1) питання про розмежування компетенції суб'єктів владних повноважень; 2) прийняття рішення, вчинення дій або бездіяльності суб'єктом владних повноважень, які, на думку іншого суб'єкта владних повноважень, не відповідають закону; 3) виконання адміністративного акта, виданого іншим суб'єктом владних повноважень; 4) спільного виконання суб'єктами владних повноважень завдань управлінського характеру; 5) припинення повноважень суб'єктами делегованих повноважень тощо [5; 6, 205; 7, 250]. □

Цікавою є точка зору з приводу класифікації компетенційних спорів за суб'єктним складом. За таким критерієм виділено чотири групи компетенційних спорів: 1) спори між державними органами й органами (посадовими особами) місцевого самоврядування; 2) спори між органами місцевого самоврядування; 3) спори між органами (посадовими особами) місцевого самоврядування та органами самоорганізації населення; 4) спори між іншими суб'єктами владних повноважень [8, 136-137].

Однак наведена класифікація має загальний характер і не дозволяє врахувати специфіку компетенційних спорів, пов'язану з предметом спору.

Враховуючи, що суб'єктами компетенційних спорів можуть бути тільки суб'єкти владних повноважень - органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, до категорій таких спорів можуть бути віднесені спори:

а) між несупідрядними суб'єктами виконавчої влади, що перебувають на різному організаційно-правовому рівні;

б) між суб'єктами виконавчої влади, що перебувають на однаковому організаційно-правовому рівні;

в) між суб'єктами виконавчої влади й організаціями, які перебувають в їхньому організаційному підпорядкуванні (віданні);

г) між суб'єктами виконавчої влади й виконавчими органами місцевого самоврядування.

Спираючись на науковий підхід Є.В. Лазнюка, сформульований на підставі положень В.С. Стефанюка, В.Д. Андрійцо, можна виділити такі види компетенційних спорів за критерієм підстав їх виникнення:

- спори про розмежування (ті, що стосуються розмежування компетенції);

- спори про відновлення (стосуються оскарження одним суб'єктом владних повноважень незаконних рішень, дій або бездіяльності іншого суб'єкта);

- спори про припинення (щодо припинення повноважень).

Стосовно спорів щодо виконання нормативного акта чи акта індивідуальної дії, а також спільного виконання декількома суб'єктами владних повноважень одних управлінських завдань, доцільність їх виділення в окремий вид компетенційних спорів викликає сумнів, оскільки вони можуть бути охоплені спорами про розмежування.

Класифікацію компетенційних спорів можна здійснити на підставі наукового підходу російської дослідниці С.В. Воробйової, яка визначила наступні підстави класифікації компетенційних норм:

1) за функціональним призначенням у механізмі правового регулювання;

2) за предметом правового регулювання;

3) за колом суб'єктів, діяльність яких регламентується компетенційними нормами;

4) за сферою дії;

5) залежно від способу вираження диспозиції;

- 6) за часом дії;
- 7) за формою вираження;
- 8) залежно від розділення влади по вертикалі [9].

Наведена класифікація компетенційних норм має переважно загальнотеоретичний характер. З метою виділення видів компетенційних спорів доцільно обрати таку підставу, як предмет правового регулювання, що дозволить класифікувати такі спори за предметом виникнення спірних правовідносин. Серед інших підстав класифікації, наведеними С.В. Воробйовою, перспективними для врахування при виділенні видів компетенційних спорів, слід вважати такі, як коло суб'єктів і розділення влади по вертикалі.

Слід вказати про те, що наведені переліки видів компетенційних спорів є відкритими, тобто неповними. Це означає можливість їх доповнення, а також застосування класифікації за іншими критеріями - не тільки за суб'єктною складовою та предметом спору.

Разом з тим, цілком прийнятною вдається думка Ж.В. Завальної стосовно виділення як підстави компетенційних спорів порушення правових норм, що встановлюють компетенцію адміністративних органів [10]. Врахування наукової думки вченої дозволяє виділити ще одну категорію компетенційних спорів - спорів про відповідність. Підставою таких спорів виступає порушення, яке полягає в: незаконності прийнятого органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування акту; відсутності повноважень щодо прийняття акту; прийняття акту з порушенням встановленої процедури. Поряд з цим, доцільно доповнити перелік видів компетенційних спорів спорами у сфері реалізації делегованих повноважень.

Отже, види компетенційних спорів можна виділити за критерієм підстав їх виникнення:

- 1) спори про розмежування (ті, що стосуються розмежування компетенції);
- 2) спори про відновлення (стосуються оскарження одним суб'єктом владних повноважень незаконних рішень, дій або бездіяльності іншого суб'єкта);
- 3) спори про припинення (щодо припинення повноважень);
- 4) спори про відповідність (щодо незаконності прийнятого органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування акту; відсутності повноважень щодо прийняття акту; прийняття акту з порушенням встанов-

леної процедури);

5) спори про делегування (спори, що виникають у сфері реалізації делегованих повноважень).

Література

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. - 2005. - № 35-36.-ст. 446; № 37.-Ст. 446
2. Ткаченко А.О. Компетенційні спори: поняття та особливості [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://radnuk.info/pidrychnuku/admin-pravo/493-stetse nko/21437-2012-06-23-11-27-35.html>
3. Харитонова О.І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії): моногр. / - О.: Юрид. літ-ра, 2004. - 328 с.
4. Міщенко О.Є. Правове регулювання здійснення адміністративного судочинства в умовах реформ та економічних перетворень: дис.к.ю.н. 12.00.07 / Міжнародний університет розвитку людини "Україна". - К., 2011: Режим доступу: <http://mydisser.com/ua/catalog/view/8251.html>
5. Лазнюк Є.В. Публічно-правовий спір [Електронний ресурс] // Вісник. Серія: Право та державне управління. - 2011. - № 1. - С. 86-93. - С. 91: Режим доступу: archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc.../St_14.pdf
6. Андрійцьо В.Д. Адміністративне судочинство України. У 2 т. / Трачук: У 2 т. - Ужгород: Гражда, 2009. - Т. 2. - 322 с.
7. Стефанюк В.С. Судовий адміністративний процес / 2003. - 464 с.
8. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар/ За заг.ред. Куйбіди Р.О. (видання друге, доповнене). - К.: Юстініан, 2009. - 976 с.
9. Вороб'єва С.В. Компетенция как инструмент государственного-правового регулирования: дис. к.ю.н. 12.00.01 - Теория и история права и государства; история правовых учений / Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина. Институт права. - Тамбов, 2007. - 192 с.
10. Завальна Ж.В. Адміністративний договір: теоретичні засади та застосування: дис. доктора юрид. наук: 12.00.07 / - Х., 2010. - 390 с.

Кобилянський М.Г.

суддя Вищого адміністративного суду України
Надійшла до редакції: 07.12.2012

УДК 35.083.1(477)

СТАН НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ В УКРАЇНІ

Корнута Л. М.

Важливим етапом розвитку адміністративної реформи в Україні залишається удосконалення інституту державної служби. Державні службовці - це особлива категорія працівників, головним завданням яких є створення сприятливих умов для забезпечення ефективної діяльності в різних сферах суспільної діяльності. Не менш важливою є роль державних службовців і у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів громадян. Саме від прийняття ними кваліфікованих рішень залежить відновлення справедливості та визначення покарання осіб, які винні в порушенні правового статусу громадян.

Одним з важливих питань у сфері державної служби є дисциплінарна відповідальність державних службовців, яка настає в разі вчинення державним службовцем © Л.М. Корнута, 2013

дисциплінарного проступку, адже забезпечення трудової дисципліни на державній службі є запорукою ефективного виконання державним службовцем своїх завдань і функцій. Дисциплінарна відповідальність державного службовця пройшла певний шлях свого становлення, і для більш повного висвітлення проблеми необхідно визначити історичний етап становлення й розвитку дисциплінарної відповідальності державного службовця в Україні. Визначення поняття, сутності й особливостей дисциплінарної відповідальності державного службовця є неможливим без звернення до теоретичних напрацювань як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, та аналізу нормативних приписів і актів, що регулювали сферу дисциплінарної відповідальності державних службовців

ПІВДЕННОУКРАЇНСЬКИЙ
ПРАВНИЧИЙ ЧАСОПИС

у різні періоди її становлення й розвитку.

За стародавньої доби, коли держава й право як інститути суспільства лише почали свій розвиток, правопорушення (у сучасному розумінні цього слова) звичайно не поділялися на види й загалом розглядалися як посягання на особисті, а не на суспільні інтереси. Звичай того чи іншого народу вимагали в разі вбивства, крадіжки, скривдження тощо або притягнути винного до відповідальності за принципом таліону, або примусити його до певної компенсації завданої шкоди, або вигнати за межі своєї території. Не виділяють окремих видів правопорушень і найдавніші письмові пам'ятки права - Закони царя Вавилону Хамурапі, давньоіндійські закони Ману, римські Закони XII таблиць тощо. Порушення, які сьогодні визначаються дисциплінарними, часто тягли за собою смертну кару чи інші заходи, які за своєю надзвичайною суворістю зовсім не схожі на сучасні дисциплінарні стягнення. Лише в більш пізні часи Середньовіччя, коли держава вже набула всіх можливих ознак державності, а особливо за часів Відродження, коли в Західній Європі розпочалася рецепція римського права, через необхідність виокремилися певні галузі права [34, 3]. Із часом окремо виділені галузі почали містити правопорушення й передбачати міру покарання за їх здійснення.

У Росії, за часів Івана Грозного, усі правопорушення, за які не передбачали смертну кару, можна було вважати дисциплінарними або адміністративними. Виокремлення дисциплінарної відповідальності можна пов'язати передусім з розвитком збройних сил, які вимагали суворої дисципліни. Проте навіть в епоху, наприклад, Запорізької Січі в Україні або Петра I в Росії дисциплінарні правопорушення майже нічим не відрізнялися від злочинів з огляду на те, що як за звичаєвим козацьким правом, так і за Артикулом воїнським Петра I, вони тягли за собою застосування покарань, не визначена система яких не дозволяє чітко поділити їх на кримінальні та дисциплінарні [13]. Так, за непокору солдата старшому по рангу військовослужбовцю передбачалося побиття, яке могло обмежитися кількома ударами, а могло закінчитися й смертю. У разі вчинення таких правопорушень, як отримання хабара, сприяння втечі в'язня, неприбуття в призначений час у похід під прапор, необережне пошкодження гармати чи іншого озброєння, могли застосовуватися заходи, які на теперішній час відносяться до суто дисциплінарних, наприклад, відсторонення від посади, переведення в рядові козаки тощо [19]. За часів Петра Великого цивільна служба регламентувалася також спеціальним законодавством: "Генеральним регламентом" (виданий 28 лютого 1720 р.) [16], "Табелем про ранги" (введений 24 січня 1722 р.) [27]. Зміст і якість роботи вже тоді визначалися конкретними посадовими інструкціями. "Генеральний регламент" уперше встановив єдині загальні правила повсякденної роботи державної установи, визначивши режим робочого дня й робочого тижня, а також єдині норми службової поведінки для всіх чиновників, які підлягали строгій і єдиній службовій дисципліні. Серйозну увагу Петро I приділяв проблемі якісної та добросовісної роботи державних службовців. Така строга організаційна структура повинна була сприяти закріпленню дисципліни на державній службі [12, 77].

Однак дисциплінарну владу мали не тільки військові начальники. Нею щодо певних категорій осіб користувалася церква, яка раніше не була відділена від держави й правові акти якої визнавалися джерелами права. Санкціоновану державою дисциплінарну владу мали

феодала щодо підлеглих їм селян, державні інституції щодо службовців, школи щодо учнів і навіть, наприклад, у давньогерманському, давньослов'янському й російському праві - глави сімей щодо дружини й дітей. Відповідно, така влада надавала можливість кожному з тих, хто її мав, на свій розсуд визначати ознаки дисциплінарного правопорушення, систему дисциплінарних стягнень і порядок їх застосування [34, 4-5]. Досить влучно зазначав Н.С. Таганцев: "Дисциплінарна влада за її суб'єктом, на відміну від влади, яка застосовує кримінальне покарання, є розділеною між різними установами й особами..., до числа яких належить і сама держава з її великою дисциплінарною владою, що здійснюється щодо службовців, військових, осіб, позбавлених волі тощо... Але сама дисциплінарна відповідальність, так само як і кримінальна, має не приватний, а за невеликими винятками публічний характер і тому застосовується не з метою приватного задоволення, а в інтересах порушеної дисципліни... При цьому на відміну від заходів кримінальної охорони, чільне місце серед дисциплінарних стягнень посідають так звані очисні, які усувають непокірного з даного єднання, - усунення від посади, виключення зі служби, відлучення від церкви тощо" [28, 61-62].

У 1832 р. за царювання Миколи I численні нормативно-правові акти про службу цивільних чинів, законодавство про державну службу були кодифіковані й об'єднані в "Устав про цивільну службу", який визначав порядок вступу на службу, звільнення, права й обов'язки чиновників, їх відповідальність тощо [26].

Отже, можна зробити висновок про те, що за часів Російської імперії існували значні проблеми щодо визначення меж кримінальної, адміністративної та дисциплінарної відповідальності. Але вже в цей період стає зрозуміло, що дисциплінарна відповідальність осіб, які здійснюють управління державністю, виділяється окремо через цілу низку особливостей, що стосуються суб'єкта, до якого застосовується відповідальність, і, відповідно, специфіки його роботи.

Окрім нормативного підґрунтя, питання державної служби загалом і дисциплінарної відповідальності, зокрема, починають активно обговорюватися та опрацьовуватися теоретиками й практиками. Одним з перших дослідників державної служби вважається видатний державний діяч, правознавець-поліцейціст М.М. Сперанський, який поряд з дослідженням проблем державного управління займався також і розробкою питань державної служби [14, 10]. Питаннями дисциплінарної відповідальності тією чи іншою мірою займаються такі науковці, як: І.Ю. Андреевський, В.В. Івановський, М.К. Нелідов та ін.

З часом, уже в XIX ст., крім православного "Устава духовних консисторій" [30], діяли такі акти законодавства, як "Устав о служебных провинностях" [31], "Учреждение судебных установлений" [32], "Законы о состояниях дворянства", "Дисциплинарный устав для армии" [18] та інші, що ретельно визначали зміст дисциплінарних правопорушень й передбачали відповідальність за них. У другій половині 40-х рр. XIX ст. керівництвом було вжито заходів щодо впорядкування дисциплінарних стягнень, спрямованих на підвищення відповідальності державних службовців. У травні 1846 р. отримав силу закон "Положення про покарання кримінальні та виправні" [29], в якому за проступки по службі й посадові злочини передбачалися такі стягнення: зауваження, догана без запису у формулярний список, відрахунок зі службового стажу, підрахунок з оплати, штраф, переміщення з вищої

посади на нижчу, тижневий арешт, звільнення з посади, повне відсторонення від державної служби. У випадку прямих злочинів службовців їх справи передавалися до суду [12, 78].

За часів Радянського Союзу законодавство про дисциплінарну відповідальність зазнає певних змін щодо його удосконалення й нормативного врегулювання. Радянський період характеризується тим, що ставлення значної частини вчених-адміністративістів до поняття “державна служба” було досить стриманим. Зміни в змісті інституту державної служби здійснювалися на фоні повної ліквідації імперського законодавства про державну службу й формування радянської правової системи, що вплинуло, крім іншого, і на зміну поглядів щодо галузевої приналежності цього інституту. Особливістю інституту державної служби стало те, що замість тяжіння до адміністративного права, він все більше й більше підпадав під вплив норм трудового права, які визначали правовий статус як робітників, так і службовців, причому досить часто навіть в одному нормативному акті [14, 25]. Прикладом таких правових актів є, зокрема: ВУЦВК “Про порядок найму та звільнення робітників та службовців” [22]; Постанова РНК УРСР “Про відпустки робітників і службовців” [24]; Положення РНК УРСР “Про соціальне забезпечення робітників та службовців на випадок тимчасової та постійної втрати працездатності і членів їх родин на випадок смерті годувальника” [25], Постанова “Про основи дисциплінарного законодавства Союзу ССР та союзних республік” [23] тощо. Подібна ситуація спостерігалася також і в Кодексі законів про працю, який, відповідно, регулював притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності [20]. Така тенденція в законодавчому регулюванні інституту державної служби мала на меті показати й довести неприйняття радянською владою існуючої за царських часів ідеї про особливий, порівняно з іншими працюючими категоріями підданих, статус чиновників.

Ця позиція законодавця знайшла підтримку й у науковців. Одним з основних принципів радянського ладу є знищення бюрократії як особливого класу осіб, які здійснюють спеціальні функції державної влади, що виділені з народу та забезпечені особливими правами й обов'язками. Це знаходило досі втілення в тому, що положення службовців у державних установах визначається принципово тими ж правилами, що й службовців і робітників в усіх господарських підприємствах - правилами Кодексу законів про працю. І в подальшому немає рішуче ніяких підстав для того, щоб створювати особливі правила про радянську службу. Дисциплінарна відповідальність службовців державних установ не мала жодних особливостей порівняно з дисциплінарною відповідальністю інших робітників, які працювали в приватному секторі. Основним нормативним актом, що регламентував процедуру притягнення до дисциплінарної відповідальності, був Кодекс законів про працю. Останній визначав універсальні підстави притягнення до такої відповідальності та однакові для всіх заходи стягнення.

У цей період практично не було опубліковано жодного монографічного дослідження як із питань адміністративного права, так і з питань державної служби. Як виняток, можна назвати підручник з адміністративного права А.І. Єлістратова, в якому автор зазначав, що предметом адміністративного права є система правовідносин між посадовими особами (держслужбовцями) і громадянами. При цьому посадова особа, на його думку,

наділена великим колом прав, але перед законом вони є принципово рівними. Водночас особливості становища державних службовців викликають необхідність в особливих правилах, які визначають ці специфічні сторони становища державного службовця. Зазначені правила є переважно не що інше, як розвиток і доповнення положень Кодексу законів про працю, і тільки в небагатьох випадках - відступ від них.

Незважаючи на досить активні спроби як на законодавчому, так і на науково-теоретичному рівнях віднести державну службу та інститут дисциплінарної відповідальності державних службовців до трудового права, проблеми, які виникали при цьому, вимагали нагальних переосмислень і вирішень. Зокрема, це пов'язано зі специфікою статусу державного службовця й особливою покладених на нього обов'язків, за невиконання чи неналежне виконання яких і передбачається застосування дисциплінарної відповідальності. Тому вчені-адміністративісти все більше уваги приділяли вивченню питань державної служби й дисциплінарній відповідальності державного службовця.

В юридичній науці не було єдиної думки щодо поняття й галузевої приналежності дисциплінарної відповідальності державних службовців, з цього приводу висловлюються різні точки зору. Окремі науковці визначали, що дисциплінарна відповідальність державного службовця регулюється нормами трудового права, тому відносини, що виникають у такому разі, є трудовими. Зокрема, таку точку зору підтримували С.С. Студенікін, А.Ю. Пашестник та ін.

Інша група вчених відстоювала позиції стосовно дисциплінарної відповідальності як інституту адміністративного права. Серед них можна назвати Н.І. Фаянс, І.М. Пахомова, В.М. Манохіна.

Н.І. Фаянс у своєму дисертаційному дослідженні “Радянська державна служба на сучасному етапі” вперше визначила, що правовий інститут державної служби є системою правових норм, які передбачають порядок у діяльності державних органів, спрямований на організацію та проведення кадрової роботи [33]. Заслугує на особливу увагу думка Н.І. Фаянс щодо необхідності прийняття загальносоюзного положення “Про державну службу”. Саме цим положенням підтверджується специфічність норм, які регулюють державно-службові відносини, які переважно й становлять норми адміністративного права. Авторка висловила думку з приводу того, що до адміністративного права належать і всі елементи інституту державної служби [14, 32], також і питання дисциплінарної відповідальності державних службовців.

Серед видатних російських науковців, які здійснювали фундаментальні дослідження державної служби й дисциплінарної відповідальності державного службовця, і тим самим збагатили адміністративно-правову науку принциповими теоретичними положеннями щодо інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців, слід назвати Г.В. Атаманчука, Д.М. Бахраха, Б.М. Габрічідзе, В.М. Старилова та ін.

Із проголошенням незалежності України питання дисциплінарної відповідальності набуло особливого значення в рамках розвитку державної служби й побудови незалежної демократичної правової держави, що зумовило активні наукові пошуки нових моделей державної служби та її елементів. Питанням дисциплінарної відповідальності в цей період займалися вчені різних наукових спеціальностей: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Би-

тяк, Л.Р. Біла-Тіунова, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, С.Д. Дубенко, І.О. Картузова, І.Б. Коліушко, С.В. Ківалов, В.Я. Милюновський, Н.М. Неумивайченко, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенський, М.П. Орзіх, Н.В. Янюк та ін.

Саме за часів незалежності відбуваються законодавчі перетворення, становлення й розвиток інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців як інституту адміністративного права. Зокрема, затверджуються Дисциплінарні статuti Збройних сил [5] і міліції [7], прокуратури [9], а також окремі, розрізнені норми Кодексу законів про працю України [1] та Виправно-трудоного кодексу України [15].

Значним кроком у розвитку дисциплінарної відповідальності державних службовців було прийняття Закону України “Про державну службу” (1993) [2], який став основним законодавчим актом у сфері державної служби, визначив її поняття та окремі особливості. Адже основним документом, що визначав підстави й порядок застосування дисциплінарної відповідальності, був Кодекс законів про працю, який містив загальні положення застосування відповідальності. У свою чергу, кодифікований акт не визначав особливостей застосування дисциплінарної відповідальності до державних службовців, з урахуванням специфіки їх професійної діяльності та статусу. З прийняттям Закону “Про державну службу” (1993) такі особливості знайшли своє відображення в окремих статтях. Інші ж нормативні акти (статuti й положення) визначали особливості дисциплінарної відповідальності окремих видів і категорій державних службовців. Зокрема, можна визначити такі основні: Дисциплінарний статут Державної служби спеціального зв’язку та захисту інформації в Україні [4]; Дисциплінарний статут Збройних сил України [5]; Дисциплінарний статут прокуратури України [9]; Дисциплінарний статут митної служби України [6]; Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ [7]; Дисциплінарний статут служби цивільного захисту [8]; Статут про дисципліну працівників зв’язку [10]; Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування” [11] тощо.

Незважаючи на ряд законодавчих напрацювань, на жаль, Закон України “Про державну службу” (1993) закріпив лише окремі положення, що визначають дисциплінарну відповідальність державних службовців і порядок її застосування. Проте ст. 38 Закону “Про державну службу” (1993), яка регламентує види юридичної відповідальності за порушення законодавства про державну службу, взагалі не визначає виду дисциплінарної відповідальності, виокремлюючи цивільну, адміністративну та кримінальну відповідальність. Особливість дисциплінарної відповідальності державних службовців регламентується в ст. 14 Закону [3]. Проблемою нормативного акта є те, що в частині регулювання дисциплінарної відповідальності він лише визначає порушення, за які до державного службовця може бути застосовано дисциплінарні стягнення. Сам механізм застосування таких стягнень і його особливості Законом не визначаються.

З розвитком суспільних відносин зазнають своїх змін і трудові відносини між державним службовцем та відповідною посадовою особою, що уповноважена на прийняття на роботу. Такий стан речей вимагає розвитку й удосконалення питань дисциплінарної відповідальності державних службовців. Проблема мала би бути вирішеною з прийняттям нового Закону України “Про державну

службу” 2011 р., що вступає в дію з 2014 р. [3]. Однак, незважаючи на те, що новий закон містить окремий розділ, який визначає дисциплінарну й майнову відповідальність державного службовця, окремі аспекти у сфері дисциплінарної відповідальності так і не знайшли свого нормативного підґрунтя.

Література

1. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 р. // [Електронний ресурс] - Режим доступу - <http://zakon.rada.gov.ua>
2. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. // [Електронний ресурс] - Режим доступу - <http://zakon.rada.gov.ua>
3. Про державну службу: Закон України від 17 листопада 2011 р. // [Електронний ресурс] - Режим доступу - <http://zakon.rada.gov.ua>
4. Про Дисциплінарний статут Державної служби спеціального зв’язку та захисту інформації України: Закон України від 04 вересня 2008 р. // [Електронний ресурс] - Режим доступу - <http://zakon.rada.gov.ua>
5. Про дисциплінарний статут Збройних сил України: Закон України від 24 березня 1999 р. // [Електронний ресурс] - Режим доступу - <http://zakon.rada.gov.ua>
6. Про Дисциплінарний статут митної служби України: Закон України від 06 вересня 2005 р. // [Електронний ресурс] - Режим доступу - <http://zakon.rada.gov.ua>
7. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ: Закон України від 22 лютого 2006 р. // [Електронний ресурс] - Режим доступу - <http://zakon.rada.gov.ua>
8. Про Дисциплінарний статут служби цивільного захисту: Закон України від 05 березня 2009 р. // [Електронний ресурс] - Режим доступу - <http://zakon.rada.gov.ua>
9. Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України: Постанова Верховної Ради України від 06 листопада 1991 р. // [Електронний ресурс] - Режим доступу - <http://zakon.rada.gov.ua>
10. Про затвердження Статуту про дисципліну працівників зв’язку: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 липня 1996 р. // [Електронний ресурс] - Режим доступу - <http://zakon.rada.gov.ua>
11. Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. // [Електронний ресурс] - Режим доступу - <http://zakon.rada.gov.ua>
12. Агафонова Н.Ю. Основания дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих // Вестник Саратовской государственной академии права. - 2009. - № 5. - С. 76-80.
13. Артикул воїнський. [Електронний ресурс] - Режим доступу - <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/articul.htm>
14. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар’єра в Україні: монографія / - О.: Фенікс, 2011. - 540 с.
15. Виправно-трудоного кодексу України від 23 грудня 1970 р. // [Електронний ресурс] - Режим доступу - <http://zakon.rada.gov.ua> (втратив чинність).
16. Генеральний регламент 1720 р. [Електронний ресурс] - Режим доступу - <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/general.htm>
17. Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ Української РСР: Затв. Президією Верховної Ради Української РСР від 29 липня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України від 05.11.1991 - 1991. - № 45, ст. 599 (втра-

тив чинність).

18. Дисциплінарний устав для армії. [Електронний ресурс] - Режим доступу - <http://www.bergenschild.narod.ru/Reconstruction/archive/index.htm>

19. Дрига М.Д. Військове правосуддя в Україні від сивої давнини до сьогодення. У кн.: Військові суди - органи правосуддя у Збройних Силах України / М.Д. Дрига, М.І. Хавронюк / за заг. ред. Денисенка В.В. - К.: Реферат, 2002. - С. 7-8.

20. Кодекс Законів о труде УССР // Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства Украины. - 1922. - № 52.

21. Нюрнберг А.М. Законы о состояниях. (Св. зак., т. 9): Офиц. текст по изд. 1876 г., испр. по прод. 1890, 1891 и 1893 гг., с разъясн. по решениям Кассац. деп. и Общ. собр. Правительствующего сената и прил. ст. законов, на которые в своде сделаны ссылки - М.: Товарищество "Скоропечатни А.А. Левинсон", 1894 г. - 476 с.

22. О порядке найма и увольнения рабочих и служащих: Постановление СНК УССР от 19.04.1921 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства Украины. - 1922. - № 19. - Ст. 294.

23. Об основах дисциплинарного законодательства Союза ССР и союзных республик 1929 г. [Електронний ресурс] - Режим доступу - <http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data04/tex16620.htm>

24. Об отпусках рабочих и служащих: Постановление СНК УССР от 19.04.1921 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства Украины. - 1921. - № 7. - Ст. 194.

25. О социальном обеспечении рабочих и служащих на случай временной и постоянной утраты трудоспособности и членов их семей на случай смерти кормильца: Положение СНУ УССР от 10.12.1921 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства Украины. - 1922. - № 4. - Ст. 59.

26. Полянский А. Свод уставов о службе гражданской // Изд. 3. - М., 1900. - 222 с.

27. Табель о рангах 1722 г. [Електронний ресурс] - Режим доступу - <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/tabel.htm>

28. Таганцев Н.С. Русское уголовное право. Т. 1. - Тула: Автограф, 2001. - С. 61-62.

29. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. [Електронний ресурс] - Режим доступу - <http://istorya.ru/referat/6279/1.php>

30. Устава духовных консисторий. [Електронний ресурс] - Режим доступу - <http://books.google.com/books/about/>

31. Устав о служебных провинностях. [Електронний ресурс] - Режим доступу - <http://www.knigafund.ru/books/18894>

32. Учреждение судебных установлений. [Електронний ресурс] - Режим доступу - <http://www.hrono.ru/dokum/1800dok/1864sud.php>

33. Фаянс Н.И. Советская государственная служба: автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 "конституционное право, муниципальное право" - М., 1955. - 16 с.

34. Хавронюк М.І. Дисциплінарні правопорушення і дисциплінарна відповідальність: навч. посіб. / К.: Атіка, 2003. - 240 с.

Корнута Л.М.

аспірантка кафедри

адміністративного і фінансового права

Національний університет

"Одеська юридична академія"

Надійшла до редакції: 03.12.2012

УДК 343. 85

ЗАХОДИ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЙНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ У ДЕРЖАВНІЙ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧІЙ СЛУЖБІ УКРАЇНИ

Лисенко В. О.

Соціальна значущість профілактики злочинів визначається низкою обставин. Вона являє собою найбільш дієвий шлях боротьби зі злочинністю, насамперед через те, що забезпечує виявлення й нейтралізацію її причин. Значною мірою це запобігання самої можливості вчинення злочинів. У процесі профілактики криміногенні чинники можуть піддаватися впливу тоді, коли вони ще не набрали впливу, і через це їх легше можна усунути. Водночас, арсенал засобів запобігання злочинам дозволяє переривати почату злочинну діяльність, не допускати настання шкідливих наслідків. Профілактика злочинності дає можливість вирішувати питання боротьби з нею найбільш гуманними способами та з найменшими втратами для суспільства. Саме тому одним з головних завдань пенітенціарної кримінології є розробка системи заходів, спрямованих на запобігання злочинам [1, 52-53]. Запобігання правопорушенням і зміцнення дисципліни серед персоналу органів, установ виконання покарань і слідчих ізоляторів є пріоритетною в діяльності Державної кримінально-виконавчої служби (ДКВС) України.

У юридичній літературі різним аспектам, що стосуються запобігання злочинам, також в умовах установ виконання покарань, присвячені праці І.Г. Богатирьова,

В.В. Голіни, І.М. Даньшина, О.М. Джужі, А.П. Закалюка, А.Ф. Зелінського, О.Г. Колба, С.Ю. Лукашевича, А.Х. Степанюка та ін. Серед зарубіжних учених слід виділити Ю.М. Антоняна, М.П. Барабанова, М.Ф. Костюка, О.В. Старкова та ін. Разом з тим, слід зауважити, що спеціальні дослідження щодо протидії корупційним правопорушенням у пенітенціарній сфері в сучасній юридичній науці не дістали широкого розповсюдження. Певною мірою заповнити вказану прогалину й покликана ця наукова публікація.

Метою статті є визначення заходів запобігання корупційним правопорушенням у Державній кримінально-виконавчій службі України.

Запобіжна діяльність у широкому розумінні розглядається як один із засобів соціального регулювання суспільних відносин з метою ліквідації детермінант злочинності, як взаємодія заходів економіко-соціального, виховно-педагогічного, організаційного й правового характеру, як поєднання різних рівнів попередження злочинності. Загальним для кримінологів є виділення трьох основних складових системи запобігання злочинам: загальне запобігання (загальносоціальний рівень), спеціально-кримінологічне запобігання (спеціальний

рівень) та індивідуальне запобігання (індивідуальний рівень) [2, 159-160; 3, 343-344].

Слід погодитися з твердженнями В.В. Коваленка, що загальносоціальне запобігання (також щодо злочинів корупційної спрямованості у ДКВС України) не є предметом тільки кримінологічної науки, бо загальносоціальні заходи проводяться й поза рамками боротьби зі злочинністю та спрямовані на вирішення загальних завдань: стабілізації економіки, розвитку соціальної сфери, поліпшення морально-психологічної атмосфери в суспільстві тощо. Водночас помилки при розробленні й впровадженні економічної, соціальної, культурно-духовної політики держави можуть сприяти сплеску злочинних діянь у суспільстві або в його окремих регіонах. Ось чому кримінологи відстежують процеси розроблення й реалізації політики держави в усіх сферах суспільства [4, 13].

Загальносоціальні заходи запобігання корупційним правопорушенням у ДКВС України - це комплекс заходів, здійснюваних ДПтС України та іншими інститутами держави й суспільства у сфері правового та соціального захисту персоналу ДКВС України, морально-духовній сфері й т. д. Ці заходи, як правило, пов'язані з поліпшенням умов праці (служби) й відпочинку персоналу ДКВС України, підвищенням рівня їх матеріальної забезпеченості, зміцненням дисципліни й організованості, а також іншими позитивними змінами у функціонуванні органів і установ, що належать до сфери управління ДПтС України. Тому можна зробити узагальнення, що завдання загальносоціальних заходів - не безпосередній вплив на злочинність, а вирішення більш глобальних проблем ДКВС України.

Сьогодні питання боротьби з проявами корупційних діянь виходить на новий рівень у зв'язку з прийняттям 7 квітня 2011 р. Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції" [5]. За своєю ідеологією це рамковий закон, на основі якого надалі розбудовуватиметься загальнодержавна система заходів протидії корупції.

На відміну від загальносоціальних заходів запобігання корупційним правопорушенням у ДКВС України, спеціально-кримінологічні вживають працівники підрозділів внутрішньої безпеки та протидії корупції ДПтС України й здійснюються такі заходи конкретніше й цілеспрямованіше. Передусім вони вирішують завдання усунення, нейтралізації, мінімізації криміногенних факторів корупції. Спеціальна визначеність функцій стосовно виявлення й усунення (блокування й нейтралізації) причин, умов та інших детермінант є основним моментом їх профілактичної діяльності. Спеціально-кримінологічні заходи містять і такі додаткові елементи, як змушування особи шляхом її переконання до добровільної відмови від задуманого чи припинення розпочатого злочину. Вони мають часові рамки, локалізовані в часі й просторі, природно доповнюють і конкретизують загальносоціальні заходи [6, 175].

Основними завданнями й функціями підрозділів внутрішньої безпеки та протидії корупції є запобігання, виявлення й припинення корупційних діянь, злочинів у сфері службової діяльності та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією, серед персоналу ДКВС України. Саме тому ключова увага приділяється профілактиці корупції: для багатьох усвідомлення відповідальності стає серйозним стримуючим фактором перед спокусою збагатитися злочинним шляхом.

Працівниками кадрових апаратів, підрозділів внутрішньої безпеки та протидії корупції й оперативних підрозділів здійснюється комплекс заходів, спрямованих

на подальше зміцнення дисципліни й законності серед персоналу з метою попередження посадових злочинів та інших правопорушень, пов'язаних зі службовою діяльністю. Проводиться ретельне вивчення кандидатів для прийому на службу й призначення на відповідні посади.

Для здійснення системного аналізу, визначення оцінки оперативної обстановки й результатів роботи підрозділів і служб установ, забезпечення контролю за проведенням профілактичних та інших заходів в установах заведені справи по боротьбі з корупцією й злочинами у сфері виробничо-господарської та фінансової діяльності. Розроблено плани оперативно-профілактичних заходів, відповідно до яких проводяться відпрацювання.

Основними напрямками діяльності щодо усунення причин і умов, які сприяють вчиненню корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією в ДКВС України, є:

- постійний аналіз стану дотримання антикорупційного законодавства у ДКВС України, визначення управлінських процедур, при здійсненні яких найбільш часто вчиняються корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією, розроблення щодо них додаткових спеціальних заходів запобігання;

- систематичний нагляд за поведінкою персоналу, виявлення фактів вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією, і вжиття заходів щодо притягнення винних осіб до відповідальності;

- налагодження каналів отримання від громадян, підприємств, установ і організацій інформації про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією, вчинені посадовими особами ДКВС України;

- проведення спеціальних занять із персоналом, спрямованих на формування знань, морально-психологічних установок щодо неприпустимості вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією;

- висвітлення в засобах масової інформації, на офіційному сайті ДПтС України виявлених фактів корупційних діянь з метою налагодження співробітництва з населенням щодо отримання інформації з цих питань.

Важливим заходом щодо усунення причин і умов, які сприяють корупції, є систематичне отримання від громадян, підприємств, установ і організацій інформації про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією, вчинені посадовими особами ДКВС України. Надходження такої інформації може бути забезпечене за рахунок створення:

- громадських приймалень;
- телефонів довіри;
- спеціальних поштових скриньок;
- Інтернет-ліній.

Ця інформація має постійно узагальнюватися, аналізуватися й доповідатися керівництву ДПтС України для прийняття відповідних управлінських рішень.

Значний ефект щодо запобігання корупційним діянням та іншим правопорушенням, пов'язаним з корупцією, може бути досягнуто шляхом здійснення відповідних інформаційно-пропагандистських заходів у засобах масової інформації. Тому необхідно встановити стабільні зв'язки з засобами масової інформації й постійно оприлюднювати відповідні матеріали.

Крім цього, діяльність ДПтС України спрямована на удосконалення виховної роботи з персоналом ДКВС України, поліпшення серед нього морально-психологічного клімату, зниження проявів порушення дисципліни й законності персоналом і підвищення ролі виховного впливу

загалом. Так, з метою здійснення комплексного аналізу можливих причин і умов допущення надзвичайних подій і правопорушень у ряді органів і установ, що належать до сфери управління ДПтС України, запроваджено й проведено дослідження з вивчення морально-психологічного клімату. Згідно з результатами аналізу, крім матеріально-технічного забезпечення, на клімат серед персоналу органів і установ, що належать до сфери управління ДПтС України, суттєво впливає стиль управління їх керівництва та особиста підтримка останніми своїх підлеглих.

Одночасно на рівні організаційно-адміністративних заходів профілактики професійної деформації персоналу проведено низку заходів, спрямованих на підвищення ефективності морально-етичного виховання персоналу, престижу служби в органах і установах, що належать до сфери управління ДПтС України, та її соціальної значущості, а також створення відповідних умов праці для персоналу й підвищення рівня його професійної майстерності. Так, з метою підвищення престижу служби в органах і установах виконання покарань і слідчих ізоляторах, а також зміцнення професійних традицій пенітенціаристів, в апараті ДПтС України та кожному територіальному органі й навчальних закладах організовано й проведено низку урочистих заходів, присвячених державним святам, а також черговій річниці утворення ДПтС України.

Крім цього, у рамках формування й розвитку в персоналі гідного ставлення до професії пенітенціариста, усвідомлення ним важливості покладених завдань і виховання в душі наступництва поколінь, а також збереження історико-культурного надбання, в органах і установах, що належать до сфери управління ДПтС України, організовано створення музеїв (історичних куточків), буфетів і кімнат для відпочинку й прийому їжі персоналом. З метою підвищення професійного рівня працівників органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів, розвитку ініціативи й творчості, удосконалення організації та змісту діяльності служб, підвищення їх іміджу й реалізації потенціалу ДПтС України проведено конкурс "Кращий за професійною майстерністю працівник Державної кримінально-виконавчої служби України".

Заходи індивідуального запобігання корупційним правопорушенням у ДКВС України - це система спеціальних заходів щодо конкретних осіб, які не вчинили протиправних діянь, але знаходяться в несприятливих умовах і під їх впливом можуть учинити такі дії, ведуть антисуспільний спосіб життя, вчиняють правопорушення, характеризуються формуванням умислу й мотиву на вчинення корупційних правопорушень, підготовкою конкретного правопорушення. Саме індивідуальні заходи протидії злочинності являють собою "сукупність взаємопов'язаних заходів впливу, що застосовуються до особи з метою запобігання вчиненню нею злочину" [7, 121].

До заходів індивідуального запобігання корупційним правопорушенням у ДКВС України слід віднести:

- профілактичну бесіду;
- роз'яснення законодавства;
- усне попередження про неприпустимість протиправних дій;
- офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки;
- профілактичний облік.

Профілактична бесіда проводиться з метою роз'яснення суспільної небезпечності та усного попередження

про неприпустимість протиправних дій.

З метою раннього виявлення ознак, що свідчать про підвищення ймовірності вчинення персоналом корупційного діяння або іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією, повинен здійснюватися нагляд за поведінкою працівника. До таких ознак належать:

- встановлення родинних стосунків з представниками бізнесових структур;
- виникнення алкогольної або наркотичної залежності;
- стійке захоплення азартними іграми;
- здійснення витрат, які явно не відповідають рівню оплати праці;
- тісні приватні контакти між працівником та клієнтами (регулярні запрошення до ресторану, на відпочинок тощо);
- нетипова поведінка, замкненість, різкі зміни в стосунках з колегами й керівництвом;
- особисте знайомство з представниками бізнесових структур, особами, які притягувалися до відповідальності за вчинення корупційних діянь і злочинів.

Якщо стають відомі такі обставини, слід спробувати їх з'ясувати, наприклад, за допомогою співбесіди з працівником або його керівником. За результатами такого з'ясування приймається рішення про подальші дії щодо цього працівника, усунення причин і умов, які сприяють вчиненню корупційних діянь працівником, або іншого запобігання корупційним проявам.

Узагальнюючи викладене, слід підсумувати, що з метою протидії корупції в органах і установах ДКВС України слід використати такі комплексні антикорупційні заходи:

- зробити корупцію в органах і установах виконання покарань ризиковою та не вигідною. До тих пір, поки співробітнику ДКВС України буде вигідно брати хабарі, красти, іншим чином зловживати владою або службовим становищем, а ризик понести покарання буде мінімальним, жодні репресивні заходи не дадуть позитивного результату;

- збільшити соціальну ціну служби (престиж, матеріальна забезпеченість, правовий захист, бажання служити та захищати інтереси країни тощо).

Отже, протидія корупції в Україні є складним і багатоаспектним завданням для нашої держави, її правової системи й правоохоронних органів, оскільки це негативне явище здатне вражати різні види органів державної влади (не виключенням є й ДПтС України та підпорядковані їй органи й установи виконання покарань) і напрями їх діяльності, а завдана нею шкода стосується різних сфер життєдіяльності сучасної держави, зменшує рівень довіри до державних інституцій з боку населення країни та міжнародної спільноти.

Література

1. Кримінологічні засади запобігання злочинам в установах виконання покарань України (пенітенціарна кримінологія): посіб. / за ред. О.М. Джужі. - К.: НАВС, 2013. - 620 с.
2. Кримінологія: учебник / под ред. Н.Ф. Кузнецовой, Г.М. Миньковского. - М.: Изд-во БЕК, 1998. - 566 с.
3. Кудрявцев В.Н. Кримінологія: учебник / В.Н. Кудрявцев; под общей ред. А.И. Долговой. - М.: Изд. группа "Инфра", 1997. - 784 с.
4. Коваленко В. Загальносоціальні умови профілактики злочинів в економічній сфері / В. Коваленко // Право України. - 2004. - № 8. - С. 12-18.
5. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон

України від 7 квіт. 2011 р. № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України. - 2011. - № 40. - Ст. 404.

6. Профілактика злочинів: підручник / [О.М. Джужа, В.В. Василевич, О.Ф. Гіда та ін.]; за заг. ред. докт. юрид. наук, проф. О.М. Джужі. - К.: Атіка, 2011. - 720 с.

7. Блувштейн Ю.Д. Профилактика преступлений: учеб. пособие / Ю.Д. Блувштейн, М.И. Зырин,

В.В. Романов - Мн.: Изд-во "Университетское", 1986. - 287 с.

*Лисенко В. О.
здобувач кафедри кримінального права та кримінології Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ
Надійшла до редакції: 03. 12. 2012.*

УДК 340.132.85

ОСНОВНІ НАПРЯМКИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ПРОЦЕСІ ЙОГО ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ

Панова Н. С.

Головним об'єктом адміністративної реформи є саме виконавча влада та демократизація системи органів виконавчої влади. Демократизація державного управління, яке тлумачиться як підзаконна діяльність органів виконавчої влади, спрямована на практичну організацію стабільного розвитку суспільства й забезпечення особистої безпеки громадян, на створення умов для їх матеріального, культурного й духовного розвитку, з потреби дає поштовх відповідним процесам демократизації на рівні виконавчої влади. Тому використання поняття "демократизації" стосовно змін у системі органів виконавчої влади є не тільки цілком виправданим, а й може принести вагомий теоретико-методологічний результат.

Проблематика регуляторного впливу адміністративного права на реформування відносин державного управління в Україні досліджувалася в працях таких провідних вчених, як: В. Авер'янов, О. Андрійко, Ю. Битяк, І. Голосніченко, Р. Калюжний, С. Ківалов, В. Колпаков, А. Комзюк, О. Рябченко та ін.

Метою статті є дослідження значення поняття "демократизації" стосовно змін у системі органів виконавчої влади, розвитку адміністративного права та адміністративного законодавства.

Зазвичай поняття "демократизація" використовується для позначення процесів переходу від тоталітарно-авторитарного типу політичних систем до демократичних. Тут можна згадати відому теорію західного дослідника С. Гантінгтона, який, описуючи ці зміни, вказував на те, що вони відбуваються насамперед на рівні організації та функціонування державної влади [1, 122]. Тобто разом із суспільною потребою в розвитку нових типів відносин видозмінюється її держава, з'являються нові правові й політичні інститути, трансформуються конституційний лад, активно розвиваються різні галузі права (у тому числі й адміністративного). Насамперед це зумовлено появою громадянського суспільства, яке вступає з державою не в стосунки підлеглості, а в паритетні й партнерські стосунки, в яких все відбувається на основі права та чинних законів.

Однак не викликає сумніву й те, що таке "широке" розуміння демократизації може бути ефективно перенесено на рівень самої державної влади, а також організації функціонування її окремих гілок. Прагнення України стати демократичною державою європейського зразка вимагає певних змін щодо демократизації як державного управління, так і адміністративного права. При цьому зв'язок між процесами демократизації державного управління та демократизації виконавчої влади зумовлюється тим, що сама виконавча влада часто характеризується як "процес практичної реалізації державного управління" [2, 11], як "функція виконавчої влади" [3, 66] або ж

як "форма реалізації виконавчої влади" [4, 179]. Отже, демократизація державного управління, яке саме по собі є нічим іншим як підзаконною діяльністю органів виконавчої влади, спрямованою на практичну організацію нормального життя суспільства й забезпечення особистої безпеки громадян, на створення умов для їх матеріального, культурного й духовного розвитку, дає поштовх відповідним процесам демократизації й на рівні виконавчої влади. У результаті цього постановка таких цілей демократизації державно-політичної діяльності, створення соціально-економічного базису демократії обов'язково спричиняє демократизацію виконавчої влади.

Отже, як бачимо, використання поняття демократизації стосовно змін у системі органів виконавчої влади, розвитку адміністративного права й адміністративного законодавства є не тільки цілком виправданим, а й може принести вагомий теоретико-методологічний результат. Тобто, по суті, мова може й повинна вестися про демократизацію не лише організаційної структури державного управління, а й про демократизацію змісту державного управління та його процедур.

Звісно, фіксуючи загальну зміну орієнтирів на рівні виконавчої влади (коли сама вона вже не є універсальним "керівником" чи "адміністратором" суспільних процесів, а перетворюється на виконавця функції забезпечення потреб, прав та інтересів суспільства), ми так само повинні говорити й про суттєве оновлення адміністративного права й адміністративного законодавства, ключовим напрямом розвитку якого слід визнати його всебічну демократизацію на основі запровадження й утвердження в його змісті принципу верховенства права [5; 138], незаперечної цінності й поваги до прав і свобод людини. Нині в переважній більшості юридичних досліджень цей важливий принцип аналізується виключно в контексті становлення в Україні конституціоналізму та під кутом зору науки конституційного права. З цієї точки зору, принцип верховенства права постає як такий, "згідно з яким закріплюється загальна підпорядкованість праву, пряма дія й безпосереднє застосування норм Конституції" [6, 102]. Втім, як зазначає В. Шаповал, фундаментальні принципи Конституції завжди мають вплив значно ширший, ніж сфера того, що зазвичай описується поняттям конституційного права. У цьому сенсі він навіть пропонує такий термін, як "перспективний" вплив Конституції України на адміністративне право та його розвиток [7, 15].

Однак, на наше переконання, було б помилковим заперечувати й ту роль, яку відіграє цей принцип у процесі реформування державного управління та адміністративного законодавства. Адже, власне, йдеться

про те, що всі адміністративно-правові акти отримують в якості своєї універсальної цілі забезпечення та сприяння утвердженню прав і свобод людини у всіх без винятку сферах її взаємодії з органами державної влади чи її посадовими особами. Якщо спробувати проаналізувати цю тезу більш змістовно, то тоді розкривається базова ідея того, що окреслюється термінами “демократизація державного управління” та “демократизація державної влади”.

Тобто в цьому випадку, говорячи про демократизацію, йдеться навіть не стільки про залучення громадян до процесу державного управління (ця проблема складає радше предмет досліджень конституційного, а не адміністративного права), скільки про зміну змісту державного управління, про докорінну перебудову всієї системи державного управління, коли її центром стає вже не держава, яку обслуговує виконавча влада за рахунок використання економічних, соціальних і політичних ресурсів суспільства, а людина й суспільство, перед якими і держава загалом, і виконавча її гілка є відповідальними за свою діяльність.

Також хотілося б навести надзвичайно цікаві міркування російської дослідниці Н. Глазунової. Вивчаючи сучасні трансформації на рівні адміністративного права, вона пише про процес зміни концептуальних основ державного управління, які поступово реалізуються в адміністративному законодавстві загалом, законодавстві про державну службу, забезпеченні права громадян на оскарження дій (бездіяльності) посадових осіб органів виконавчої влади. Основою такої зміни, на її думку, є “концептуальне положення про службову роль апарату демократично правової держави стосовно широких верств громадян, що постає... у якості центральної вісі, навколо якої групуються певні проблеми, які становлять основний зміст науки адміністративного права” [8; 499].

У цьому сенсі цілком правий Є. Курінний, коли він зазначає, що “нагальним завданням, яке потребує свого розв’язання в умовах проведення адміністративної реформи в Україні, є переорієнтування здійснення державно-управлінських функцій на першочергову реалізацію суспільних потреб та інтересів людини... вирішення цієї проблеми насамперед обумовлене процесами переосмислення суспільної цінності та соціального призначення державного управління на сучасному етапі розвитку України” [9, 254]. Більше того, на думку цього автора, демократизація державного управління супроводжується відповідними трансформаціями адміністративного права.

По суті, це має пряме відношення до змін на рівні адміністративного законодавства, які розпочинаються зі зміни адміністративно-правового статусу особи. Відомо, що стосовно громадян держави адміністративно-правовий статус особи розглядається як комплекс її прав і обов’язків, закріплених нормами адміністративного права, реалізація яких забезпечується певними гарантіями. Але за умов, якщо адміністративне право тлумачиться як система норм, що закріплюють зверхнє та панівне становище держави й підлегле становище людини, то тоді в структурі адміністративно-правового статусу особи домінуючого характеру набувають передусім її обов’язки перед державою. Тобто загальною схемою адміністративно-правового статусу особи за таких умов є модель “право держави - обов’язок громадянина” і жодним чином не навпаки: “право громадянина - обов’язок держави”. Зрозуміло, що залежно від конкретного типу

правових відносин і від галузі права співвідношення між правами та обов’язками різних сторін можуть змінюватись. Але при цьому сам базовий принцип взаємного поєднання прав і обов’язків залишається незмінним.

Однак характерною ознакою адміністративно-правового статусу особи в умовах недемократичних систем державного управління є те, що в його структурі утворюється різкий дисбаланс між правами та обов’язками. Причому рівень обов’язків особи зростає до свого максимуму, тоді як рівень її прав щодо органів державного управління стрімко падає до мінімуму.

На відміну від цього, демократизація державного управління й адміністративного законодавства проявляється в тому, що адміністративно-правовий статус особи розкривається як органічне поєднання її прав і обов’язків, без будь-якого “юридичного перекосу” в бік обов’язків. Тому в умовах демократизації виконавчої влади держава постає не як самоцінний і самодостатній суб’єкт панування над суспільством і громадянином, а виключно як наділений специфічними повноваженнями та правом реалізовувати державний примус суб’єкт взаємовідносин “держава - громадянин (суспільство)”. У цьому сенсі цікаво навести слова Л. Ковалю, який зазначає, що хоча у сфері адміністративно-правових відносин держава (зокрема управлінські органи) і виступає як “уповноважена” сторона [10, 31], але це не означає, що подібне уповноваження держави звільняє її від обов’язків дотримуватись законів, шанувати й неухильно дотримуватись конституційних норм, які проголошують людину та її законні інтереси найвищою соціальною цінністю. Тому у взаємовідносинах між органами державної влади й громадянами на перше місце починають виходити питання захисту особи від неправомірних дій держави, її органів, посадових осіб.

Певною мірою подібне твердження може викликати подив, адже, фактично йдеться про те, що у сфері адміністративно-правових відносин відбувається своєрідне “вирівнювання” учасників цих відносин. Хоча в реальності це жодною мірою не суперечить класичній тезі про те, що норма адміністративного права, надаючи право посадовій особі видавати владні розпорядження, разом з тим, покладає обов’язок виконувати вказівки, що в ньому містяться, на всіх осіб, яким може бути адресоване таке розпорядження. Справді, без такого обов’язку об’єктів управління, розпорядження суб’єктів управління не могли б створювати адміністративні відносини. Однак у нашому випадку під терміном “вирівнювання” мається на увазі дещо інше. А саме те, що, набуваючи право вчиняти акти державного управління, демократична система державного управління набуває разом з тим важливого, і водночас вирішального, для неї обов’язку - здійснювати це державне управління й виконавчу діяльність, суворо дотримуючись базових конституційних принципів верховенства права та пріоритету прав і свобод людини й громадянина.

Свої аргументи на користь тези про “вирівнювання” взаємовідносин між людиною й державою у сфері адміністративного права пропонує Ю. Крегул, кладучи в основу своїх міркувань вихідне положення, що і людина, і держава, як учасники адміністративно-правових відносин, однаковою мірою є носіями прав і обов’язків, урегульованих нормами адміністративного законодавства [11; 16].

Разом з тим, наголошуючи на демократизованому характері розвитку державного управління й на зміні

домінант у розвитку адміністративного права, не можна обійти увагою такий визначальний феномен, як відмова від суто "субординаційного" визначення сутності державного управління, а відповідно й необхідність суттєвого перегляду адміністративного законодавства щодо врахування інших типів відносин (маються на увазі реординаційні та координаційні відносини). Суть реординації в адміністративному праві полягає в тому, що вона може реалізовуватись двома шляхами. По-перше, через надання громадянам як підвладним об'єктам прав вимагати від керівних адміністративних суб'єктів належної поведінки щодо забезпечення прав і свобод громадян. По-друге, через покладання на адміністративних суб'єктів чітких обов'язків щодо неухильного виконання зазначених вимог з боку громадян.

Серед вітчизняних дослідників на цей момент звернув увагу В. Авер'янов: "Поширення реординаційних відносин потребує серйозного перегляду змісту численних актів адміністративного законодавства, щоб домогтися цілком рівноцінного врахування в них не тільки (як це має місце зараз) потреб виконання з боку громадян обов'язків перед державою, а й потреб виконання з боку держави обов'язків щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, за що держава несе відповідальність згідно з Конституцією" [12, 322]. Для того, щоб пояснити сутність цього процесу, варто згадати, що саме мається на увазі, коли вживається таке поняття, як "субординаційна модель адміністративного функціонування виконавчої влади".

Її суть свого часу доволі змістовно виразив В. Юсупов через звернення до поняття адміністративно-правової норми [13, 158]. Зокрема, він дійшов висновку, що загальною метою будь-яких адміністративно-правових норм є забезпечення взаємозв'язку окремих елементів, що знаходяться на різних рівнях складних адміністративних систем. У разі, коли всі ці норми постають як норми, що підпорядковують нижчі ланки виконавчої влади вищим, то тоді ми маємо справу саме з субординаційною моделлю організації виконавчої влади. Тривалий час вважалося, що саме ця модель є найбільш ефективною для реалізації функцій державного управління.

Втім, ефективність реалізації її функцій прямо залежить не так від того, як імперативно й широко вона може керувати, як від того, наскільки в системі адміністративно-правових відносин передбачені можливості зворотних зв'язків (принагідно зауважимо, що в радянській адміністративістиці одним з перших поняття "зворотних" чи "реординаційних" зв'язків вжив Л. Петрусенко [14, 143], серед сучасних учених його активно використовує Г. Атаманчук [15, 33]).

Чи не найбільш докладно до аналізу цієї проблеми звертався Б. Курашвілі, який спробував довести тезу, що виключно вдале поєднання трьох типів адміністративних зв'язків здатне забезпечити ефективний розвиток державного управління [16, 16]. Отже, відповідно до субординаційної моделі всі адміністративно-правові зв'язки в межах взаємодії різних ланок виконавчої влади можуть бути зведені до таких базових прав: 1) право виключної компетенції вищої ланки управління; 2) право вищих ланок органів виконавчої влади розширювати коло своїх повноважень за рахунок компетенції нижчих ланок; 3) право лінійного підпорядкування; 4) право функціонального підпорядкування; 4) право оперативного підпорядкування (або оперативного розширення повноважень); 5) право затвердження рішення; 6) санк-

ційне право; 7) право щодо обов'язкового узгодження; 8) право підконтрольності; 9) право підзвітності; 10) право на поінформованість; 11) право координувати (останній тип субординаційних зв'язків є специфічною формою між субординаційними та координаційними правами).

Не заперечуючи проти жодного з перелічених типів адміністративних зв'язків, наголосимо лише на тому, що недоліки субординаційної моделі полягають не в самому наведеному переліку (у тому, що він може бути коротшим або ж довшим), а в його абсолютизації. Адже, як доводить І. Дюрягін, у процесі функціонування системи органів виконавчої влади ми часто стикаємося з такими ситуаціями, коли ініціаторами адміністративних відносин виступають не вищі ланки управління, а нижчі [17, 66]. Це, насамперед, закріплене в адміністративному законодавстві право ініціативи, а також встановлені на юридичному рівні інститути, які дозволяють нижчим органам виконавчої влади реагувати на неправомірні дії вищих органів. Водночас яскравим прикладом реординаційного адміністративного зв'язку може виступити реакція громадянина, який зазнав шкоди (коли йдеться про порушення його законних прав і свобод) внаслідок неправомірних дій органів виконавчої влади.

Тісно пов'язаною з двома розглянутими напрямками розвитку державного управління та адміністративного законодавства України (йдеться про забезпечення принципу верховенства права в системі адміністративно-правових відносин, а також про відмову від абсолютизації жорсткої субординаційної моделі державного управління) в аспекті їх демократизації є проблема розширення можливостей і механізмів адміністративного оскарження. Адже, як зазначає Б. Россинський, право на адміністративне оскарження є невід'ємним правом особи в її стосунках з органами державної виконавчої влади, яке входить до структури її адміністративно-правового статусу [18, 143]. Водночас не можна не навести й позицію В. Граждана, який пише, що без можливостей адміністративного оскарження, без постійного й ефективного контролю з боку громадян над системою органів виконавчої влади, вона поступово перетворюватиметься на "адміністрократію" [19, 290], чиєю єдиною метою буде необмежена влада та позбавлення будь-якого зовнішнього контролю над її діяльністю.

Справді, проблема адміністративного оскарження є прямим наслідком існування, з одного боку, реординаційного зв'язку в процесі державного управління між громадянином і органом державного управління, а з другого - вона виникає лише тоді, коли держава визнає за громадянином не тільки обов'язки, а й певне коло прав і законних інтересів, які мають дотримуватись і забезпечуватись у процесі функціонування системи державного управління.

Зрозуміло, що повна уніфікація процедури адміністративного оскарження в різних галузях є надзвичайно складним завданням. Більше того, для більшості сучасних західних держав схожої єдиної та уніфікованої адміністративної процедури оскарження також не існує.

Втім, попри це, у багатьох країнах існує встановлений загальний порядок розгляду скарги та її проходження по відповідних інстанціях, порядок її розгляду та інформування особи щодо результатів цього розгляду. Дійсно, розробка й прийняття Адміністративно-процедурного кодексу видається важливим кроком у напрямі визначення базових, загальних принципів забезпечення й реалізації

основних адміністративних процедур (у тому числі й процедури адміністративного оскарження). У цьому сенсі дуже важливо перебудувати усталене в громадян ставлення до адміністративних процедур як до чогось малозрозумілого, надзвичайно складного, забюрократизованого, повного несподіваних і нікому не відомих правил, що різняться від одного органу державної виконавчої влади до іншого. А це можливо саме шляхом кодифікації цієї групи адміністративно-правових норм, оскільки, як відомо через систематизацію та уніфікацію, кодифікаційний процес сприяє внесенню ясності й прозорості як в існуючі правові норми, так і в ті специфічні відомості, що ними регулюються.

Отже, цілком виправдано й методологічно коректно є адаптація загальної теоретичної моделі демократизації до процесів реформування державного управління й адміністративного права в Україні. Причому, незалежно від того, скільки саме напрямів і головних проблем цього процесу демократизації на рівні державного управління та адміністративного права ми виділятимемо, фундаментальною властивістю цього процесу, на нашу думку, є змістовна переорієнтація всієї структури й ціннісних координат як державного управління, так і адміністративного права. Причому, як зазначалося вище, мова повинна йти також і про демократизацію змісту державного управління та його процедур. Суттю такої трансформації є реальне втілення в практику всіх без винятку адміністративних правовідносин принципів верховенства права, визнання незаперечної цінності прав і свобод людини й громадянина.

У цьому сенсі, аналізуючи специфіку сучасного стану державного розвитку України, можна твердити про синхронізацію й взаємозв'язок одразу ж трьох надзвичайно важливих процесів: демократизація державного управління, демократизація адміністративного права та демократизація адміністративного законодавства.

Щоправда, В. Цветков пропонував виділяти ще один специфічний процес, яким є “демократизація апарату державного управління”. Вона визначається цим автором як “удосконалення організації й функціонування апарату державного управління, що характеризується функціонально-структурною якістю й рівнем розвитку творчих сил і здібностей лідерського складу, умінням управлінських працівників застосовувати демократичні, політичні й моральні принципи, використовувати передові знання й досвід, професійні навички, прогресивні форми й методи управління у своїй практичній діяльності” [20, 288]. Однак у межах нашої класифікації його можна розглядати як складову частину демократизації державного управління.

Причому, на нашу думку, було б методологічно неправильно встановлювати між цими процесами відносини причинно-наслідкового зв'язку, коли з-поміж них виділяється якийсь один і визначається як провідний. Зокрема, в окремих статтях є думка, що розвиток адміністративного права є процесом похідним від розвитку адміністративного законодавства. На наш погляд, у цьому випадку просто виникає певна плутанина між змістом процесу демократизації та його засобами. Натомість, значно більш плідним, з методологічної точки зору, видається підхід, який досліджує всі ці три процеси в сукупності, в їх взаємному поєднанні й взаємозв'язку, адже на основі викладеного вище, видається доведеним, що розвиток і демократизація адміністративного права завжди матиме своїм зовнішнім проявом розвиток і де-

мократизацію адміністративного законодавства. Так само неможливо собі уявити розвиток державного управління та виконавчої влади, якщо відповідні зміни не відбуваються у сфері адміністративного права. Тому вирішальна роль у забезпеченні розвитку державного управління в процесі його демократизації належить адміністративному праву, яке є необхідною умовою й засобом функціонування публічної влади щодо забезпечення прав і свобод людини й громадянина шляхом виконання законів та інших правових актів держави.

Література

1. Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века / - М.: РОССПЭН, 2003. - 368 с.
2. Редкоус В.М. Административное право Российской Федерации / - М.: ЮИМГУПС, 2000. - 259 с.
3. Бровко Н.В., Григорян С.А., Соколова Ю.А. Административное право / - Ростов н/Д.: Изд-во “Феникс”, 2002. - 288 с.
4. Лук'янець Д.М. Форми реалізації виконавчої влади в сучасній Україні / Д.М. Лук'янець // Правова держава: Щорічник наукових праць Ін-ту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2006. - Вип. 17. - С. 177-182.
5. Проблеми розвитку адміністративного законодавства / [В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, В.І. Полухович та ін.] // Правова держава: Щорічник наукових праць Ін-ту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. - К., 2004. - Вип. 15. - С. 138-148.
6. Фрицький О.Ф. Конституційне право України. / - К.: Юрінком Інтер, 2002. - 536 с.
7. Шаповал В. Конституція України як форма адміністративного права // Право України. - 2000. - № 1. - С. 13-15.
8. Глазнова Н.И. Государственное (административное) управление / М.: ТК Велби, Издательство “Прспект”, 2006. - 560 с.
9. Курінний Є.В. Предмет і об'єкт адміністративного права України / - Дніпропетровськ: Ліра ЛТД, 2004. - 340 с.
10. Коваль Л.В. Адміністративне право: Курс лекцій / - К.: Вентурі, 1998. - 208 с.
11. Крегул Ю.І. Правове забезпечення державного управління / - К.: КНЕУ, 2005. - 208 с.
12. Авер'янов В.Б. Зміна домінант у доктринальному тлумаченні предмета адміністративного права // Правова держава: Щорічник наукових праць Ін-ту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2005. - Вип. 16. - С. 317-325.
13. Юсупов В.А. Теория административного права. / В.А. Юсупов - М.: “Юридическая литература”, 1985. - 160 с.
14. Петрушенко Л.А. Принцип обратной связи / - М.: Мысль, 1967. - 276 с.
15. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления / - М.: “Юридическая литература”, 1997. - 400 с.
16. Курашвили Б.П. Типология структурных связей в аппарате государственного управления / // Формы государственного управления [Под ред. Б.М. Лазарева] - М.: Ин-т гос-ва и права АН СССР, 1983. - С. 16-24.
17. Дюринг И.Я. Право и управление / - М.: “Юридическая литература”, 1981. - 168 с.
18. Административное право: Словарь-справочник [авт.-состав. Б.В. Россинский]. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. - 271 с.
19. Граждан В.Д. Теория управления / - М.: Гардарики,

2006. - 416 с.

20. Цветков В.В. Демократизація апарату державного управління в процесі модернізації українського суспільства // *Правова держава: Щорічник наукових праць Ін-ту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України.* - К., 2001. - Вип. 12. - С. 282-291.

Панова Н.С.
кандидат юридичних наук,
завідувач кафедри адміністративно-правових
дисциплін Кримського інституту права
НУ "ОЮА"
Надійшла до редакції: 19.12.2012

УДК: 342.9

ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ЩОДО ВИДАЧІ ОХОРОННИХ ДОКУМЕНТІВ

Пишна А. Г.

Одним з основних напрямів зовнішньої політики нашої держави є її інтеграція як повноправного члена у світове і європейське економічне й культурне співтовариство. Важливою складовою цього процесу в Україні є створення максимально сприятливих правових, організаційних та економічних умов для фізичних і юридичних осіб щодо набуття, здійснення й захисту прав інтелектуальної власності.

У Концепції розвитку державної системи правової охорони інтелектуальної власності на 2009-2014 роки зазначається, що в Україні за роки незалежності створена державна система правової охорони інтелектуальної власності. Зокрема, сформована нормативно-правова база, що загалом відповідає міжнародним нормам і стандартам, розбудована відповідна інфраструктура, запроваджені механізми реалізації правових норм. Останнім часом значно підвищився рівень захисту прав інтелектуальної власності, налагоджується координація дій правоохоронних і контролюючих органів по боротьбі з піратством у сфері інтелектуальної власності, створена система патентно-інформаційного забезпечення, національна система підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації фахівців у сфері інтелектуальної власності, запроваджені сучасні методи здійснення експертизи заявок на видачу охоронних документів на об'єкти промислової власності [1].

Разом з тим, поряд з позитивними результатами, яких досягнуто у сфері захисту прав інтелектуальної власності, слід констатувати, що порушення в цій сфері залишаються численними. На жаль, порушення прав виникають не лише у зв'язку з бездоговірним використанням результатів творчої діяльності, виготовленням контрафактної, піратської продукції, а й унаслідок неналежного виконання приписів законодавства. Це стосується проведення експертиз заявок на видачу охоронних документів на об'єкти права інтелектуальної власності. Як свідчить практика, не завжди відмова у видачі охоронних документів є належним чином мотивованою й законною. А незаконна відмова у видачі патенту чи свідоцтва є грубим порушенням прав суб'єктів інтелектуальної власності. Відповідно до частини 1 ст. 15 Закону України "Про охорону прав на знак для товарів і послуг" [2], ч. 1 ст. 19 Закону України "Про охорону прав на промислові зразки" [3], ч. 1 ст. 24 Закону України "Про охорону прав на винаходи і корисні моделі" [4] заявник може оскаржити рішення Установи за заявкою в судовому порядку або до Апеляційної палати.

У зв'язку з зазначеним, актуального значення набуває дослідження правових засад оскарження рішень Державної служби інтелектуальної власності про відмову

у видачі охоронних документів в адміністративному та судовому порядку.

Метою статті є дослідження питання правового регулювання оскарження рішень Державної служби інтелектуальної власності щодо відмови у видачі охоронних документів в адміністративному та судовому порядку.

У статті 41 Конституції України передбачено, що кожен має право володіти, користуватися й розпоряджатися результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності. Проте не кожний результат творчої діяльності стає об'єктом інтелектуальної власності. Об'єктом інтелектуальної власності визнається лише такий результат творчої діяльності, який відповідає встановленим вимогам закону.

Законодавство України у сфері інтелектуальної власності містить положення, які визначають порядок набуття, здійснення та захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності. Захист прав інтелектуальної власності становить передбачену законодавством діяльність відповідних державних органів щодо визнання, поновлення прав, а також усунення перешкод, що заважають реалізації прав і законних інтересів суб'єктів права у сфері інтелектуальної власності, і здійснюється у визначеному законодавством порядку, тобто за допомогою застосування належних форм, засобів і способів захисту.

Суттєву роль у захисті прав на об'єкти інтелектуальної власності, встановлення законності й правопорядку у зазначеній сфері відіграють адміністративно - правові заходи.

Суть адміністративно-правового захисту в зазначеній сфері полягає в тому, що суперечки розглядаються й вирішуються органами державного управління. До органів державної влади, які вирішують питання, пов'язані з захистом прав на об'єкти інтелектуальної власності в адміністративному порядку, слід віднести Міністерство внутрішніх справ України, Службу безпеки України, Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України (Державна служба інтелектуальної власності), Державну митну службу України, Антимонопольний комітет України. У деяких із зазначених державних органів створені спеціальні підрозділи, які займаються саме питаннями, пов'язаними з захистом прав інтелектуальної власності.

Оскільки метою статті є дослідження проблеми захисту прав інтелектуальної власності, який здійснює Апеляційна палата Державної служби інтелектуальної власності, розглянемо, у чому полягає сутність діяльності Державної служби інтелектуальної власності й на які її рішення правоволодільці інтелектуальної власності можуть подавати заперечення до Апеляційної палати.

Відповідно до Положення про Державну службу ін-

телектуальної власності України, затвердженого Указом Президента України від 8 квітня 2011 р. № 436/2011, Державна служба інтелектуальної власності України (далі - Державна служба) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через Міністра освіти і науки, молоді та спорту України. Державна служба входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері інтелектуальної власності.

Серед завдань, які виконує Державна служба, слід назвати наступні:

- організація в установленому порядку експертизи об'єктів права інтелектуальної власності, видача патентів, свідоцтв на об'єкти права інтелектуальної власності;
- здійснення державної реєстрації та ведення обліку об'єктів права інтелектуальної власності, проведення реєстрації договорів про передачу прав на об'єкти права інтелектуальної власності, що охороняються на території України, ліцензійних договорів [5].

При Державній службі створена Апеляційна палата, яка відповідно до Регламенту, затвердженого Наказом Міністерства освіти і науки України від 15.09.2003 р. № 622, є колегіальним органом Державної служби [6].

Завданнями Апеляційної палати є колегіальний розгляд поданих до неї заперечень, заяв щодо визнання знака добре відомим в Україні, а також протестів голови Державної служби на рішення Апеляційної палати й прийняття відповідних рішень.

Заперечення, зокрема, може бути подано у зв'язку з відмовою Державної служби в реєстрації прав інтелектуальної власності та видачі охоронного документа на об'єкт права інтелектуальної власності за результатами проведення експертизи поданої заявки. В Апеляційній палаті законодавчо закріплена колегіальна форма розгляду справ, віднесених до її компетенції. Заперечення розглядається колегією Апеляційної палати, яка приймає рішення щодо правомірності дій Держслужби з відмови в реєстрації прав.

Право на звернення до Апеляційної палати в порядку, установленому цим Регламентом, мають:

- апелянт або його представник - із запереченням проти будь-якого рішення Державної служби щодо набуття прав на об'єкт інтелектуальної власності;

- власник знака - із заявою про визнання його знака добре відомим в Україні;

- Голова Державної служби інтелектуальної власності України - з протестом на рішення Апеляційної палати, прийняте за результатами розгляду заперечення.

Відповідно до статистичних даних, які наведено в річних звітах Державного департаменту інтелектуальної власності [7], в Апеляційній палаті у 2007 році розглядалось 129 заперечень, 92 з яких надійшли у 2007 р., а 37 - прийняті до розгляду в попередньому. Подані у 2007 р. заперечення за об'єктами промислової власності розподілилися таким чином: винаходи - 19; корисні моделі - 5; промислові зразки - 1, знаки для товарів і послуг - 67. У 2007 році апелянтам направлено 93 рішення Апеляційної палати, з них 29 рішень про цілковите задоволення заперечення, 9 - про часткове задоволення та 45 рішень про відмову в задоволенні заперечення. Не прийнято до розгляду 10 заперечень.

У 2008 році розглядалось 159 заперечень, 128 з яких надійшли у 2008 р., а 31 - прийняте до розгляду в попередньому. Подані у 2008 р. заперечення за об'єктами

промислової власності розподілилися таким чином: винаходи - 23; корисні моделі - 2; знаки для товарів і послуг - 103. У 2008 р. апелянтам направлено 109 рішень Апеляційної палати, з них 36 рішень про цілковите задоволення заперечення, 15 - про часткове задоволення та 58 рішень про відмову в задоволенні заперечення. Не прийнято до розгляду 6 заперечень, відкликано - 4.

У 2009 - розглядалось 133 заперечення, 93 з яких надійшло у 2009 р., а 40 прийнято до розгляду у 2008 р. Подані у 2009 р. заперечення за об'єктами промислової власності розподілилися таким чином: винаходи - 20, корисні моделі - 3, промислові зразки - 1, знаки для товарів і послуг - 69. У звітному році апелянтам направлено 90 рішень Апеляційної палати, з них 41 рішення про задоволення заперечення повністю, 10 - про часткове задоволення та 39 рішень про відмову в задоволенні заперечення. Не прийнято до розгляду 7 заперечень, відкликано - 1.

У 2010 році розглядалось 98 заперечень, 66 з яких надійшло у 2010 р., а 32 прийнято до розгляду у 2009 р. Подані у звітному році заперечення за об'єктами промислової власності розподілилися таким чином: винаходи - 11, корисні моделі - 2, знаки для товарів і послуг - 53. Проведено 181 засідання колегії Апеляційної палати, на яких розглянуто 14 заперечень стосовно рішень Держдепартаменту за заявками на винаходи, 2 - за заявками на корисні моделі, 56 - за заявками на знаки для товарів і послуг. У звітному році апелянтам направлено 70 рішень Апеляційної палати, з них 41 рішення про задоволення заперечення повністю, 14 - про часткове задоволення та 15 рішень про відмову в задоволенні заперечення. Не прийнято до розгляду 5 заперечень, відкликано 2.

Аналіз наведених статистичних даних свідчить про те, що починаючи з 2008 року, кількість заперечень, які подаються до Апеляційної палати зменшується. Натомість аналіз статистичних даних щодо розгляду справ в адміністративних судах, в яких одним з учасників виступало Міністерство освіти і науки України та/або Державний департамент інтелектуальної власності показує, що їх кількість збільшується.

Так, у 2007 році в адміністративних судах відкрито провадження в 47 справах. У 2008 році порушено провадження у 246 справах, з яких в адміністративних судах - 74. У 2009 році відкрито провадження у 229 справах, з них в адміністративних судах - 40.

Слід звернути увагу, що подання протестів на рішення Державної служби інтелектуальної власності до Апеляційної палати є не єдиною можливою формою захисту прав та інтересів суб'єктів права інтелектуальної власності. Відповідно до законодавства заявник, якому відмовлено у видачі охоронного документа на об'єкти права інтелектуальної власності, може звернутись до адміністративного суду. При цьому з позиції Державного департаменту інтелектуальної власності, яка була висловлена під час розгляду справи в адміністративному суді, якщо заявник не звертається до апеляційної палати з протестом на рішення Державного департаменту, він погоджується з таким рішенням. Звісно, така позиція є незаконною. Як зазначено в постанові Одеського окружного адміністративного суду, Законом не встановлено, що позивач у разі незгоди з рішенням за заявкою про реєстрацію знака зобов'язаний його оскаржувати до Апеляційної палати, а надано право вибору щодо можливості оскарження рішення за заявкою про реєстрацію знака, а саме - у судовому порядку або до Апеляційної палати,

яким позивач скористався й оскаржив зазначене рішення до Одеського окружного адміністративного суду, тобто в судовому порядку [8].

Аналіз судової практики щодо оскарження рішень Державної служби інтелектуальної власності (Державного департаменту інтелектуальної власності) свідчить про те, що при вирішенні питання про відмову у видачі охоронних документів, а також оскарженні таких рішень допускаються помилки, неправильне трактування положень законодавства як з боку органів державної влади, так і з боку суб'єктів права інтелектуальної власності. У зв'язку з цим не всі позови, які подаються суб'єктами права інтелектуальної власності підлягають задоволенню.

Так, Одеським окружним адміністративним судом було відмовлено в задоволенні позовних вимог ОСОБА_2 до Державного департаменту інтелектуальної власності Міністерства освіти та науки про скасування рішення про відмову в реєстрації знаку. Як зазначено в постанові, Суд не приймає до уваги доводи позивача про необґрунтованість посилення відповідача у своєму рішенні на інформацію, джерелом якої є електронні ресурси Інтернет, оскільки відповідно до п. 15 ст. 10 Закону України № 3689-ХП під час кваліфікаційної експертизи при перевірці відповідності заявленого позначення умовам надання правової охорони, визначеним цим Законом, використовуються інформаційна база закладу експертизи, у тому числі матеріали заявки, а також довідково-пошуковий апарат і відповідні офіційні видання, тобто поняття інформаційної бази закладу експертизи не обмежене конкретними джерелами отримання інформації. Згідно зі статтею 1 Закону України від 18.11.2003 р. № 1280-IV „Про телекомунікації” Інтернет - це всесвітня інформаційна система загального доступу, яка логічно зв'язана глобальним адресним простором і базується на Інтернет - протоколі, визначеному міжнародними стандартами, а інформаційна система загального доступу - це сукупність телекомунікаційних мереж і засобів для накопичення, обробки, зберігання та передавання інформації у формі, придатній для автоматизованої обробки її засобами обчислювальної техніки. При цьому суд також враховує, що відповідно до ст. 10bis Паризької Конвенції про охорону промислової власності від 20.03.1883 р. (дата набуття чинності для України 25.12.1991 р.) Країни Союзу зобов'язані забезпечити громадянам країн, що беруть участь у Союзі, ефективний захист від недобросовісної конкуренції. Актом недобросовісної конкуренції вважається будь-який акт конкуренції, що суперечить чесним звичаям у промислових і торговельних справах. Зокрема підлягають забороні всі дії, здатні будь-яким способом викликати змішування щодо підприємства, продуктів чи промислової або торговельної діяльності конкурента.

З урахуванням встановлених у судовому засіданні фактів суд прийшов до висновку, що позовні вимоги ОСОБА_2 не підлягають задоволенню, оскільки відповідач - суб'єкт владних повноважень при прийнятті рішення від 16.01.2009 р. № 4138/2 діяв на підставі, у межах повноважень і у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, обґрунтовано, добросовісно, розсудливо [9].

З іншого боку, неналежне виконання приписів нормативно-правових актів призводить до прийняття незаконних рішень про відмову у видачі охоронних документів на об'єкти права інтелектуальної власності. У таких випадках подання позову про оскарження рішення може

стати ефективним засобом захисту порушеного права.

Так, Одеським окружним адміністративним судом задоволено адміністративний позов ОСОБА_3, ОСОБА_4, ОСОБА_5, товариства з обмеженою відповідальністю “Т” до Державного департаменту інтелектуальної власності Міністерства освіти та науки України про визнання частково не чинним, у частині відмови в реєстрації, заявленого позначення стосовно товарів 30 класу МКТП. Судом, зокрема, встановлено, що відповідач при прийнятті рішення за заявкою взагалі не враховував, що заявлене позначення та протиставлений знак є комбінацією позначень - містять словесне позначення й зображувальне позначення, наявність яких, всупереч Правилам складання, подання й розгляду заявки на видачу свідоцтва України на знак для товарів і послуг та Закону, взагалі не враховувалась. Судом також встановлено, що зображувальна частина заявленого позначення та зображувальне позначення протиставленого знаку не мають нічого спільного й відрізняються за жанром: заявлене позначення відтворює виробничу сцену, протиставлений знак містить зображувальну частину, яка подана портретним зображенням хлопчика. Отже, суд прийшов до висновку, що зображувальні частини не мають нічого спільного, завдяки чому їх неможливо сплутати. Зазначені обставини підтверджується й фактичними даними, які є рішеннями відповідача, і які наявні в матеріалах справи як письмові докази. Також судом встановлено, що відповідачем при прийнятті рішення не здійснювалось дослідження словесного позначення, яке входить до знаку в заявленому позначенні та протиставленому знаку відповідно до вимог п. 2 ст. 6 Закону України “Про охорону прав на знаки для товарів та послуг”, згідно з якими не можуть одержати правову охорону позначення, які звичайно не мають розрізняльної здатності та не набули такої внаслідок використання. Такі позначення відповідно до абз. 8 п. 2 ст. 6 зазначеного Закону не можуть входити до знаку як елемент, що не охороняється, і при умові, що він не займає домінуючого положення. Зазначені дослідження передбачені й Правилами складання, подання та розгляду заявки на видачу свідоцтва України на знак для товарів і послуг. На підставі зазначених Правил, відповідно до ст. 10 Закону України “Про охорону прав на знаки для товарів та послуг” здійснюється експертиза. Пунктом 4.3.1.3 Правил передбачено, що при перевірці позначення, заявленого на реєстрацію як знак, щодо наявності підстав для відмови в наданні правової охорони відповідно до п. 2 ст. 6 зазначеного Закону встановлюється, чи не є позначення такими, що не мають розрізняльної здатності. Відповідно до пункту 4.3.1.4 зазначених Правил до позначень, що не мають розрізняльної здатності, відносяться: позначення, які тривалий час використовувались в Україні кількома виробниками як знаки для товарів, що мають спільну якість або інші характеристики, і втратили розрізняльну здатність як індивідуальні знаки стосовно таких товарів. Судом встановлено, що досліджень відповідно до вимог цього пункту Правил взагалі не здійснювалось, оскільки матеріали рішення не містять будь-яких відомостей по виконанню вимог п. 4.3.1.3 та 4.3.1.4 Правил. На підставі викладеного, з урахуванням встановлених у судовому засіданні фактів, оцінюючи надані сторонами в справі докази в сукупності, суд прийшов до висновку, що позовні вимоги ОСОБА_3, ОСОБА_4, ОСОБА_5, товариства з обмеженою відповідальністю “Т” обґрунтовані й відповідають чинному законодавству, а отже, підлягають

задоволенню в повному обсязі [8].

Отже, проведене дослідження показало, що у сфері здійснення охорони прав інтелектуальної власності допускається неоднозначне трактування норм законодавства як з боку органів державної влади, так і суб'єктів права інтелектуальної власності, не дотримуються вимоги щодо процедури розгляду заявки на отримання охоронних документів, що призводить до порушення прав та інтересів заявників. Зазначене підкреслює важливість вироблення ефективних механізмів захисту прав суб'єктів інтелектуальної власності від незаконних рішень з питань видачі охоронних документів і зумовлює необхідність подальших наукових досліджень у зазначеній сфері.

Література

1. Концепція розвитку державної системи правової охорони інтелектуальної власності на 2009-2014 роки. - [Електронний ресурс]: http://sips.gov.ua/ua/plans_reports.html

2. Про охорону прав на знак для товарів і послуг: Закон України // Відомості Верховної Ради України. - 1994. - № 7. - Ст. 37.

4. Про охорону прав на промислові зразки: Закон України // Відомості Верховної Ради України. - 1994. - № 7. - Ст. 34.

5. Про охорону прав на винаходи і корисні моделі:

Закон України // Відомості Верховної Ради України. - 1994. - № 7. - Ст. 32.

5. Про затвердження Положення про Державну службу інтелектуальної власності України: Указ Президента України № 4362011. - [Електронний ресурс]: <http://www.president.gov.ua/documents/13415.html>

6. Про затвердження Регламенту Апеляційної палати Державного департаменту інтелектуальної власності: Наказ Міністерства освіти і науки України 15.09.2003 N 622. - [Електронний ресурс]: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0877-03>

7. Річні звіти Державного департаменту інтелектуальної власності. - [Електронний ресурс]: http://sips.gov.ua/ua/year_reports.html

8. Постанова Одеського окружного адміністративного суду 27 травня 2010 року. - [Електронний ресурс]: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/9793161>

9. Постанова Одеського окружного адміністративного суду 29 вересня 2009 року. - [Електронний ресурс]: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/7142485>

Пишна А.Г.

аспірант ОДУВС

Науковий керівник

Кандидат юридичних наук,

доцент Ульянов О.І.

Надійшла до редакції: 12. 12. 2012

УДК 37.01:351.74

ЗНАЧЕННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ СНАЙПЕРСЬКИХ ГРУП ПІДРОЗДІЛІВ МВС УКРАЇНИ В СПЕЦІАЛЬНИХ ОПЕРАЦІЯХ

Пригодська Ю. В.

Однією з умов становлення України як демократичної, правової європейської держави є необхідність розробки та вдосконалення організаційно-правових основ боротьби зі злочинністю.

Дослідження інфраструктури злочинного світу показують, що процеси, які відбуваються в ньому, а особливо в тих сферах суспільних відносин, де діють організовані злочинні формування, загрожують конституційному ладу України. Сучасні організовані злочинні утворення спрямовують свою діяльність не тільки на засвоєння різних видів злочинного бізнесу (незаконна торгівля наркотиками, зброєю та боєприпасами, торгівля людьми, контрабанда, скоєння умисних убивств на замовлення, злочини у сфері господарської діяльності, вимагання тощо), завдаючи непоправної шкоди національній безпеці Української держави, а й паралельно з цим прагнуть створювати на державному й місцевому рівнях механізми, які б забезпечували їхню безпеку та захист злочинних інтересів, розробляють відповідну тактику підготування, здійснення й приховування своєї антисоціальної діяльності.

Сьогодні у зв'язку зі значним зменшенням вірогідності виникнення глобальних військових конфліктів, на перший план вийшли такі проблеми, як регіональні конфлікти та боротьба з терористами. Як у першому, так і в другому випадках досить значна роль відводиться діям снайперів. Якщо звертатись до зарубіжного досвіду, це наглядно показали військові кампанії в Чечні, війна між Вірменією та Азербайджаном за Карабах, громадянські війни в Молдові та Таджикистані, бойові дії на теренах колишньої Югославії, а також інші озброєні сутички.

У зв'язку з цим актуалізується питання норматив-

но-правового й організаційно-тактичного забезпечення службово-бойової діяльності снайперських груп в органах і підрозділах Міністерства внутрішніх справ України, оскільки тактичні й психологічні напрямки підготовки та спеціальні операції нерозривно пов'язані між собою. Отже, організаційно-тактичні засади службово-бойової діяльності органічно поєднані, що, на нашу думку, найповніше враховує зміни в поглядах на характер ведення спеціальних службово-бойових дій і здійснення поліцейських функцій в умовах сучасних конфліктних ситуацій внутрішньодержавного характеру. Актуальність дослідження базується також на необхідності гармонізації нормативно-правового й організаційно-тактичного забезпечення службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку та відсутності належного теоретико-методологічного й науково-прикладного підґрунтя реалізації нових форм і методів забезпечення службово-бойової діяльності снайперських груп в органах і підрозділах Міністерства внутрішніх справ України.

Службово-бойова діяльність ОВС полягає в спеціальних, профілактичних, охоронних, режимних, захисних, ізоляційно-обмежувальних заходах і діях, що ведуться під керівництвом центрального органу виконавчої влади з метою забезпечення громадської безпеки та охорони громадського порядку під час проведення спеціальних операцій і за надзвичайних ситуацій соціально-політичного, надзвичайного та техногенного характеру.

Загальні проблеми службово-бойової діяльності знайшли широке відображення у вітчизняній правовій науці в роботах О.М. Бандурки, І.П. Голосніченка, О.Ф. Долженкова, Р.А. Калужного, В.К. Колпакова, В.М. Комарницького, В.В. Конопльова, О.В. Копана,

В.А. Ліпкана, В.І. Олефіра, О.І. Остапенка, В.П. Петкова, Х.П. Ярмачі, О.Н. Ярмиша та інших.

Мета дослідження полягає в розгляді системи наукових поглядів, принципово нових моделей, підходів, тактичних і психологічних напрямків підготовки снайперських груп органів і підрозділів у службово-бойовій діяльності ОВС. Безпосереднім завданням дослідження є розробка науково обґрунтованих рекомендацій щодо вдосконалення організаційних основ управління силами й засобами ОВС.

Наукова новизна дослідження визначається як самою постановкою проблеми, так і підходом до її дослідження з урахуванням ступеня розробленості. Вона виступає одним з перших спеціальних комплексних досліджень проблем удосконалення організаційно-тактичного забезпечення службово-бойової діяльності снайперських груп в органах і підрозділах МВС України.

Сучасний процес державотворення в Україні зумовлює живий інтерес до широкого кола питань, пов'язаних зі здійсненням цілеспрямованої діяльності різних соціальних суб'єктів щодо зміцнення законності й правопорядку в країні, утвердження, забезпечення й охорони прав і свобод людини та громадянина, закріплених Конституцією України. Особливої гостроти набула проблема боротьби зі злочинністю та іншими правопорушеннями, які створюють серйозну загрозу розбудові молодій незалежній державі. Криміногенна ситуація залишається одним з найбільш небезпечних соціальних лих.

Міліція в Україні виконує широке коло завдань і функцій щодо забезпечення правопорядку, захисту прав і свобод громадян, попередження й припинення правопорушень, тому від удосконалення її правоохоронної діяльності значною мірою залежить зміцнення законності й правопорядку в країні.

Сьогодні спеціальні підрозділи МВС України виконують широке коло завдань і функцій щодо забезпечення правопорядку, захисту прав і свобод громадян, попередження й припинення правопорушень. Якість підготовки кваліфікованих фахівців спецпідрозділів МВС України (особливо снайперів-професіоналів) висуває підвищені вимоги до їх професійного довогліття, професійної та функціональної надійності.

Проблема надійності професійної діяльності спеціалістів екстремального профілю є провідною в межах основних проблем юридичної та військової психології, психології діяльності в особливих умовах. Висока "ціна" помилки професіонала зумовлює актуальність і високу економічну ефективність розробки проблеми надійності діяльності фахівців екстремального профілю.

Помилки конкретного фахівця можуть виявлятися в мотиваційних, когнітивних, емоційних, психомоторних компонентах діяльності. Вони можуть виникати при формуванні цілей і завдань діяльності, отриманні й переробці інформації, ухваленні рішень, їх виконанні, контролі й корекції дій тощо. Помилки можна запобігти або, принаймні, понизити вірогідність їх виникнення завдяки урахуванню психологічних і фізіологічних особливостей людини в процесі професійно-психологічного відбору, у методиці професійно-психологічної підготовки й т. ін. [5, 67].

Професія снайпера висуває значну кількість вимог до тих, хто хоче оволодіти нею, серед яких головним виступає наявність розвинутих професійно важливих якостей особистості. Насамперед до них відносять: професійно-психологічну орієнтованість особистості;

психологічну стійкість; розвинуті вольові якості (уміння володіти собою в складних ситуаціях, сміливість, мужність, розумний потяг до ризику); професійно-важливі пізнавальні якості (професійну спостережливість та увагу, професійну пам'ять, професійно розвинуте мислення, схильність до напруженої розумової роботи, інтуїцію та ін.); швидку реакцію, вміння орієнтуватися в складній обстановці. Ці якості не притаманні індивідууму первинно. Їх формування й розвиток - складний процес, який є необхідною умовою професійного становлення снайпера. Відсутність або недостатній розвиток цих якостей суттєво заважатиме фахівцю снайперської групи виконувати свої функціональні обов'язки, породжуватиме помилки в його діяльності [1, 145].

Природа дестабілізуючих чинників оперативно-бойової діяльності снайпера-професіонала в умовах проведення спеціальної операції може бути найрізноманітнішою: чинники, що існують об'єктивно й не залежать від характеру діяльності фахівця снайперської групи (шум, температурні умови та т. п.); чинники, що залежать від особистісних установок і властивостей особистості фахівця снайперської групи (важке завдання, невизначеність, невірогідність інформації, що надходить, невпевненість у своїх силах, страх і т. п.); чинники, що є наслідком міжособистісної взаємодії й що базуються на соціально-психологічних особливостях взаємодіючих суб'єктів у межах снайперської групи (психологічна сумісність, стратегія конфліктної поведінки та т. п.); чинники, дія яких може бути компенсована знаннями, уміннями, навичками, ступенем готовності суб'єкта до конкретного завдання в умовах проведення спецоперації [3, 245].

Отже, формування й розвиток професійно важливих якостей снайпера - складний процес, який є необхідною умовою професійного становлення фахівця. Тому особливого значення при психологічному забезпеченні професійної та функціональної надійності фахівців снайперських груп набуває визначення сучасних підходів до організації їх професійно-психологічної підготовки.

Професійно-психологічна підготовка фахівців снайперських груп спеціальних підрозділів МВС України є системою цілеспрямованої психолого-педагогічної роботи, що забезпечує належний рівень підготовленості снайпера-професіонала до виконання задач в екстремальних умовах оперативно-бойової діяльності та успішне подолання їх негативних наслідків при реалізації життєвих і професійних намірів [2, 188].

У спеціальних операціях снайпери підтримують вогнем дії груп захоплення або здійснюють знищення терористів. Як правило, снайпер з помічником, який забезпечує його безпеку й веде коректування вогню, діє автономно, підтримуючи постійний зв'язок з командиром групи прикриття та штабом керівництва спеціальною операцією. Знищення терористів, які можуть бути в безпосередній близькості від звичайних людей і прикриватися ними, використовуючи як живий щит, вимагає від снайпера найвищого професіоналізму й витримки, мобілізації всіх особистих якостей.

Снайпер повинен мати темперамент сангвініка, схильного до флегматика, бути рішучим, самостійним у судженнях, уміти позбавлятися неконтрольованих емоцій.

У спеціальній операції по знешкодженню (знищенню) терористів снайперські пари діють у складі групи прикриття чи снайперського посту.

У спеціальній операції високої інтенсивності на

визначених етапах операція може бути тільки снайперською. Коли терористи, закриваючись заручниками, ведуть вогонь, використовують як щит тіла живих людей, розрахувати можна тільки на снайперів. Захищеність снайперів повинна бути найвищою.

Кожний член снайперської команди має специфічні обов'язки. Правильні узгоджені дії пари досягаються шляхом численних тренувань у складі команди.

Постійні тренування у веденні вогню на великій дальності та з удосконаленням прийомів і способів дій у різних умовах і обставинах є гарантантами виконання завдань і при цьому зменшують ризик бути виявленими. І снайпер, і спостерігач мають бути професіоналами з питань снайперського мистецтва й постійно відшліфовувати цю майстерність, оскільки ці навички дуже швидко втрачаються [4, 245].

Жодна сучасна операція зі звільнення людей не обходиться без снайперів, тому психологічні особливості представників цієї професії потрібно активно досліджувати, адже результатом роботи снайпера може бути збереження найціннішого - людського життя.

Роль снайперів у справі вирішення кризових ситуацій життєво важлива, тому особлива увага повинна приділятися їх підбору та підготовці. Терміни "снайпер" і "контрснайпер" взаємопов'язані один з одним. Контрснайпер просто означає додатковий крок на шляху ефективного застосування прийомів і способів дій у випадках, коли підозрювані можуть мати досвід снайперських операцій, отриманий ними під час військової служби або з інших джерел. Снайпер повинен залишатися непоміченим для людей у районі кризової ситуації, а також пам'ятати про те, що хтось ще може бути зайнятий тією ж справою, що й він, але по той бік барикади.

Розвинуте тактичне мислення в снайперів будь-яких родів військ - і у військових, і в оперативного спецназу - дозволяє швидко орієнтуватися в незнайомій обстановці, агресивно брати бойову ініціативу у свої руки й не випускати її під час самого несподіваного оберту подій. У військовій кампанії снайпер може дуже багато. Відповідальність його значна. Робота його нестандартна, небезпечна й фізично важка. На війні немає вихідних і немає перерв. Для підготовки одного-єдиного пострілу працювати доводиться щодня й дуже багато. Снайпер

- це не просто солдат і не просто офіцер. Снайпер за своїм унікальним бойовим профілем - боєць спецназу, в яких би військах він не служив. Його дії вимагають усвідомленої самостійності. Бойова здатність снайпера спостерігати й помічати найменші зміни в навколишньому оточенні важко переоцінити.

На державній службі снайпер беззаперечно й точно виконає будь-який наказ, але в приватному житті ніколи не стане кілером. У наймані вбивці зазвичай ідуть стрілки-дилетанти. Справжній снайпер, який безкоштовно стріляв на війні, після її закінчення ніколи не буде вбивати за гроші. Професійні снайпери-інтелектуали в мирному житті іноді стають мисливцями на кілерів. Але це вже зовсім інша, окрема й велика тема. Мистецтво терплячих - завжди в ціні.

Література

1. Лебедева С.Ю., Тімченко О.В. Психологічне забезпечення професійної та функціональної надійності фахівців снайперських груп спеціальних підрозділів МВС України: Монографія. - Х.: ХНАДУ, 2005. - 326 с.

2. Лебедева С.Ю. Деякі підходи щодо психологічного забезпечення діяльності фахівців снайперських груп спеціальних підрозділів МВС України // Проблеми загальної та педагогічної психології: збірник наукових праць Інституту психології ім. Г.С. Костюка АПН України / За ред. С.Д. Максименка., - Вип. 8. - К., 2004. - Т. VI - С. 188-194.

3. Лебедева С.Ю. Спеціальна професійно-психологічна підготовка персоналу ОВС до дій в екстремальних ситуаціях // Основні напрямки реформування ОВС в умовах розбудови демократичної держави (Одеса, 14-15 жовтня 2004 р.): Матеріали міжнародної науково-практичної конференції / За заг. ред. О.Ф. Долженкова. - Ч. 2. - Одеса: Вид-во Одеського юрид. інст. Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. - С. 244-247.

4. Полторак С.Т. Основи підготовки підрозділів спеціального призначення внутрішніх військ. Навчальний посібник. - Х.: Академія внутрішніх військ МВС України, 2012. - 481 с.

5. Прикладная юридическая психология / Под ред. А.М. Столяренко. - М., 2004.

Пригодська Ю.В.

викладач кафедри ТС та ВП ОДУВС

Надійшла до редакції: 5.12.12

УДК 35.073.526

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АУДИТОРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Розвиток в Україні ринкових відносин і нових принципів господарювання протягом останніх двох десятиліть призвів до розмаїття інтересів власників засобів виробництва, менеджерів, акціонерів. Для кожного господарюючого суб'єкта як для користувача фінансової звітності об'єктивно важлива точна діагностика фінансового стану підприємства. Саме аудитор покликаний виявити дійсний стан фінансово-господарської діяльності підприємства, визначити подальші перспективи господарювання.

Оскільки на результатах аудиторської перевірки базується багато економічних рішень і перетинається безліч інтересів, у всіх державах аудит достатньо жорстко регулюється. І якщо до початку нинішнього тисячоліття в одних країнах цей процес регулювався самою держа-

вою, яка встановлювала норми та нормативи аудиту, здійснювала реєстрацію аудиторів і аудиторських фірм і контроль за їхньою діяльністю (Франція), а в інших - громадськими професійними аудиторськими організаціями (США, Великобританія), то на сьогодні практично кожна держава, в якій визнаються основні демократичні цінності й поважаються права власника, посилює державний нагляд і контроль за аудиторською діяльністю саме через її надзвичайну важливість.

Питання, пов'язані з визначенням сутності аудиторської діяльності, на теренах України досліджуються переважно в економічній науці, зокрема, у працях М. Білухи, Ф. Бутинця, Г. Давидова, В. Завгороднього, О. Кіреєва, Б. Усача та інших. На їх основі здійснюють дослідження

Томіна В. Ю.

й вчені-правники: наприклад, О. Андрійко, Д. Бекерська, А. Берлач, Л. Воронова, В. Дереконь, А. Микитюк, П. Пацурківський та інші. Однак питання щодо визначення поняття адміністративно-правового регулювання аудиторської діяльності в Україні не досліджено.

Метою цієї статті є визначення кола проблемних питань, пов'язаних з визначенням поняття адміністративно-правового регулювання аудиторської діяльності в Україні.

Переходячи до аналізу предмету дослідження, зазначимо, що залежно від того, який зміст мають правовідносини у сфері аудиторської діяльності, формується відповідний арсенал адміністративно-правового впливу на свідомість і поведінку їх учасників.

Аудиторська діяльність потребує присутності державних органів, відтак, вивчення регулюючого впливу на вказану сферу потребує використання наукових здобутків вітчизняних вчених як у сфері приватного, так і публічного права. Більше того, потреба дослідження регулюючого впливу на аудиторську діяльність пояснюється її публічною значущістю.

Розглядаючи зміст адміністративно-правового регулювання, зауважимо, що досвід розвитку суспільства свідчить про те, що в чистому вигляді моделі ліберальної ринку та директивної економіки себе не виправдовують.

Серед науковців відсутня позиція щодо визначення поняття “адміністративно-правове регулювання аудиторської діяльності”.

У літературі знаходимо лише визначення регулювання аудиторської діяльності, яким, на думку М. Романюка, є сукупність усіх нормативно-правових актів, що встановлюють засади здійснення аудиторської діяльності в Україні [1, 90]. Л.П. Кулаковська та Ю.В. Піча розкривають поняття регулювання аудиторської діяльності через повноваження Аудиторської палати України як організації, що діє на засадах самоврядування, і Спілки аудиторів України як громадської організації, що об'єднує сертифікованих аудиторів України [2, 89-93]. О.С. Чупрун визначає регулювання аудиторської діяльності через норми законодавства про аудиторську діяльність, а також норми, що носять рекомендаційний характер, на самоврядних засадах з можливістю держави встановлювати правила поведінки в окремих сферах [3, 49]. Більш детально визначення знаходимо в російського вченого Н.О. Сінельнікової, яка аналізує поняття державного регулювання аудиторської діяльності й доходить висновку, що ним є економічний і правовий вплив держави на здійснення аудиторської діяльності, її ліцензування шляхом встановлення загальних правил, вимог і відповідальності за їх порушення [4, 88-89].

Власне, з усвідомленням змісту поняття “регулювання” чи “правове регулювання” проблем не виникає, оскільки традиційне сприйняття регулювання як впорядкування чого-небудь з підкоренням відповідним правилам, певній системі дозволяє дійти висновку, що правове регулювання будь-яких відносин чи діяльності здійснюється через сукупність нормативних актів.

Тим більше, що поняття “правове регулювання” надзвичайно детально аналізувалось і розроблялось ще в радянські часи, відтак, усталеною у вітчизняній доктрині права є позиція, що регулювання - це частина управління, оскільки визначається як здійснюваний усією системою юридичних засобів вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, а правове регулювання, як його визна-

чає С.С. Алексєєв, є здійснюваний за допомогою права й усієї сукупності правових засобів юридичний вплив на суспільні відносини, у число яких входить і створення актів індивідуально-правового характеру [5, 77].

На думку О.Ф. Скакун, особливими ознаками правового регулювання є те, що воно: 1) є різновидом соціального регулювання; 2) дозволяє відносинам між суб'єктами набувати певної правової форми, яка має державно-владний характер, тобто в юридичних нормах держава вказує міру можливої та належної поведінки; 3) має конкретний характер, тому завжди пов'язане з реальними відносинами; 4) має цілеспрямований характер, тобто спрямоване на задоволення законних інтересів суб'єктів права; 5) здійснюється за допомогою правових засобів, які забезпечують його ефективність; 6) гарантує доведення норм права до їх виконання [6, 307-308].

У сучасних умовах важливого значення набуває проблема адміністративно-правового регулювання будь-якої діяльності, зміст якої становлять владно-управлінські відносини. Отже, поняття “адміністративно-правове регулювання” має свої особливості.

Останнім часом низка вітчизняних науковців займаються вивченням таких питань адміністративного права, які пов'язані з діяльністю органів виконавчої влади (О.М. Буханевич, Л.М. Дудник, Ю.Я. Касараба, В.К. Колпаков, О.О. Кузьменко, Ю.В. Корнєєв, М.В. Удод, Г.О. Шлома та інші). Так, на думку В.К. Колпакова, відносини, що становлять предмет адміністративного права, виникають тільки в результаті державно-управлінської (владної) діяльності, у них обов'язково бере участь виконавчо-розпорядчий орган держави [7, 342].

Однак правова форма й зміст категорії “адміністративно-правове регулювання” застосовуваний не тільки до діяльності всіх органів, які здатні ухвалювати владно-управлінські рішення (органи законодавчої, виконавчої та судової влади, а також інші державні органи [8, 77]), а й до тих установ, які цими органами уповноважуються на вжиття управлінських заходів. У цьому сенсі досить прогресивною й правильною щодо змісту адміністративно-правового регулювання є позиція В.Б. Авер'янова, який вважав за необхідне відходити від домінування “управлінської” складової предмета адміністративного права й визначення не менш важливою так званої публічно-сервісної складової [9, 8].

Отже, поняття адміністративно-правового регулювання охоплює системно правовий статус зазначених органів і установ, їх структуру й принципи організації та діяльності, компетенцію та відповідальність їх і їхніх посадових осіб. Зазначені питання набувають правового значення з моменту ухвалення правових норм відповідного рівня й можуть варіюватись в їх комплексності залежно від місця цих органів і установ у системі органів влади й управління та їх компетенції. Одним з найважливіших сегментів адміністративно-правового регулювання будь-яких суспільних відносин є регламентація контролю й нагляду за ними, оскільки через них досягається основна мета регулювання цих суспільних відносин - забезпечення їх ефективності.

Отже, цілком природно, що зміст поняття “адміністративно-правове регулювання аудиторської діяльності” повинен визначатися через такі притаманні йому ознаки, на основі яких у ньому узагальнюватимуться й виділятимуться предмети класу “аудиторська діяльність”. З цієї точки зору, йдеться про: нормативні вимоги, що висуваються до аудиторської діяльності та суб'єктів,

які її здійснюють (тобто нормативні акти); суб'єктів аудиторської діяльності, а також принципи їх організації, форми й методи їх діяльності; механізм управління аудиторською діяльністю та її суб'єктами; систему контролю й нагляду за суспільними відносинами, що складаються у сфері аудиторської діяльності; адміністративну відповідальність за порушення вимог, що висуваються до аудиторської діяльності.

Отже, адміністративно-правове регулювання аудиторської діяльності є комплексним системним поняттям, що охоплює систему правових норм, які регламентують мету й порядок аудиторської діяльності, систему суб'єктів аудиторської діяльності, принципи їх організації, форми й методи їх діяльності, механізм управління аудиторською діяльністю та її суб'єктами, а також систему контролю й нагляду за аудиторською діяльністю й заходи адміністративної відповідальності за порушення вимог, що висуваються до аудиторської діяльності.

Виходячи з наведеного, враховуючи сучасні тенденції адміністративно-правового регулювання, покладаючи в основу суб'єктний склад такого регулювання, доцільно поділити його на такі види: 1) адміністративно-правове регулювання, яке здійснюється державними органами, до компетенції яких входить виконання відповідних функцій регулювання аудиторської діяльності (як у Росії); 2) регулювання з боку саморегулювальних організацій, яким держава може передавати частину своїх повноважень щодо регулювання ринку аудиторської діяльності уповноваженим нею (державою) організаціям чи учасникам цього ринку (як у США), або які створюються на основі домовленості аудиторських компаній і отримують від останніх повноваження щодо регулювання (як в Україні); 3) громадське регулювання чи регулювання через громадську думку (у чистому вигляді не існує, але має доволі важливе значення для здійснення реформ).

Заслужує на увагу й коротка характеристика об'єкта адміністративно-правового регулювання аудиторської діяльності, а саме аудиторська діяльність, яка за своїм змістом є складним правовим утворенням. У цьому контексті варто наголосити на тому, що незважаючи на те, що сутність аудиторської діяльності хоча і є підприємницькою, тобто приватноправовою, їй притаманний ще й публічний аспект.

У цьому контексті доволі важливою, на нашу думку, видається позиція Конституційного Суду РФ, висловлена в постанові від 1 квітня 2003 року № 4-П [10]. У ній, зокрема, зазначається, що вибір аудиторської організації й оплата послуг, що нею надаються, здійснюється на комерційній основі в межах цивільно-правового договору, тобто опосередковуються приватноправовою формою, однак за своїми цілями, призначенням і функціями обов'язковий аудит проводиться в інтересах невизначеного кола осіб і держави, тобто в суспільному інтересі. Звичайно, можна сперечатися з цим рішенням, однак, очевидно, що цим рішенням орган конституційної юрисдикції Росії заклав визнання й такої ознаки аудиторської діяльності, як публічність, хоча й у непрямому виді.

Зазначене дозволяє дійти висновку, що аудиторській діяльності як об'єкту адміністративно-правового регулювання притаманний комплексний характер, що поєднує в собі публічно-правові та приватноправові якості (власне, як і страхова, біржова, банківська діяльність тощо).

Для аудиторської діяльності як об'єкта адміністративно-правового регулювання властиві певні принципи. Найбільш важливими принципами аудиторської

діяльності, які повинні бути забезпечені в межах адміністративно-правового регулювання цієї діяльності й від дотримання яких залежить авторитет фахівця-аудитора, його професійна придатність виконувати найскладніші завдання, є ті, які обґрунтовують аудиторську діяльність загалом, і ті, що встановлюють основи професійної етичної діяльності аудиторів. Йдеться, зокрема, про такі принципи.

Принцип незалежності, який полягає в тому, щоб в аудитора при формуванні його думки була відсутня фінансова, майнова, родинна або будь-яка інша зацікавленість у справах економічного суб'єкта, що перевіряється, а також була відсутньою будь-яка інша залежність від третіх осіб. Нормативно цей принцип випливає зі змісту ч. 2 ст. 3, п. 1 ч. 1 ст. 19 Закону України "Про аудиторську діяльність" [11], в яких прямо вказується на незалежну діяльність аудитора та, зокрема, принцип незалежності аудитора. Крім того, у статті 20 цього Закону передбачені випадки, за яких аудит здійснюватись не може. Причиною заборони на проведення аудиту в певних ситуаціях є те, що їм властива фактична або формальна недостатність незалежності аудиторів. Ця ситуація може привести користувачів аудиторських послуг до висновку про порушення незалежності проведеної аудиторської перевірки.

На незалежність аудитора можуть вплинути фінансові взаємовідносини з клієнтом, що приведе стороннього спостерігача до висновку про те, що незалежність аудитора втрачена. Подібні взаємовідносини можуть мати місце в цілому ряді випадків, наприклад: при безпосередній фінансовій зацікавленості в справах клієнта; через позики, видані клієнту або отримані від клієнта чи від якоїсь посадової особи, яка представляє інтереси акціонерів, що мають контрольний пакет акцій клієнта; при існуванні фінансової зацікавленості в спільному підприємстві з клієнтом або службовцем клієнта та ін.

На незалежність аудитора може вплинути й те, що аудитор є або був під час виконання аудиторських послуг або в період, що безпосередньо передувало виконанню аудиторських послуг, членом правління, посадовою особою або працівником підприємства. У цьому разі вважається, що він має (мав) зацікавленість, що позбавляє його незалежності при укладанні або підтвердженні звітності цього підприємства [12].

Принцип конфіденційності проявляється в тому, що аудитори й аудиторські фірми зобов'язані зберігати в таємниці інформацію, отриману в ході надання професійних послуг, без обмеження в часі.

В Україні нормативно цей принцип виражений у ст. 19 Закону України "Про аудиторську діяльність" [11] через визначення обов'язку аудиторів і аудиторських фірм зберігати в таємниці інформацію, отриману при проведенні аудиту та виконанні інших аудиторських послуг, не розголошувати відомості, що становлять предмет комерційної таємниці, і не використовувати їх у своїх інтересах або інтересах третіх осіб. На думку Н.О. Сіпельнікової, принцип конфіденційності поширюється й на орган виконавчої влади, що здійснює державне регулювання аудиторської діяльності [4, 44] (у Росії таким є Міністерство фінансів РФ).

Принцип конфіденційності, очевидно, має дотримуватись неухильно, незважаючи на те, що розголошення чи розповсюдження інформації про економічний суб'єкт не спричиняє йому, на думку аудитора, матеріальної чи іншої шкоди.

Водночас у науковій літературі висловлюється думка, що не вважається порушенням розголошення конфіденційної інформації, якщо це дозволено клієнтом, передбачено законодавчим актом чи рішенням судового органу, клієнт умисно чи незаконно залучив аудитора до дій, що суперечать його професійним нормам, це вимагається для захисту професійних інтересів аудитора в ході офіційного розслідування чи приватного розгляду, який проводить клієнт [13, 25].

В українському законодавстві нормативне визначення власне аудиторської таємниці відсутнє. Дискусія ж у науковій літературі розгортається з приводу того, чи зобов'язаний аудитор повідомляти правоохоронні органи про факти зловживань і шахрайства, виявлені ним під час аудиторської перевірки. Причому позиції дослідників з цього приводу кардинально протилежні. Так, Я. Гончарук і В. Рудницький вважають, що аудитор як незалежний працівник не зобов'язаний повідомляти правоохоронні органи про факти зловживань і шахрайства [14, 62], а В.М. Дереконь, навпаки, розглядаючи аудит як складову адміністративно-правової інфраструктури детінізації економічних відносин в Україні, пропонує аудиторам в імперативному порядку повідомляти правоохоронні органи про всі виявлені в економічних суб'єктів факти порушень [15].

Ми більш схильні до першої позиції, оскільки принципи незалежності та конфіденційності, які є ключовими при здійсненні аудиторської діяльності як форми недержавного фінансового контролю, прямо пропорційні принципу публічності, за яким діють спеціально уповноважені на це органи (контрольно-ревізійні органи, оперативно-розшукові та слідчі підрозділи МВС, а також органи прокуратури чи СБУ). Зазначені принципи як раз і виділяють аудитора з-поміж тих осіб, які при виявленні певних порушень зобов'язані реагувати на них відповідно до чинного законодавства.

На нашу думку, аналіз наведених принципів незалежності та конфіденційності дозволяє стверджувати й про наявність ще одного об'єктивно притаманного аудиторській діяльності принципу - принципу платності, тобто надання аудитором своїх послуг тільки на платній основі.

Принцип об'єктивності забезпечується впевненістю аудитора у відсутності упередженості, залежних обставин у взаємовідносинах з клієнтом при складенні аудиторського висновку. Як наголошує Н.О. Синельникова, при формуванні своїх висновків і оцінки достовірності бухгалтерської звітності економічного суб'єкта аудитор повинен виходити тільки з аудиторських доказів [4, 44]. При цьому він завжди зобов'язаний демонструвати свою об'єктивність, професіоналізм і неупередженість суджень.

Підсумовуючи наведене, слід зазначити, що адміністративно-правове регулювання аудиторської діяльності є комплексним системним поняттям, що охоплює систему правових норм, що регламентують мету й порядок аудиторської діяльності, систему суб'єктів аудиторської діяльності, принципи їх організації, форми й методи їх діяльності, механізм управління аудиторською діяльністю та її суб'єктами, а також систему контролю й нагляду за аудиторською діяльністю та заходи адміністративної відповідальності за порушення вимог, що висуваються до аудиторської діяльності.

Аудиторській діяльності як об'єкту адміністративно-правового регулювання властиві принципи незалежності, конфіденційності, платності, об'єктивності та ін.

Принципи незалежності та конфіденційності є ключовими при здійсненні аудиторської діяльності як форми недержавного фінансового контролю, і прямо пропорційні принципу публічності, за яким діють спеціально уповноважені на це органи.

Література

1. Романюк М. Сфера аудиту і його вплив на ринкові перетворення в Україні / М. Романюк // Теорія і практика незалежного аудиту в Україні: 36. тез і текстів виступів на Всеукр. наук.-практ. конф. - К., 2001. - С. 89-93.
2. Кулаковська Л.П. Основи аудиту: навч. посіб. / Л.П. Кулаковська, Ю.В. Піча - К.: Каравелла; Львів: Новий Світ. - 2000, 2002. - 504 с.
3. Чупрун О.С. Поняття регулювання аудиторської діяльності в Україні / О.С. Чупрун // Науковий вісник Чернівецького університету: 36. наук. праць. - Вип. 348: Правознавство. - Чернівці: Рута, 2006. - 124 с. - С. 45-49.
4. Синельникова Н.А. Государственное регулирование аудиторской деятельности: дисс. ... канд. юрид. наук. 12.00.14 / Синельникова Наталья Александровна. - Саратов, 2004. - 152 с.
5. Алексеев С.С. Государство и право. Начальный курс / С.С. Алексеев / - М.: Юрид. лит., 1996. - 192 с.
6. Скакун О.Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс): [учеб] / О.Ф. Скакун - Х.: Эспада, 2005. - 840 с.
7. Колпаков В.К. Административное право Украины: підруч. / В.К. Колпаков [2-ге вид. допов.]. - К.: Юрінком Інтер, 2000. - 752 с.
8. Авер'янов В.Б. Поняття державного управління у широкому та вузькому розумінні / Адміністративне право України: Підруч.: у 2 т.: Т. 1 / В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрийко, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко та ін. - К.: ТОВ "Видавництво "Юридична думка", 2007. - 592 с. - С. 74-78.
9. Авер'янов В.Б. Предмет адміністративного права: "управлінська" і "публічно-сервісна" складові / В.Б. Авер'янов // Адвокат. - 2004. - № 8. - С. 7-11.
10. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 апреля 2003 года № 4-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. - 2003. - № 3.
11. Про аудиторську діяльність: Закону України 22 квітня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1993. - № 23. - Ст. 243.
12. Кодекс професійної етики аудиторів України, затверджений рішенням Аудиторської палати України від 18 грудня 1998 року № 73, з коментарями [Електронний ресурс]: www.teraudit.com.ua/study/audit_kodeks.php
13. Камышанов П.И. Аудит: стандарты и практика / - М.: Элиста АПП "Джангар", 2002. - 218 с.
14. Гончарук Я. Аудит: [навч. посіб.] / Я. Гончарук, В. Рудницький. - К.: Знання, 2007. - 443 с.
15. Дереконь В.М. Аудит як форма фінансового контролю та складова адміністративно-правової інфраструктури детінізації економічних відносин в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / - Ірпінь, 2007. - 20 с.

Томіна В.Ю.

Здобувач кафедри адміністративного права та процесу

Національної академії внутрішніх справ
Надійшла до редакції: 04.12.2012

ОСОБЛИВОСТІ ЛІКВІДАЦІЇ МАСОВИХ ЗАВОРУШЕНЬ (ПСИХОЛОГО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ)

Смоліна М. М.

Конституція України, прийнята 28 червня 1996 р., окреслила основні принципи та ідеї розбудови суверенної й незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, закріпивши, зокрема, право громадян збиратися мирно, без зброї й проводити мітинги, походи та демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування (ст. 39) [1].

За цих умов значно зросла соціально-політична активність населення, яка проявляється в різних сферах суспільного життя і, зокрема, участі громадян у діяльності політичних партій, проведенні передвиборних кампаній, мітингів, демонстрацій, агітаційних зборів тощо. Наслідком цього стало зростання числа масових заходів. Однією з найважливіших умов їх успішного проведення є охорона громадського порядку, тобто комплексу взаємопов'язаних заходів правоохоронної діяльності, у здійсненні яких беруть участь різні державні органи, основним з яких є міліція [2, 3].

Отже, актуальність суспільних проблем, пов'язаних з реалізацією громадянами України права на мирні збори, мітинги, походи, демонстрації та інші масові заходи, підвищена соціальна небезпека злочинів, адміністративних проступків і екстремальних ситуацій, які нерідко виникають під час їх проведення, зумовлюють необхідність чіткого й всебічного правового регулювання відносин, що складаються в процесі їх проведення. Крім цього, зростає значення організаційно-правового забезпечення, необхідності наукового узагальнення практики здійснення та вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ при ліквідації масових заворушень.

Відтак, необхідність підвищення ефективності управлінської діяльності сил охорони правопорядку при ліквідації масових заворушень зумовлює актуальність і значущість ґрунтовного й всебічного наукового дослідження широкого кола питань, пов'язаних з діяльністю ОВС у цій сфері, що дозволить успішно вирішувати поставлені перед ними завдання з охорони громадського порядку й забезпечення громадської безпеки при проведенні масових заходів.

Окремі питання охорони громадського порядку при проведенні масових заходів розглядалися у наукових працях О.М. Алояна, В.Т. Болотнікова, В.А. Грабельникова, Ю.В. Дубка, Б.М. Ємельянова, В.І. Егліта, М.В. Караханова, Д.О. Коротченкова, В.М. Кравцова, С.О. Кузніченка, М.І. Логвиненка, В.Г. Поліщука, В.Є. Помаскина, Х.П. Ярмакі та ін. Втім, питання щодо висвітлення особливостей психолого-правових засад організації й проведення спеціальної операції "Хвиля" окремо не вивчалися, а в існуючих наукових працях ще не знайшли належного відбиття.

У зв'язку з цим актуалізується завдання комплексного наукового дослідження психолого-правового забезпечення діяльності ОВС при ліквідації масових заворушень. Актуальність дослідження також пов'язана з відсутністю належного методологічного й науково-прикладного підґрунтя для розробки й реалізації новітніх форм і методів діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ з ліквідації масових заворушень.

Останнім часом перед ОВС України постають усе складніші завдання щодо забезпечення громадської безпеки, охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю. Часто ці завдання виконуються в надзвичайних ситуаціях соціального, техногенного або природного характеру, наслідки яких є вкрай небезпечними для життя й здоров'я працівників міліції, сторонніх громадян, законних інтересів суспільства та держави.

Показово, що за останні чотири роки кількість зареєстрованих на території України злочинів, учинених у громадських місцях, постійно збільшувалася (див. табл. 1 [3]). Саме тому спеціальні операції (дії, заходи) з ліквідації масових заворушень у системі дій і заходів по боротьбі зі злочинністю у сфері громадського порядку й громадської безпеки відіграють провідну роль. Отже, виникає потреба в належному нормативному забезпеченні не тільки службово-бойової діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ, а й правильної кваліфікації дій організаторів та інших учасників масових заворушень.

Таблиця 1. Злочини проти громадського порядку та громадської безпеки (2009 р. - 20 листопада 2012 р.)

Показники	2009	2010	2011	2012
Усього злочинів, учинених у громадських місцях	58013	71481	84529	83909
Питома вага	13,3	14,3	17,8	18,9
Злочини проти громадської безпеки	11437	11382	10666	10121
Питома вага	2,6	2,3	2,2	2,3
Злочини проти громадського порядку та моральності	16255	15557	14946	12707
Питома вага в структурі злочинності	3,7	3,1	3,1	2,9

Зазвичай під масовими заходами розуміються заходи громадсько-політичного, релігійного, спортивного, культурно-видовищного характеру за участю значної кількості громадян, що проводяться з нагоди відзначення офіційних (державних), професійних, релігійних свят, пам'ятних дат, а також за ініціативою політичних партій, рухів, громадських об'єднань, релігійних конфесій (громад), окремих громадян, спортивних організацій, закладів культури тощо. Вони можуть проводитися у вигляді мітингів, демонстрацій, парадів, маніфестацій, вуличних походів, масових гулянь, страйків, пікетів, релігійних та інших відправлень, спортивних змагань, концертів, видовищних шоу тощо. А їх організаторами можуть виступати центральні, місцеві органи виконавчої влади, державні установи, представники партій, рухів, об'єднань громадян, релігійних конфесій, спортивні організації, окремі громадяни [4].

Чинна стаття 294 Кримінального кодексу України передбачає відповідальність за масові заворушення [5]. Цим злочином вважаються дії натовпу, що здійснюються стихійно, хоча може бути й керівником повністю чи його окремих частин. Такий натовп веде себе агресивно; його

учасники вчиняють дії, які визнаються злочинами навіть при їх скоєнні однією особою.

Практика свідчить, що належне забезпечення громадської безпеки при проведенні масових суспільно-політичних, культурно-видовищних і спортивних заходів багато в чому залежить від готовності ОВС до дій у складних умовах і кваліфікованого управління ними. У зв'язку з цим питання боєздатності ОВС і підвищення ефективності управління при проведенні масових заходів є досить актуальними. Актуальність зумовлюється постійним збільшенням кількості стихійних і несанкціонованих самодіяльних організацій, у ряди яких нерідко проникають екстремістські налаштовані елементи.

Нерідко навколо таких осіб групуються злочинні елементи, що злісно порушують громадський порядок і правила співжиття. Вони, як правило, й очолюють дії агресивного натовпу. Саме тому вважаємо, що важливою структурною характеристикою натовпу є його соціально-психологічний склад. Це самостійний чинник, який значною мірою впливає на його формування, розвиток і, що особливо важливо, на перехід його учасників до активних дій. Натовп за складом не однорідний, у ньому можна виділити такі прошарки:

1) активні учасники - ті, що мають на меті взяти безпосередню участь у протиправних діях, причому мотиви їх поведінки можуть різнитися (дати вихід негативним емоціям, набути авторитету, помститися міліції та ін.);

2) підбурювачі - ті, хто не збирається особисто активно діяти, а прагне використати для досягнення власної мети інших осіб; вони звертаються до присутніх з лозунгами й закликами, формують "образ ворога", спонукають негативні емоції, маніпулюють суспільною думкою;

3) "спостерігачі" - до того, що відбувається, ставляться зацікавлено, але наміру брати участь в активних діях не мають;

4) "випадкові" - до події ставляться байдуже або ж навіть негативно, засуджуюче, але їхня присутність чисельно збільшує натовп, надає присутнім відчуття могутності [6].

Враховуючи викладене, з метою належної організації управління силами й засобами, залученими до виконання завдань по охороні громадського порядку під час проведення масового заходу, залежно від чисельності учасників, особливостей місцевості, де відбувається масовий захід, його територія може поділятися на зони, сектори, ділянки.

Натовп переходить до активних дій, коли кількість учасників першої групи ("активні учасники") досягає критичної концентрації (приблизно 20 %). Це стає можливим за таких умов:

- умисне загострення обстановки підбурювачами, яке може мати як словесну форму (звернення до присутніх, вигуки, скандування окремих слів чи лозунгів), так і виражатися в безпосередніх агресивних діях, які вчиняють спеціально проінструктовані й підготовлені особи. Привід для таких дій, як правило, не відповідає ступеню активності (зупинка й пошкодження транспорту, биття шибок на вікнах, застосування сили щодо "неугодних" ораторів чи працівників міліції), метою якої є провокування агресивності присутніх громадян і представників "офіційної сторони";

- неможливість перевірки відомостей, що надходять, внаслідок чого на віру приймається та інформація, що відповідає загальному емоційному настрою та надходить від осіб, які користуються довірою й авторитетом;

- присутність неврівноважених і легко збуджуваних людей, осіб, схильних до агресивної поведінки, і таких, що нарікають на несправедливе до себе ставлення в минулому; п'яних чи в стані наркотичного збудження; угруповань підлітків чи молоді з антисоціальними установками. Такі особи з "підвищеною реактивністю" до порушень громадського порядку далеко не завжди з'являються випадково: їх можуть спеціально готувати, у тому числі й доводячи до стану сп'яніння, тенденційно пояснюючи події тощо [6, 2-3].

У результаті зазначених умов скупчення громадян перетворюється на агресивний натовп, у якому багато хто починає діяти зовсім не так, як у повсякденному житті - вони приймають за зразок поведінку оточуючих, навіть якщо це суперечить їхнім моральним принципам і звичкам. Значно зростає агресивність людей, у їхніх висловлюваннях і діях з'являється жорстокість.

Фахівці виділяють три етапи розвитку настрою натовпу:

1) початковий - виникнення конфліктної ситуації, що своєчасно не ліквідується; присутні висловлюють обурення, з'являються чутки, відбувається зараження негативними емоціями осіб, що не мають безпосереднього відношення до конфлікту. Громадяни втрачають спокій, стають підвищено сприйнятливими до негативної інформації. З числа присутніх виділяється лідер (стихийний чи такий, що свідомо використовує для власної мети емоційне напруження, що виникло) та активне ядро, які прагнуть будь-що збільшити кількість осіб, готових активно діяти. Швидко зростає напруження, яке вимагає спільної й невідкладної дії, формується агресивна установка;

2) активний - від перших спільних дій до початку розсіювання натовпу. Як правило, спільні дії починаються після якогось додаткового стимулу, у тому числі провокаційних вимог розправитися з "винуватцями". На цьому етапі цілі й мотиви діяльності учасників натовпу можуть змінюватися: агресивність присутніх спрямовується не на об'єкт, що викликав негативні емоції, а на осіб, які забезпечують охорону громадського порядку й, на думку зібрання, є представниками "винуватої" сторони. Саме цим пояснюється ворожість щодо працівників міліції та опір навіть правомірним їх діям;

3) заключний - розсіювання натовпу із застосуванням сили [6, 3].

Виділення зазначених етапів не означає, що вони завжди наявні в повному обсязі, настають один за одним і завершуються розсіюванням і вжиттям спеціальних заходів. Розвиток цього процесу може бути припинений, наприклад, коли подія, що викликала зацікавленість, втрачає актуальність, увага присутніх переорієнтовується на інший об'єкт, кваліфіковано вилучаються лідери та ядро тощо. Це стає можливим при своєчасних і професійних діях працівників правоохоронних органів. Агресивність учасників може також призупинитися внаслідок настання якихось об'єктивних обставин (злива, настання ночі тощо) або застосування спеціальних засобів, але в таких випадках, як свідчить аналіз практики, поновлення активності цілком можливе. Нарешті, у виняткових випадках натовп може самоліквідуватися (наприклад, при досягненні лідерами своєї мети).

Важливим чинником впливу на динаміку натовпу (активізацію чи нейтралізацію) є чутки. Коли люди зустрічаються з чимось недостатньо зрозумілим і суб'єктивно значущим, вони намагаються одержати інформацію, що

містила б у собі необхідні роз'яснення. Якщо з офіційних джерел така інформація не надходить, то емоційна напруженість зростає й починає потребувати відповідної активності щодо її здобуття. Так народжуються чутки - усю, нічим не підтверджена інформація про деякі події, що викликають інтерес багатьох осіб. У натовпі чутки виконують функцію орієнтації учасників у ситуації, що складається, співвіднесення своїх дій з діями інших, стимуляції процесу спільного прийняття рішення, формування спільних правил поведінки й засобів дії [6, 3].

Основним безпосереднім об'єктом цього злочину є громадський порядок, а додатковим обов'язковим об'єктом - залежно від конкретної форми його прояву - життя й здоров'я, конституційні права людини та громадянина, власність, порядок управління або громадська безпека.

Підкреслимо, що вперше в нормативно-правовій площині поняття громадського порядку й громадської безпеки було надано в наказі МВС України від 11.11.2010 № 550, відповідно до якого під громадською безпекою розуміється стан захищеності інтересів людини, суспільства й держави від суспільно небезпечних діянь і негативного впливу надзвичайних обставин, викликаних криміногенною ситуацією, стихійним лихом, катастрофами, аваріями, пожежами, епідеміями та іншими надзвичайними подіями. Громадським порядком є система суспільних відносин, які складаються й розвиваються в громадських місцях під впливом правових і соціальних норм, спрямованих на забезпечення нормального функціонування установ, організацій, громадських об'єднань, праці й відпочинку громадян, повагу до їх честі, людської гідності й громадської моралі [7]. Отже, до понять "громадська безпека" та "громадський порядок" входять найбільш суспільно значимі сфери, які перебувають під охороною й захистом уповноважених державних органів, - людина й громадянин, їх конституційні права й свободи, законні інтереси суспільства, а також держава.

Об'єктивна сторона злочину полягає в організації масових заворушень або активній участі в них. Так, організація масових заворушень є об'єднанням людей для участі в масових заворушеннях, управлінням натовпом, підбурюванням до вчинення дій, що кваліфікуються як масові заворушення, провокаційними діями, скоєними з метою провокування відповідної поведінки великих груп людей. При цьому способи організації масових заворушень можуть бути різноманітними (виступи на мітингах, оприлюднення різних оголошень, розроблення планів, розподіл ролей серед окремих учасників масових заворушень і т. д.). У свою чергу, під активною участю в масових заворушеннях розуміється безпосереднє скоєння дій, в яких проявляються масові заворушення (їх вичерпний перелік наведений у диспозиції ч. 1 ст. 294), виконання вказівок організаторів і залучення до цього інших осіб [8, 810-811].

Насильство над особою означає фізичний вплив на організм потерпілого, що полягає в спричиненні тілесних ушкоджень, побоїв, позбавленні чи обмеженні волі, зґвалтуванні, вбивстві та ін. Погроми - виступи проти якоїсь групи населення, що супроводжуються знищенням і пошкодженням майна, грабежами, насильницьким вигнанням людей, масовими вбивствами. Насильницьке виселення громадян - примусові, поєднані із застосуванням насилля дії, унаслідок яких громадян вимушують залишити займане житло або взагалі виселитися з певного населеного пункту, місцевості. Поняття підпалу, знищення майна, захоплення будівель або споруд, опір

представникам влади містяться в коментарях до статей 113, 194, 341, 342 Кримінального кодексу України відповідно, тому не будемо зупинятися на них докладно.

У статті 294 під опором представникам влади із застосуванням зброї або інших предметів, які використовувалися як зброя, розуміється активна фізична протидія здійсненню представникам влади своїх повноважень, поєднане з вчиненням пострілів на поразку, у повітря або землю, нанесення ударів холодною зброєю, іншими предметами, придатними для поразки живої сили (залізни прутти, камені, газові балончики та ін.), а також загроза зброєю чи вказаними предметами.

При цьому складом злочину, передбаченим ст. 294, охоплюється скоєння менш небезпечних, ніж такий злочин, посягань. Наприклад, при вчиненні умисного вбивства під час масових заворушень скоєне кваліфікується за сукупністю ст. 294 і відповідних статей Кримінального кодексу України (статті 112, 115, 348, 379, 400, 443) [8, 811].

Злочин вважається закінченим з моменту початку масових заворушень - здійснення конкретних актів насильства, погромів, підпалів і т. п.

Суб'єкт злочину загальний.

Суб'єктивна сторона злочину характеризується умислом. Психічне ставлення винної особи до наслідків, передбачених ч. 2 ст. 294, може характеризуватися умислом або необережністю.

Кваліфіковані види злочину мають місце, коли масові заворушення призвели до: 1) загибелі людей, тобто загибелі хоча б однієї особи; 2) інших тяжких наслідків - завдання значної матеріальної шкоди, спричинення тяжкого тілесного ушкодження, порушення на тривалий час або в значних масштабах роботи транспорту, діяльності підприємств, установ і організацій тощо.

Отже, масові заворушення можуть виникнути в одному чи декількох містах, населених пунктах одночасно чи послідовно на території держави, адміністративно-територіального утворення, в окремих місцевостях, на промислових об'єктах, об'єктах залізничного, повітряного й водного транспорту тощо. Правильна кваліфікація дій учасників масових заворушень займає провідне місце при з'ясуванні ролі кожної з таких осіб. При цьому особливої значущості за таких умов набуває відповідна діяльність слідчо-оперативних груп, що включені до оперативних планів "Хвиля" [9, 228].

На нашу думку, основою підготовки до забезпечення громадської безпеки є прогнозування (моделювання) керівником обстановки, яка може виникнути під час проведення масового заходу. Воно містить вивчення керівником повідомлень організаторів про місце, час і масштаб (чисельність) масового заходу, поведінку й настрої його учасників, ставлення до проведення заходу окремих верств населення, можливі зміни в масштабах і порядку проведення заходу, результатів забезпечення правопорядку під час попередніх аналогічних заходів, інформації про стан криміногенної обстановки тощо. На основі аналізу прогнозування обстановки, наявності особового складу керівник визначає варіант несення служби (звичайний, посилений, особливий), віддає необхідні розпорядження (вказівки) підлеглим і встановлює контроль за їх виконанням. Тобто варіанти охорони громадського порядку, чисельність особового складу, який залучається до цих спеціальних заходів, його оснащеність, форма одягу тощо визначаються відповідними рішеннями керівників ОВС, на території обслуговування

яких проводяться масові заходи.

При підготовці сил охорони правопорядку для проведення спеціальних операцій з ліквідації масових заворушень вважаємо доцільним керівнику зазначених дій (заходів) передбачати:

по-перше, забезпечення взаємозв'язку з громадськими організаціями й учасниками масових заходів для застереження від можливих насильницьких дій і попередження солідаризації мирних учасників з порушниками громадського порядку;

по-друге, забезпечення взаємозв'язку із засобами масової інформації з метою: об'єктивного інформування про події, що відбуваються; відповідної підготовки населення й учасників масового заходу, що полягає в інформуванні про правила проведення масових заходів і відповідальності за їхні порушення; ознайомлення населення з випадками порушень громадського порядку, що мали місце при раніше проведених масових заходах, і покарання за такі правопорушення; інформування населення про можливі тимчасові незручності, зміни в русі транспорту та ін.;

по-третє, підготовку працівників ОВС до операції (ознайомлення з відповідною законодавчою базою, створення сприятливого психологічного настрою, впевненості у своїй фаховій підготовці й соціальній захищеності, інформування про подібні масові безладдя з певною категорією громадян), у тому числі спеціальної групи для проведення переговорів з організаторами.

Водночас до складу оперативного штабу, створеного для організації й проведення спеціальної операції "Хвиля", обов'язково включається група фахівців-психологів підрозділів психологічного забезпечення управлінь, відділів кадрового забезпечення ГУМВС, УМВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, які повинні здійснювати психологічний аналіз етапів формування регіональних правопорушень.

Література

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Офіційний вісн. України. - 2010. - № 72 (спец. вип.). - Ст. 2598.

2. Поліщук В.Г. Адміністративно-правове регулювання

та практика проведення масових заходів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Поліщук Віктор Григорович; Запорізький юрид. ін-т МВС України. - Запоріжжя, 1999. - 213 с.

3. Стан та структура злочинності в Україні [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/813157>.

4. Щодо забезпечення правопорядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів: Методичні рекомендації від 31 серп. 2000 р. № 10/2-4725. - К.: МВС України, 2000. - 22 с.

5. Кримінальний кодекс України від 5 квіт. 2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. - 2001. - № 25-26. - Ст. 131.

6. Щодо попередження правопорушень та роботи з активними вболівальниками футбольних клубів: Методичні рекомендації від 18 жовт. 2002 р. № 9440. - К.: МВС України, 2002. - 10 с.

7. Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 11 листоп. 2010 р. № 550 // Офіційний вісн. України. - 2010. - № 95. - Ст. 3386.

8. Научно-практический комментарий Уголовного кодекса Украины от 5 апреля 2001 года / [под ред. Н. И. Мельника, Н. И. Хавронюка]. - К.: Кантон; А. С. К., 2002. - 1216 с.

9. Смоліна М.М. Проблемні питання кваліфікації злочину, передбаченого ст. 294 Кримінального кодексу України / М.М. Смоліна // 36. матеріалів II Всеукр. наук.-практ. конф. ["Актуальні проблеми кримінального права та кримінології у світлі реформування кримінальної юстиції"] (м. Харків, 17 трав. 2013 р.). - Х.: Золота миля, 2013. - С. 226-228.

Смоліна М. М.

*заступник начальника сектора дільничних інспекторів міліції Центрального РВ Сімферопольського МУ ГУМВС України в Автономній Республіці Крим
Надійшла до редакції: 21.12.2012*

УДК 351.746.1 (477)

ЩОДО СТРУКТУРИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СПІВРОБІТНИКА СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Тоцький В. В.

Політичні та економічні перетворення в Україні, демократизація суспільних відносин, набрання чинності нового Кримінального процесуального кодексу України актуалізували питання про роль Служби безпеки України в державному механізмі, адже від її ефективного функціонування залежить додержання конституційних прав і свобод громадян, стабільність суспільства, національна безпека загалом.

Служба безпеки України функціонує в умовах економічної й правової сфер, які швидко змінюються, через що службово-бойова діяльність зазначеного правоохоронного органу спеціального призначення потребує безперервних змін і удосконалення.

Водночас сьогодні в діяльності Служби безпеки України є низка проблемних питань, які пов'язані з особливостями проходження служби в ній і вимагають якісно нового підходу до вдосконалення адміністративно-правового статусу співробітників спецслужби.

Наукова й практична актуальність зазначеного дослідження характеризується, насамперед, потребою підвищення ефективності діяльності державних органів взагалі й правоохоронних органів спеціального призначення зокрема, а також нагальною необхідністю підвищення якості організаційно-управлінської діяльності. Стратегічна направленість розвитку органів державної безпеки, визначена чинним законодавством, потребує від науковців не тільки глибоких теоретичних, а й широких емпіричних досліджень проблем формування й раціонального використання потенціалу осіб, які працюють у Службі безпеки України.

Визначенню поняття адміністративно-правового статусу взагалі та його деталізації в контексті службової діяльності працівників окремих правоохоронних органів присвятили свої загальнотеоретичні праці такі представники української науки адміністративного права, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, І.П. Го-

© В.В. Тоцький, 2013

лосніченко, С.Д. Дубенко, Л.Є. Кисіль, В.Л. Коваленко, Л.В. Коваль, О.Д. Крупчан, Є.Б. Кубко, Н.Р. Нижник, В.Ф. Опришко, В.Ф. Сіренко, Г.Й. Ткач та інші.

Безпосередньо дослідженню нормативно-правових, організаційних і тактичних засад службово-бойової діяльності Служби безпеки України присвячені наукові розробки С.А. Буткевича, О.Ю. Конєва, В.І. Лазутка, В.А. Лаптія, І.І. Мусієнка, С.В. Печериці, Д.С. Савочкіна, М.В. Семікіна, А.С. Спаського, Д.В. Талалая, О.В. Шевченка тощо. У працях зазначених учених відображені різні аспекти службово-бойової діяльності Служби безпеки України, проте питання адміністративно-правового статусу співробітників української спецслужби досі не знайшло належного теоретичного опрацювання попри наявність практичної потреби в забезпеченні органів і підрозділів Служби безпеки України професійним персоналом, спроможним виконувати складні завдання, пов'язані з реалізацією конституційно визначеної компетенції.

Склад кадрів Служби безпеки України визначений у ч. 1 ст. 19 відповідного Закону України про розглядуваний правоохоронний орган: персонал служби складають співробітники-військовослужбовці, працівники, які уклали трудовий договір зі Службою безпеки України, а також військовослужбовці строкової служби. Звичайно, адміністративно-правовий статус представників зазначених трьох категорій різниться між собою, але метою цієї статті є ґрунтовний розгляд складових адміністративно-правового статусу співробітників-військовослужбовців (далі - співробітники) Служби.

Не вирішуючи в цій публікації завдання щодо визначення поняття "адміністративно-правовий статус співробітника Служби безпеки України", зазначимо, спираючись на праці вчених у галузі адміністративного права, що він є спеціальним щодо адміністративно-правового статусу з меншим рівнем конкретизації - статусу Служби безпеки України як цілісної структури, а її статус, у свою чергу, може бути визначений як видовий порівняно з адміністративно-правовим статусом державної служби взагалі.

Досліджуючи адміністративно-правові статуси представників різних державних органів, вчені не дійшли до єдиної думки щодо складу розглядуваної правової категорії. Так, при розгляді адміністративно-правового статусу державних службовців органів прокуратури, Ю.В. Ударцов зазначає, що основними елементами їх адміністративно-правового статусу є права та обов'язки, що регулюються нормами адміністративного права [2]. Досліджуючи адміністративно-правовий статус працівників міліції, С.В. Шестаков, спираючись на погляди інших вчених, відносить до його структурних елементів обов'язки, права й правову відповідальність [3, 6]. В.В. Мозоль у своєму дисертаційному дослідженні щодо адміністративно-правового статусу посадової особи податкової міліції визначає, що складовими адміністративно-правового статусу є повноваження (обов'язки та права), правообмеження й заборони, пов'язані з реалізацією повноважень, гарантії реалізації повноважень і юридична відповідальність [4, 9].

Спираючись на загальнотеоретичні праці вчених-адміністративістів, а також накопичений емпіричний досвід, хотілося б запропонувати відносити до структурних елементів адміністративно-правового статусу співробітника Служби безпеки України такі елементи: повноваження (обов'язки й права); правообмеження та заборони, пов'язані з реалізацією повноважень; гаран-

тії діяльності; морально-правові вимоги до поведінки; юридичну відповідальність.

Повноваження співробітника СБУ складаються з його обов'язків і прав, які визначаються завданнями й функціями відповідного органу або підрозділу, а також положенням зазначеного співробітника в службовій ієрархії СБУ. При цьому обов'язки є найважливішою складовою адміністративно-правового статусу. У процесі нормотворчої діяльності саме з їх закріплення починається юридична конструкція розділу IV Закону України "Про Службу безпеки України", який має назву "Повноваження Служби безпеки України". Це пояснюється тим, що обов'язки особового складу спецслужби є первинними щодо прав, останні спрямовані на забезпечення їх реалізації.

Відповідно до статті 20 Закону України "Про Службу безпеки України", умови й порядок виконання своїх обов'язків співробітниками-військовослужбовцями Служби безпеки України визначаються укладеним договором (контрактом). На них, а також на військовослужбовців строкової служби поширюється порядок проходження військової служби у Збройних Силах України, визначений законодавством. При цьому військовослужбовці СБУ приймають Військову присягу на вірність народу України; їм видається службове посвідчення, вони мають єдину форму одягу, зразки якої затверджуються Президентом України. Разом з цим, використання військових звань, відзнак, форми одягу й службового посвідчення військовослужбовців СБУ іншими особами тягне за собою встановлену законодавством відповідальність [1].

Водночас нормативно-правовими актами голови держави визначений порядок проходження військової служби за контрактом особами офіцерського складу, рядового, сержантського й старшинського складу СБУ, виконання ними військового обов'язку в запасі та особливості проходження військової служби у воєнний час [5].

На нашу думку, обов'язки співробітників Служби безпеки України можна поділити на загальнослужбові й посадові. До загальнослужбових обов'язків ми можемо віднести обов'язки, передбачені в законах України "Про Службу безпеки України", "Про засади запобігання та протидії корупції", "Про оперативно-розшукову діяльність", "Про контррозвідувальну діяльність", "Про розвідувальні органи України", "Про оборону України", "Про доступ до публічної інформації", "Про державну таємницю", "Про правовий режим воєнного стану", "Про правовий режим надзвичайного стану", Кримінальному процесуальному кодексу України та деяких інших законодавчих актах.

Формат публікації не дозволяє зупинитися на ґрунтовному аналізі перелічених нормативно-правових актів і перелічити всі загальнослужбові обов'язки, покладені згідно з чинним законодавством на співробітників Служби безпеки України. Однак достатньо просто поглянути на перелік законів України, які регламентують діяльність української спецслужби, щоб зробити висновок про те, що особливостями правового регулювання обов'язків її співробітників є істотний розкид у різних нормативних актах, а також невизначеність і некоректність правової основи й порядку залучення співробітників Служби безпеки України до діяльності за особливих умов. Це серйозно ускладнює їх сприйняття правозастосовником як частини адміністративно-правового статусу.

Посадовими обов'язками співробітників органів СБУ є виконання завдань за посадою, загальних розпоряджень, індивідуальних службових розпоряджень, наказів

керівних органів, дотримання встановленого порядку й службової дисципліни.

Права співробітників Служби безпеки України, визначені в нормах адміністративного права, є підвидом їх суб'єктивних прав, дозволяючи останнім бути учасником державно-службових відносин. Розвиваючи цю думку, можна зазначити, що засновані на нормах адміністративного права суб'єктивні права співробітників СБУ являють собою утворювану й гарантовану державою через норми об'єктивного права особливу юридичну можливість діяти, яка дозволяє їм, як носіям цієї можливості, поводитися певним чином, вимагати відповідної поведінки від інших осіб, користуватися певним соціальним благом, звертатися в разі потреби до уповноважених суб'єктів за захистом чи з метою задоволення особистих інтересів і потреб, що не суперечать суспільним і державним інтересам [6, 45].

Загальний аналіз законодавства, що регламентує діяльність Служби безпеки України, дозволяє зробити висновок, що її співробітники загалом наділені достатньо широким колом прав. Відзначимо, що, будучи структурним елементом адміністративно-правового статусу співробітника СБУ, права становлять підвищену складність як для розробників нормативних актів під час їх правового врегулювання, так і для правозастосовувача в процесі виконання, що пояснюється тією обставиною, що вони пов'язані із серйозним обмеженням прав і свобод громадян. Відповідно, при закріпленні таких прав необхідно виходити з того, що вже на рівні нормативного документа слід забезпечити як необхідну повноту дій особового складу, так і гарантії громадян від зайвого втручання у сферу їх юридичного статусу.

Права співробітника СБУ є поняттям, яким охоплюються різні складові: права людини, права громадянина, загальні права співробітників досліджуваного правоохоронного органу, безпосередні права конкретно визначеного співробітника. Саме тому, зважаючи на функціональну спрямованість змісту прав співробітників Служби безпеки України, пропонуємо поділити їх на загальногромадянські, загальнослужбові та посадові.

Загальногромадянські права співробітників СБУ закріплені в Конституції України, міжнародно-правових актах, інших законах України. Загальнослужбові права мають всі співробітники Служби безпеки України незалежно від місця проходження служби чи займаної посади. Посадові права залежать від органу (підрозділу, установи), в якому проходить службу конкретний співробітник, а також від посади, яку він обіймає.

Не можна не зазначити, що керівні працівники органів СБУ мають значно ширший обсяг прав, ніж інші співробітники. Зокрема, до таких прав можна віднести право розпоряджатися фінансовими й матеріальними ресурсами підпорядкованого підрозділу; право контролювати дотримання службової, фінансової та штатної дисципліни; право здійснювати добір, відбір і розстановку персоналу; право приймати управлінські рішення; право підписувати фінансові й інші службові документи; право видавати в межах компетенції накази й розпорядження; право застосовувати заходи стягнень і заохочення тощо.

Посадові права як керівників, так і інших співробітників СБУ визначаються в типових професійно-кваліфікаційних характеристиках і відображаються в посадових інструкціях. Саме ці нормативні документи визначають науково обґрунтований перелік професійних завдань, прав і обов'язків співробітника на конкретній посаді,

вимоги до його професійної підготовки, освітньої кваліфікації, досвіду практичної роботи в органах Служби безпеки України.

Серед характерних ознак (особливостей) адміністративно-правового статусу співробітника СБУ назвемо відсутність сфери неврегульованих правом повноважень. Всі нерегламентовані нормативними актами діяння належать до сфери забороненого. Іншою особливістю є первинність службових обов'язків, які й визначають загалом межі його адміністративно-правового статусу та зумовлюють закріплення відповідних загальнослужбових і посадових прав.

Співробітники СБУ наділені владними повноваженнями, наявність яких визначає підвищену відповідальність, встановлення особливих прав і обов'язків, специфічних умов добору й прийняття на службу, просування по службі тощо. Через це вкрай важливим і невід'ємним елементом адміністративно-правового статусу співробітника є правообмеження та заборони. Їх правове закріплення поряд зі службовими обов'язками та правами визначає площину правомірної службової поведінки, спрямованої на виконання співробітником своїх функцій. Обмеження й заборони вимагають пасивної поведінки й утримання від реалізації певного права. При цьому різниця між першими й другими полягає в тому, що заборони не дозволяють реалізувати право взагалі, а обмеження передбачають можливість реалізації такого права з дотриманням певних умов [4, 21].

Характеризуючи правообмеження як елемент адміністративно-правового статусу співробітника СБУ, необхідно виділити такі основні ознаки: метою їх встановлення є забезпечення ефективного виконання службових завдань; змістом є утримання від реалізації окремих прав і свобод; правовою основою встановлення обмежень і заборон виступає лише законодавчий акт; термін їх дії відповідає тривалості виконання службових повноважень [7, 13].

Правообмеження й заборони не повинні сприйматися як порушення конституційних прав і свобод співробітників Служби безпеки України. В окремих випадках необхідність їх встановлення передбачена навіть у Конституції України, зокрема, про це свідчать статті 42 і 44, якими закріплено обмеження підприємницької діяльності й заборона страйку для посадових і службових осіб органів державної влади [8]. Перелік спеціальних обмежень антикорупційного характеру наводить Закон України "Про засади запобігання та протидії корупції" (статті 6-10) [9], у сферу дії якого потрапляють і співробітники Служби безпеки України. Антикорупційні правообмеження й заборони також знайшли місце безпосередньо в Законі України "Про Службу безпеки України" у статтях 19, 19¹, 19² [1].

Враховуючи думки науковців, крім перелічених конституційних і антикорупційних, серед правообмежень і заборон, що стосуються службової діяльності співробітників Служби безпеки України, можемо виділити також:

- вікові обмеження;
- обмеження, що впливають з етичних категорій (честь, обов'язок, моральність, служіння Українському народу);
- обмеження у сферах діяльності (підприємницька, політична та ін.);
- обмеження, пов'язані зі станом здоров'я;
- професійні обмеження, пов'язані з проходженням служби;

- обмеження, пов'язані з доступом до конфіденційної інформації.

Правообмеження та заборони займають центральне місце в процесі правового регулювання службової діяльності співробітників СБУ, є запорукою професійності й неупередженості їх діяльності. Вони потребують законодавчого закріплення й забезпечення дотримання через встановлення відповідних санкцій. Зважаючи на це, наступним структурним елементом адміністративно-правового статусу співробітника СБУ потрібно назвати юридичну відповідальність.

До співробітника Служби безпеки України можуть бути застосовані заходи всіх традиційних видів юридичної відповідальності: дисциплінарної, адміністративної, цивільно-правової, матеріальної, кримінальної. Окремо підкреслимо, що крім правопорушень, які можуть бути вчинені співробітниками спецслужби як пересічних громадян і, відповідно, відповідальності за них нарівні з усіма громадянами, існують правопорушення та проступки, які безпосередньо пов'язані зі службовою діяльністю, з невиконанням чи неналежним виконанням загальнослужбових і посадових обов'язків, і юридична відповідальність саме за ці правопорушення є невід'ємним і необхідним елементом адміністративно-правового статусу співробітника СБУ.

Виконання службових завдань співробітниками Служби безпеки України повинно забезпечуватися системою відповідних гарантій як умов і засобів, що забезпечують фактичне здійснення й реалізацію повноважень, охорону й захист прав, свобод і законних інтересів інших учасників правовідносин, одними з учасників яких є співробітники СБУ. На сьогодні загально визначеними є виділення в системі гарантій двох її груп: загальні (економічні, політичні, ідеологічні, соціальні, організаційні) і спеціальні (правові). Враховуючи думки науковців, необхідно зазначити, що юридичні гарантії знаходять своє відображення в правових актах, які приймаються державними органами і являють собою сукупність умов та спеціальних правових способів і засобів, які визначають умови й порядок реалізації безперечного здійснення прав і свобод особи, а також їх охорону, захист і відновлення в разі порушення [10, 11-12].

Не погоджуємося з думкою С.В. Шестакова, який вважає, що юридичні гарантії не належать до складових адміністративно-правового статусу, адже вони перебувають за його межами, реалізуються шляхом діяльності різних державних органів, інших суб'єктів права [3, 6]. Вважаємо, що співробітник СБУ виступає носієм двох видів правових гарантій: правових гарантій статусу громадянина та правових гарантій статусу спеціального суб'єкта управлінських правовідносин з владними повноваженнями. Останній вид гарантій реалізується в діяльності як інших суб'єктів права, так і органів, підрозділів і установ самої Служби безпеки України, тому правові гарантії, на нашу думку, не виходять за межі адміністративно-правового статусу співробітника Служби безпеки України.

Спираючись на праці інших науковців, у цій системі можливо виділити окремі види правових гарантій: організаційно-правові; матеріальні; гарантії соціально- побутового забезпечення; гарантії пенсійного забезпечення; гарантії спеціального державного захисту; гарантії судового захисту [7; 10].

Маємо зазначити, що чинне законодавство в системі правових гарантій здійснення повноважень співробіт-

ників Служби безпеки України складається з великої кількості законів і підзаконних нормативно-правових актів, які не завжди узгоджені один з одним, що значною мірою ускладнює реалізацію зазначених гарантій, а відтак, і реалізацію адміністративно-правового статусу співробітника.

Окремі вчені (наприклад, О.М. Мельник при дослідженні адміністративно-правового статусу працівника митної служби [10, 8]) як ще один елемент адміністративно-правового статусу називають соціально-правовий захист. Вважаємо, таке виокремлення не є доцільним, адже саме визначення соціально-правового захисту як сукупності закріплених у нормативно-правових актах економічних і матеріальних гарантій, що надають їм додаткові пільги чи права та забезпечують механізм реалізації й захисту цих пільг і прав, дозволяє зробити висновок про те, що соціально-правовий захист за своєю сутністю - це складова правових гарантій службової діяльності співробітників Служби безпеки України.

Як останній елемент досліджуваного нами адміністративно-правового статусу назвемо морально-правові вимоги до поведінки співробітників СБУ, які є складовими їхньої професійної компетентності, спрямовані на формування морально-професійних відносин відповідно до загальнолюдських і специфічно професійних моральних принципів, які є оптимальними з погляду досягнення мети професійної діяльності персоналу української спецслужби.

При цьому розглядувані вимоги можливо диференціювати на два рівні: внутрішній (начальник - підлеглий, співробітник - співробітник), в якому формується морально-психологічний клімат певного колективу, і зовнішній (співробітник СБУ - громадянин), в якому здійснюються основні функції досліджуваного нами правоохоронного органу.

Отже, проведене нами дослідження особливостей структури адміністративно-правового статусу співробітника Служби безпеки України та аналіз численних нормативно-правових актів, які визначають його складові елементи, доводить необхідність проведення подальшої систематизації чинного законодавства.

Література

1. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 берез. 1992 р. № 2229-XII // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 27. - Ст. 382.
2. Ударцов Ю.В. Права та обов'язки державних службовців органів прокуратури: адміністративно-правовий аспект / Ю.В. Ударцов // Форум права. - 2012. - № 4. - С. 944-949 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://arhive.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2012-4/12ujvara.pdf>
3. Шестаков С.В. Адміністративно-правовий статус працівника міліції: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / С.В. Шестаков. - Х., 2003. - 20 с.
4. Мозоль В.В. Адміністративно-правовий статус посадової особи податкової міліції (організаційно-правові аспекти): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / В.В. Мозоль. - Ірпінь, 2005. - 38 с.
5. Про внесення змін до Указу Президента України від 7 листопада 2001 року № 1053: Указ Президента України від 27 груд. 2007 р. № 1262/2007 // Офіційний вісн. України. - 2007. - № 99. - Ст. 3581.
6. Ляхович У.І. Організаційно-правове забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 /

У.І. Ляхович. - К., Х., 2008. - 182 с.

7. Янюк Н.В. Адміністративно-правовий статус посадової особи: автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Н.В. Янюк. - К., 2003. - 20 с.

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

9. Про засади запобігання та протидії корупції: Закон України від 7 квіт. 2011 р. № 3206-VI // Відомості Вер-

ховної Ради України. - 2011. - № 40. - Ст. 404.

10. Мельник О.М. Адміністративно-правовий статус працівника митної служби: автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / - К., 2011. - 18 с.

Тоцький В.В.
начальник Головного управління
Служби безпеки України
в Автономній Республіці Крим
Надійшла до редакції: 02.12.2012

УДК 342.9

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ АВТОМОБІЛЬНОГО ТРАНСПОРТУ В УКРАЇНІ

Фалатюк О. С.

Автомобільний транспорт - одна з найвагоміших складових транспортної системи України. Він відіграє важливу роль у соціально-економічному розвитку України. На сьогодні більш як 100 тис. підприємств автомобільного транспорту надають послуги з перевезення 48 % пасажирів і 73,5 % вантажів від їх загальної кількості [1].

На сьогодні автомобільний транспорт загалом задовольняє потреби економіки й населення в перевезеннях, однак за останні роки виникла низка нових проблем, що потребують системного аналізу та вжиття відповідних заходів щодо забезпечення сталого розвитку галузі.

Значну проблему для подальшого розвитку автотранспорту України складають недосконалість законодавчого регулювання діяльності автомобільного транспорту та контролю за його дотриманням, втрата адміністративних важелів у період структурних реформ управління автомобільним транспортом, недосконала система державного управління, обмежене або повністю відсутнє бюджетне фінансування соціально значущих послуг автомобільного транспорту, недостатня організація централізованих форм транспортного обслуговування вантажоодержувачів; неефективність системи допуску (ліцензування) суб'єктів господарювання до ринку транспортних послуг викликали необхідність проведення комплексного дослідження адміністративно-правових проблем організації й функціонування автомобільного транспорту в умовах трансформації сучасного суспільства.

Тема функціонування й розвитку автомобільного транспорту є достатньо дослідженою. Окремі питання регулювання перевезень автомобільним транспортом та його розвитку були розглянуті в працях М.К. Александрова-Дольника, В.К. Андрєєва, В.В. Вітрянського, В.К. Гіжевського, В.Л. Грохольського, В.А. Єгіазарова, О.О. Карлова, Н.С. Ковалевської, М.Н. Курка, О.В. Клепікової, В.В. Луця, В.К. Макутова, Д.К. Медведєва, В.Й. Развадовського, Л.Я. Свистуна, В.Т. Смирнова, О.М. Тарасова, М.Л. Шелухіна. Однак, на нашу думку, існує нагальна потреба в продовженні досліджень з цієї проблематики.

Метою нашого дослідження є визначення напрямків розвитку автомобільного транспорту та ефективності його вантажних і пасажирських перевезень.

Для досягнення поставленої мети автором були поставлені наступні завдання:

- проаналізувати існуючі наукові праці й стан чинного законодавства в контексті досліджуваної теми;
- розробити відповідні пропозиції з удосконалення напрямків розвитку автомобільного транспорту й

нормативно-правових актів України у сфері транспортногo законодавства.

Проведений у ході роботи над джерелами аналіз структури діючого парку автобусів і вантажних автомобілів показав, що більшість транспортних засобів суб'єктів господарювання України за своєю конструкцією, пасажиромісткістю, тоннажністю, типами кузова, класом комфортності, показниками споживання палива, екологічними нормативами не відповідають сучасним вимогам.

Процес оновлення парку рухомого складу автомобільного транспорту України відбувається повільними темпами - майже 70 % рухомого складу є технічно або морально застарілими, а 50 % автобусів експлуатуються більш як 10 років [2, 3].

Перехід економіки України на ринкові умови господарювання й швидка приватизація підприємств істотним чином змінили систему перевізного процесу. У результаті ринкових трансформацій, які активно відбувалися в середині 90-х років, на ринку автотранспортних послуг з'явилася значна кількість суб'єктів господарювання всіх форм власності. Якщо раніше в галузі функціонували майже тисяча автотранспортних підприємств, то сьогодні господарську діяльність здійснюють понад сто тисяч автомобільних перевізників, діяльність більшості з яких не відповідає елементарним вимогам. Володіючи 1-2 автомобілями, приватні перевізники, як правило, не мають потрібної для здійснення цієї діяльності бази й відповідних спеціалістів, не забезпечують технічний огляд і обслуговування транспортних засобів, проведення медичного огляду водіїв, не знають діючих нормативних документів, не сплачують податків і ухиляються від юридичної відповідальності [3, 146].

Таке ставлення перевізників до організації надання транспортних послуг, які переслідують єдину мету - одержати прибуток за будь-яку ціну, в умовах повної свободи підприємництва та низького рівня контролю з боку уповноважених органів влади, характеризується різким зростанням порушень вимог безпеки дорожнього руху й екологічної безпеки, призводить до зростання показників аварійності. Як наслідок, страждає споживач, який не отримує автотранспортні послуги на засадах комфорту, якості та безпеки.

Сьогодні більшість автотранспортних підприємств працюють в умовах відсутності централізованих замовлень, що викликає певну визначену нестабільність формування обсягів їх послуг протягом запланованого періоду часу. Негативним наслідком такого стану є невпевненість підприємств у досягненні позитивних результатів від їх виробничо-господарської діяльності,

© О.С. Фалатюк, 2013

оскільки постійно зростають ризики для їх стабільного функціонування на конкурентному ринку.

Гострою на місцевому рівні залишається проблема компенсації понесених втрат доходів автомобільних перевізників у зв'язку з перевезенням пільгових категорій громадян і перевезень за регульованими тарифами, оскільки в сьогоденні умовах неможливо чітко визначити реальний обсяг доходів автомобільних перевізників.

Недосконалою залишається система організації міжнародних перевезень пасажирів і вантажів автомобільним транспортом, зокрема механізму укладання двосторонніх угод з автоперевезень, процедури перетинання державного кордону, розмитнення вантажу та отримання віз водіями транспортних засобів.

Останнім часом в Україні зростає тенденція до загострення екологічних проблем, пов'язаних з діяльністю транспорту. Викиди в атмосферу шкідливих речовин засобами автомобільного транспорту складають 95 % викидів від загальної кількості, що виробляються пересувними джерелами забруднення.

Як відомо, процеси розвитку й вдосконалення автомобільного транспорту України відбуваються відповідно до положень Концепції Державної цільової економічної програми розвитку автомобільного транспорту до 2015 року з урахуванням його пріоритету та на основі досягнень науково-технічного прогресу й забезпечується фінансовою підтримкою держави [4].

Як заявляють керівники Мінінфраструктури України, загальний обсяг державного фінансування зазначеної Програми складе 15238300 тис. грн., у тому числі за рахунок коштів державного бюджету - 2178340 тис. грн., за рахунок місцевих бюджетів - 250960 тис. грн., інших джерел - 12809000 тис. грн. [5].

Головним завданням стратегії розвитку транспортно-дорожнього комплексу України на середньостроковий період і до 2020 р. є визначення шляхів розв'язання проблем подальшого розвитку транспортної галузі, зростання попиту на транспортні послуги, активізації процесів інтеграції транспортно-дорожнього комплексу України до європейської та світової транспортних систем [6].

Основними причинами необхідності подальшого удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності автомобільного транспорту, на нашу думку, є:

- недосконалість законодавства щодо регулювання діяльності автомобільних перевізників, а також інших суб'єктів підприємницької діяльності, які забезпечують безпеку перевезень пасажирів і вантажів, та системи контролю за його дотриманням;

- недостатній обсяг фінансування витрат, пов'язаних з наданням соціально значущих послуг, за рахунок бюджетних коштів;

- відсутність єдиних системних підходів до забезпечення функціонування автомобільного транспорту.

Для вирішення окреслених у дослідженні проблем, на нашу думку, необхідно вжити наступних заходів.

1. Удосконалити систему державного управління в галузі автомобільного транспорту, підвищити якість надання послуг з перевезення пасажирів і вантажів шляхом:

- координації та виконання державних програм, зокрема щодо розвитку автомобільних доріг, як державного, так і місцевого значення, розвитку національної мережі міжнародних транспортних коридорів, енергоз-

- береження, підвищення безпеки дорожнього руху;

- створення ефективного адміністративно-правового механізму надання соціально значущих послуг, зокрема перевезення пасажирів у сільській місцевості та осіб з обмеженими фізичними можливостями;

- урегулювання відносин між автомобільними перевізниками, власниками автостанцій і органами центральної та місцевої виконавчої влади;

- удосконалення правил перевезення пасажирів у таксі, конкретизації вимог до такого виду діяльності та її квотування, проведення державної перереєстрації автомобілів, які обладнані для роботи як таксі;

- посилення вимог до автомобільних перевізників і забезпечення контролю за дотриманням ними вимог законодавства щодо безпеки дорожнього руху;

- удосконалення нормативно-правової бази щодо охорони навколишнього природного середовища, енергозбереження, енергоефективності та прискорення переходу автотранспорту на альтернативні види палива;

- впорядкування системи страхування від нещасних випадків на транспорті під час здійснення нерегулярних і регулярних спеціальних перевезень пасажирів;

- адаптації національного законодавства до європейського в галузі автомобільного транспорту, зокрема щодо управління перевезеннями, регулювання ринку транспортних послуг, доступу до ринку послуг з перевезення пасажирів і вантажів, підвищення конкурентоспроможності автомобільних перевізників, забезпечення безпеки руху, здійснення транзитних перевезень, спрощення процедур проходження прикордонного контролю, визначення сучасних технічних вимог до колісних транспортних засобів, транспортної статистики, екологічних і соціальних вимог;

- запровадження ефективного економічного механізму регулювання транспортною діяльністю, спрямованого на підвищення конкурентно-спроможності автомобільних перевізників, забезпечення збереження й створення нових робочих місць;

- розроблення спрощеного адміністративно-правового механізму допуску автомобільних перевізників до здійснення господарської діяльності на ринку послуг з перевезення пасажирів і вантажів.

2. Удосконалити діючу систему тарифного й податкового регулювання діяльності автомобільних перевізників, забезпечити інноваційний і інвестиційний розвиток галузі автомобільного транспорту шляхом:

- розроблення й запровадження нового механізму виплати окремим категоріям громадян адресної дотації для пільгового проїзду автомобільним транспортом;

- розроблення механізму встановлення економічно обґрунтованих тарифів на перевезення пасажирів і автостанційні послуги;

- розроблення й запровадження єдиного механізму оподаткування автомобільних перевізників, які надають послуги з перевезення пасажирів і вантажів і провадять господарську діяльність в однакових конкурентних умовах;

- зниження розміру ставок ввізного мита на ввезення деяких типів вантажних і пасажирських транспортних засобів, які не виробляються в Україні;

- удосконалення механізму нарахування та сплати податків з власників транспортних засобів;

- запровадження картоквих електронних систем безготівкових розрахунків за перевезення пасажирів на маршрутах міського автобусного сполучення;

- створення умов для оновлення автомобільними перевізниками парку рухомого складу автомобільного транспорту й оптимізації його структури, використання новітніх технологій та інформаційних систем.

3. Підвищити рівень безпеки здійснення пасажирських і вантажних перевезень шляхом:

- удосконалення системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації персоналу автомобільного транспорту;

- посилення вимог до безпечності конструкції та технічного стану транспортного засобу шляхом переходу на європейські норми й стандарти у сфері безпеки дорожнього руху;

- розроблення гармонізованого з європейськими вимогами положення щодо режиму праці й відпочинку водіїв транспортних засобів;

- створення нормативно-правової бази щодо затвердження типу колісних транспортних засобів, предметів обладнання та частин до них відповідно до європейського законодавства;

- розроблення й запровадження технічного регламенту надання послуг з технічного обслуговування та ремонту транспортних засобів.

5. Провести комплекс заходів по інтеграції системи автомобільного транспорту України до європейської шляхом:

- розробка нормативних актів, що регулюють діяльність транспорту в Україні й відповідають директивам ЄС щодо транспорту, положенням Генеральної Угоди про тарифи і торгівлю (ГАТТ) і Світової організації торгівлі (СОТ), Угоди про партнерство й співробітництво між Україною та ЄС чи вдосконалення існуючої нормативно-правової бази України;

- участь України в міжнародних і європейських транспортних організаціях, виконання резолюцій, рекомендацій, що приймаються в рамках цих організацій; вступ України до складу міжнародних і європейських транспортних організацій;

- приєднання до Конвенцій, протоколів і договорів, укладених під егідою міжнародних та європейських організацій;

- підготовка й укладення двосторонніх міжурядових угод у галузі транспорту між Україною та європейськими державами;

- об'єднання з транс'європейською транспортною мережею відповідно до Європейської політики сусідства, підвищення ефективності використання транзитного потенціалу.

На нашу думку, реалізація державою запропонованих заходів дозволить автомобільному транспорту України вийти на рівень загальноєвропейських стандартів своєї діяльності.

Література

1. Проект Державної цільової економічної програми розвитку автомобільного та міського електричного транспорту на 2012-2015 роки. // [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [www.ten-t.org.ua /data/upload/ ../transport_strategy_of_ukraine_ua.doc](http://www.ten-t.org.ua/data/upload/..transport_strategy_of_ukraine_ua.doc)

2. Педітєв О.В. Адміністративно-правові засади функціонування автомобільного транспорту: Автореф. дис. канд. юр. наук. / О.В. Педітєв. - Донецьк.: Ун-т внутр. справ - 2011, с. 3.

3. Бойченко К. Розвиток автомобільного транспорту в Україні: економічно-правові аспекти. / Збірка наукових праць ХНАДУ. - Харків., 2011. - С. 146-149.

4. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2011 р. № 732-р "Концепція Державної цільової економічної програми розвитку автомобільного транспорту на період до 2015 року". // [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://www.rbc.ua/ ukr/top/show/na-programmu-razvitiya-avtomobilnogo-transporta-ukrainy-09082011191500](http://www.rbc.ua/ukr/top/show/na-programmu-razvitiya-avtomobilnogo-transporta-ukrainy-09082011191500).

5. Про фінансування Державної цільової економічної програми розвитку автомобільного транспорту на період до 2015 року. // [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://www.rbc.ua/ ukr/top/show/na-programmu-razvitiya-avtomobilnogo-transporta-ukrainy-09082011191500](http://www.rbc.ua/ukr/top/show/na-programmu-razvitiya-avtomobilnogo-transporta-ukrainy-09082011191500).

6. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2010 р. № 2174-р "Про схвалення Транспортної стратегії України на період до 2020 року". // [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [www.ten-t.org.ua /data/upload/ ../transport_strategy_of_ukraine_ua.doc](http://www.ten-t.org.ua/data/upload/..transport_strategy_of_ukraine_ua.doc)

Фалатюк О.С.

здобувач наукового ступеню
кандидата юридичних наук ОДУВС
Надійшла до редакції: 07. 12. 2012

УДК 342. 9. 086

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ: СУЧАСНА ПАРАДИГМА

Черкасов Ю. Е.
Корнієнко М. В.

У демократичній правовій державі, якою прагне бути Україна, визначальними серед інших є наступні конституційні положення: 1) людина, її життя й здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю; 2) ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством (іншими словами - громадянам дозволено все, що прямо не заборонено законом); 3) ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення; 4) закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права й обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення в порядку, встановленому законом. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права й

обов'язки громадян, не доведені до відома населення в порядку, встановленому законом, є не чинними. Означені положення є підґрунтям до розуміння юридичної відповідальності загалом і адміністративно-правової зокрема.

Водночас слід відмітити, що зміна пріоритетів у розвитку України (у порівнянні з Українською РСР), обрання саме як соціальної цінності людини (а не держави чи комунізму) кардинальним чином впливає на відносини "людина-держава", вимагає перегляду функціональної спрямованості державного примусу і юридичної відповідальності як його складової. Втім, і до сьогодні чинним є Кодекс України про адміністративні правопорушення, що був прийнятий 7 грудня 1984 р.

Відтак, особливої уваги потребує питання відповідно-
© Ю.Е. Черкасов, М.В. Корнієнко 2013

сті законодавства про адміністративну відповідальність концептуальним засадам українського державотворення, принципу верховенства права, закріпленого ст. 8 Конституції України: “В Україні визнається і діє принцип верховенства права” [1].

Питання адміністративно-правової відповідальності розглядаються в працях В.Б. Авер'янова, С.Н. Братуся, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, О.С. Літошенко, Д.М. Лук'янця, Н.С. Малєйна, І.М. Пахомова, І.С. Самощенко, О.В. Ящук та ін. Однак і на сьогодні питання залишається нерозв'язаним і потребує комплексного дослідження з врахуванням досягнень юридичної науки.

Метою цієї роботи є висвітлення сучасної парадигми адміністративно-правової відповідальності.

Здобувши незалежність, Україна як напрям державотворення обрала формування “суверенної й незалежної, демократичної, соціальної, правової держави” [1]. У 1996 р. був прийнятий Основний закон - Конституція України, який заклав підґрунтя для формування національної правової системи, наслідком чого була необхідність внесення змін до законодавства, прийняття нових нормативно-правових актів, скасування тих, що не відповідають Конституції України та ін. 5 квітня 2001 р. було прийнято Кримінальний кодекс України (набув чинності 1 вересня 2001 р.), 10 січня 2002 р. прийнято Сімейний кодекс України (набув чинності 1 січня 2004 р.), 16 січня 2003 р. прийняті Цивільний кодекс України (набув чинності 1 січня 2004 р.) і Господарський кодекс України (набув чинності 1 січня 2004 р.), 18 березня 2004 р. прийнято Цивільний процесуальний кодекс України (набув чинності 1 вересня 2005 р.), 6 липня 2005 р. прийнято Кодекс адміністративного судочинства (набув чинності 1 вересня 2005 р.), 13 квітня 2012 р. прийнято Кримінальний процесуальний кодекс України (набув чинності 19 листопада 2012 р.). Крім цього прийняті земельний кодекс України, Лісовий кодекс України та ін. Відтак, основні сфери суспільних відносин були врегульовані новими законами, які стали наслідком систематизації законодавства у відповідній сфері й мали форму кодифікації. А у сфері адміністративної відповідальності суттєвих змін не відбулось, як було вказано вище, сьогодні чинним є Кодекс України про адміністративні правопорушення, що був прийнятий 7 грудня 1984 р.

Досліджуючи стан перспективних положень кодифікації норм правового інституту адміністративної відповідальності, І. Голосніченко наголошує на тому, що Україна “у майбутньому стане правовою державою європейського зразка, що своєю чергою вимагає певних змін правової системи загалом і, відповідно, адміністративного й кримінального права як її складової. Тому є нагальна потреба вже зараз подбати про максимальне наближення нашого адміністративного й кримінального законодавства до законодавства Євросоюзу” [4, 60].

О.В. Ящук, аналізуючи сучасний стан і перспективні положення розвитку законодавства України про адміністративну відповідальність, робить висновок, що “необхідно прийняти ще два кодифікованих акти у сфері адміністративної відповідальності, де перший - Кодекс про адміністративні правопорушення встановлював би норми матеріального права, а інші два - Кодекс адміністративного судочинства (який введений у дію з 2005 року) і Адміністративно-процесуальний кодекс (який ще необхідно розробити) встановлювали б діяльність органів, уповноважених розглядати справи про адміні-

стративні правопорушення та сам порядок розгляду таких справ (тобто процесуальні норми). ... реформування норм адміністративного законодавства у сфері адміністративної відповідальності повинно завжди відбуватися на основі пріоритету захисту прав людини й громадянина, встановлення загальних засад відповідно до реалій сьогодення та повинно стати важливим кроком на шляху формування інституту адміністративної юстиції в Україні, як такого” [3, 153].

Загалом, аналіз наукової юридичної літератури з теорії права, конституційного права й адміністративного права, європейського права, а також практики Європейського суду з прав людини дозволяє визначити наступні положення, що складають основу сучасної парадигми адміністративного права загалом і інституту адміністративно-правової відповідальності зокрема.

По-перше, результатом юридичного закріплення євроінтеграційного напрямку розбудови України є прийняття низки нормативно-правових актів (Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Закон України від 21 листопада 2002 року // Відомості Верховної Ради України. - 2003. - № 3. - Ст. 12; Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Закон України від 18 березня 2004 року // Відомості Верховної Ради. - 2004. - № 29. - Ст. 367; Програма інтеграції України до Європейського Союзу. Затв. Указом Президента України від 14 вересня 2000 року № 1072/2000 // Офіційний вісник України. - 2000. - № 39. - Ст. 1648 та ін.), нормативні приписи яких зумовлюють необхідність гармонізації національного законодавства із *acquis communautaire*.

Як відомо, однією з трьох “опор” Ради Європи, поряд з демократією й правами людини, є ідея верховенства права, яка чітко закріплена в преамбулі до Конвенції про захист прав і основних свобод людини. Ця ідея також передбачена в ряді міжнародних документів з прав людини та інших нормативних актах. Знайшла вона відображення й у Конституції України. Однак у доповіді про верховенство права, прийнятій на 86 пленарному засіданні Венеціанської комісії (Венеція, 25-26 березня 2011 р.), зазначається: “Ідея верховенства права має різні тлумачення, але її слід відрізнити від чисто формального сприйняття поняття, згідно з яким будь-які дії посадових осіб, передбачені законом, вважаються такими, що відповідають його вимогам. У деяких країнах з плином часу суть ідеї верховенства права була спотворена й вважалася еквівалентним поняттям “правління на підставі законів” або “верховенство закону”, або навіть “право на підставі законів”. Результатом цих тлумачень були авторитарні дії державної влади. Слід зазначити, що сьогодні вони не відображають зміст поняття верховенства права” [4].

Ідея верховенства права саме у своєму справжньому сенсі є невід'ємною частиною будь-якого демократичного суспільства, і згідно з останньою особою, які приймають рішення, повинні поважати гідність всіх осіб і поводитися з ними на підставі принципів рівності й раціональності та відповідно до законів, а також всі повинні мати можливість оскаржувати законність рішень у незалежних і неупереджених судах за допомогою справедливого судочинства.

Однак в Україні, як справедливо зазначає А.М. Кучук, “майже всі підручники для учнів загальноосвітніх шкіл, студентів вищих навчальних закладів, що здійснюють

підготовку юристів, базуються на позитивізмі, тобто ототожненні права й закону, пов'язують право з діяльністю держави щодо його створення (санкціонування) і охорони. У відповідному напрямку проводяться й наукові розробки” [5, 109].

Хоча, наприклад, ч. 4 ст. 8 Кодексу адміністративного судочинства України, що називається “Верховенство права”, передбачає: “Забороняється відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини”, а ч. 7 ст. 9, яка називається “Законність”, передбачає: “У разі відсутності закону, що регулює відповідні правовідносини, суд застосовує закон, що регулює подібні правовідносини (аналогія закону), а за відсутності такого закону суд виходить із конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права)”.

Відтак, адміністративне законодавство має ґрунтуватися на принципі верховенства права, який передбачає розмежування права й закону, а також встановлює два принципи правового регулювання: загально дозвільний (“дозволено все, що прямо не заборонено законом”) і спеціально дозвільний (“дозволено лише те, про що прямо зазначено в законі”). Перший стосується громадян, другий - публічної влади.

В аспекті предмету цього дослідження це передбачає чіткість, однозначність, доступність змісту приписів, що передбачають адміністративну відповідальність, а також розуміння “букви і духу” закону. Наприклад, у справі “Волохи проти України” Суд, вирішуючи питання про прийняття заяви, черговий раз вказав, що хоча заявники звернулись до Європейського Суду з прав людини, не дочекавшись вирішення справи у Верховному Суді України, заяву прийнято, а Уряд, висловлюючи заперечення щодо вичерпання засобів захисту, має довести Суду, що засіб захисту у відповідний час був ефективним як з теоретичного, так і з практичного погляду, тобто що він був доступним і таким, що може забезпечити відшкодування шкоди, про яку заявляє заявник, і запропонувати розумні перспективи досягнення успіху. Водночас частиною 1 ст. 35 Конвенції про захист прав і основних свобод людини як один з критеріїв прийняття заяви передбачено наступне: “Суд може прийняти справу до розгляду тільки після того, як були використані всі національні засоби захисту, відповідно до загальноновизнаних норм міжнародного права і впродовж шести місяців від дати прийняття остаточного рішення”. Якщо слідувати “букві закону” Суд однозначно порушив указаний припис (відповідно, має понести юридичну відповідальність), однак, Суд виходить не з “букви закону”, а з “духу закону”. Відтак, формальне “порушення” приписів адміністративного законодавства слід оцінювати з позицій верховенства права.

По-друге, як відомо з теорії права, для підвищення ефективності законодавства, особливо за наявності значної кількості нормативно-правових актів, які до того ж можуть мати колізії, використовується систематизація законодавства. “Систематизація законодавства - це діяльність компетентних державних органів і уповноважених організацій щодо упорядкування та вдосконалення нормативно-правових актів, зведення їх в єдину внутрішню узгоджену систему” [7, 232].

До форм систематизації відносять такі: 1) облік; 2) інкорпорацію; 3) кодифікацію; 4) консолідацію. Кодифікація - це форма систематизації законодавства,

за якої здійснюється змістовна переробка (усунення розбіжностей і протиріч, скасування застарілих норм) нормативно-правових актів, що мають спільний предмет і метод правового регулювання, та створення зведеного нормативного акту. Результатом кодифікації є новий зведений нормативно-правовий акт стабільного змісту, що регулює значну частину суспільних відносин у сфері дії певної галузі права [7, 236].

О.С. Літошенко в цьому аспекті зазначає, що “розвиток нормативно-правового регулювання адміністративної відповідальності не позбавлений ряду проблем. Основні з них - збереження тенденції множинності нормативно-правових актів про адміністративну відповідальність; наявність актів, які охоплюють предмет регулювання КУпАП і фактично знецінюють його статус як єдиного кодифікованого нормативно-правового акту в цій сфері; наявність окремих підзаконних нормативно-правових актів про адміністративну відповідальність, що прямо суперечить Конституції України” [8, 1].

Слід акцентувати увагу також на тому, що адміністративне право розглядається як сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері державного управління. При цьому предметом адміністративного права є “відносини державного управління у сфері економіки, фінансів, соціального захисту й т. д.; управлінські відносини в системі державних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; управлінські відносини, що складаються в процесі внутрішньої організації діяльності інших органів (прокуратура, суд, апарат ВРУ), діяльності підприємств, установ, організацій; управлінські відносини, пов'язані з реалізацією повноважень і функцій виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування; відносини, що виникають у зв'язку із забезпеченням органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування прав і свобод громадян, надання їм різних управлінських послуг; відносини у сфері адміністративної юстиції; відносини, що виникають у зв'язку із застосуванням заходів адміністративної відповідальності” [9].

З цього можна зробити висновок, що суб'єктом порушення адміністративно-правових приписів переважно апіорі є особа, наділена державно-владними повноваженнями, а не громадянин. Відтак, і в цьому напрямі має відбуватися реформування законодавства про адміністративну відповідальність.

Отже, чинне адміністративне законодавство про адміністративну відповідальність не повною мірою відповідає сучасному стану розвитку міжнародного права й вітчизняної юридичної науки. Розбудова України як правової держави, позиціонування її як європейської держави має ґрунтуватися на відповідних принципах і цінностях, серед яких чільне місце займають демократія, права людини й верховенство права. Саме ці ідеї мають стати основою сучасної парадигми національного адміністративного права.

Література

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30.
2. Голосніченко І. Перспективні положення кодифікації норм правового інституту адміністративної відповідальності / І. Голосніченко // Право України. - 2006. - № 8 - С. 60-63.
3. Ящук О.В. Законодавство України про адміністративну відповідальність: сучасний стан і перспективні положення його розвитку / О.В. Ящук // Юридична

наука. - 2011. - № 2. - С. 150-154.

4. REPORT ON THE RULE OF LAW Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011) [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29003rev-e.pdf>

5. Кучук А.М. Правовий поліцентризм і розуміння права / А.М. Кучук // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ - 2010. - № 3. - С. 105-111.

6. Рішення Європейського суду у справі “Волохи проти України” від 2 листопада 2006 року [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://ua-info.biz/legal/basedt/ua-qmprogr.htm>.

7. Теорія держави і права: навч. посібник / Кол. авт; кер. авт. кол. канд. юрид. наук, доц. Ю.А. Ведерніков. - Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2012. - 598 с.

8. Літошенко О.С. Адміністративна відповідальність в системі юридичної відповідальності: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 “теорія управління; адміні-

стративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / О.С. Літошенко; Київ. нац. екон. ун-т. — К., 2005. — 21 с.

9. Конспект лекцій з Адміністративного права. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29003rev-e.pdf>

Черкасов Ю.Е.

*кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри кримінально правових дисциплін*

Дніпропетровського гуманітарного університету

Корнієнко М.В.

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративної діяльності та економічної безпеки
Одеського державного університету внутрішніх справ*

Надійшла до редакції: 07. 12. 2012

УДК 342.951:35.088 (477)

СЛУЖБОВО-БОЙОВА ДІЯЛЬНІСТЬ ВНУТРІШНІХ ВІЙСЬК МВС УКРАЇНИ (ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ)

Яровий С. А.

Розбудова незалежної, демократичної, правової держави нерозривно пов'язана з подальшим удосконаленням механізму забезпечення прав і свобод людини й громадянина, законних інтересів суспільства й держави. Раптові зміни й ускладнення оперативної обстановки, що викликані надзвичайними ситуаціями соціального, природного, техногенного чи воєнного походження, порушують звичайний ритм життєдіяльності населення, створюють реальну загрозу життю й здоров'ю великої кількості людей, дезорганізують роботу транспорту й зв'язку, промисловості, завдають значної матеріальної шкоди суспільству та спричиняють інші негативні наслідки. Все це загострює соціальну напруженість у суспільстві, сприяє зростанню злочинності та інших антигромадських проявів.

Сьогодні внутрішні війська МВС України (далі - внутрішні війська) входять до системи Міністерства й призначені для охорони та оборони важливих державних об'єктів, перелік яких установлюється Кабінетом Міністрів України, а також для участі в охороні громадського порядку. Відповідно, основними завданнями внутрішніх військ є:

- охорона й оборона важливих державних об'єктів, об'єктів матеріально-технічного та військового забезпечення МВС України;
- супроводження спеціальних вантажів;
- здійснення пропускнуго режиму на об'єктах, що охороняються;
- конвоювання заарештованих і засуджених;
- охорона обвинувачених під час судового процесу;
- переслідування й затримання заарештованих і засуджених осіб, які втекли з-під варті;
- участь в охороні громадського порядку та боротьбі зі злочинністю;
- участь у ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на об'єктах, що охороняються;
- охорона дипломатичних представництв і консуль-

ських установ іноземних держав на території України [1].

Підкреслимо, що цей перелік завдань внутрішніх військ є вичерпним - відповідно до ст. 2 Закону України “Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України” забороняється використання внутрішніх військ для виконання завдань, не передбачених цим Законом [1].

Під час розвитку наукової спеціальності 21.07.05 - “Службово-бойова діяльність сил охорони правопорядку” такі напрями діяльності внутрішніх військ отримали назву *службово-бойові завдання*, а відповідні заходи щодо організації їх виконання - *службово-бойова діяльність*. Відтак, на відміну від органів внутрішніх справ, службово-бойова діяльність внутрішніх військ здійснюється на постійній основі, регулярно, як у плановому, так і позаплановому порядку.

Окремі питання діяльності сил охорони правопорядку в разі ускладнення оперативної обстановки висвітлені в наукових працях М.І. Ануфрієва, О.М. Бандурки, О.К. Безсмертного, О.Ф. Долженкова, Ю.В. Дубка, В.В. Конопльова, М.В. Корнієнка, С.О. Кузніченка, В.А. Лаптія, В.М. Плішкіна, М.Б. Саакяна та ін. Службово-бойова діяльність певних військових формувань і правоохоронних органів розглядалась І.О. Кириченком, В.В. Крутовим, О.М. Крюковом, В.К. Майбородою, О.М. Морозовим, Б.М. Олексієнком, Л.М. Пелепейченком, С.Т. Полтораком, О.В. Тімченком, О.М. Шмаковим тощо. Проте питання щодо з'ясування сутності й особливостей методологічних засад службово-бойової діяльності внутрішніх військ в існуючих наукових працях ще не знайшло належного відбиття.

Разом з цим, процес оптимізації службово-бойової діяльності внутрішніх військ, що триває останні роки, становить інтерес не тільки для науковців, а й для голови держави, Міністра внутрішніх справ України та командувача внутрішніх військ. Зокрема, під час реформування цього військового формування планується вирішити

деякі проблемні питання, включаючи нестачу досвіду у сферах, що пов'язані з участю в спеціальних операціях і реформуванням, набором і утриманням персоналу, неадекватними умовами роботи й життя, застарілим озброєнням і технікою, невиконаними роботами щодо утримання та модернізації інфраструктури, обмеження в підготовці та відсутністю сучасних навчальних об'єктів. Також необхідно вдосконалити тилову систему для підвищення рентабельності, однак фінансових ресурсів, які необхідні для вирішення цих проблем і перетворення цього військового формування, яке на сьогодні частково укомплектовано військовослужбовцями строкової служби, у повністю укомплектоване, відповідно підготовлене та оснащене професійне формування, недостатньо.

Отже, метою статті є розкриття змісту загальнотеоретичних засад службово-бойової діяльності внутрішніх військ, а також вироблення пропозицій і рекомендацій щодо підвищення її ефективності.

Надзвичайні ситуації певної генези створюють особливі (екстремальні, специфічні, надзвичайні, екстраординарні) умови для життя суспільства й діяльності органів публічної адміністрації. Ускладнюючи процес управління, ці умови вимагають спеціального нормативно-правового, організаційного й матеріально-технічного забезпечення, потребують створення нових нехарактерних для повсякденної діяльності управлінських структур. Імовірність виникнення явищ, що створюють особливі умови діяльності внутрішніх військ, досить висока й у близькому майбутньому не зменшиться. Так, деякі регіони нашої держави знаходяться в сейсмічних зонах, зонах паводків, обвалів, зсувів, сходів сніжних лавин тощо; зростаюча міграція населення веде до підвищення ризиків виникнення епідемій, епізоотій, епіфітотій; критичний стан промислової, енергетичної й транспортної інфраструктури зумовлює можливість виникнення аварій, вибухів і пожеж, інших техногенних катастроф. Крім того, з'являються нові, раніше невідомі в Україні види злочинів, у тому числі терористичної (екстремістської) спрямованості, пов'язані з використанням і застосуванням вогнепальної зброї, вибухових пристроїв і вибухових речовин, зброї масового ураження, захопленням заручників тощо.

Зазвичай під службово-бойовою діяльністю сил охорони правопорядку розуміється окремий вид правоохоронної діяльності, що проводиться за певними принципами з метою забезпечення внутрішньої безпеки держави й полягає у виконанні правоохоронних завдань переважно через їх службову діяльність правоохоронними методами, а в разі загострення обстановки - й військовими методами [2, 9].

Проте службово-бойова діяльність певних військових формувань і правоохоронних органів має відповідну специфіку. Так, службово-бойова діяльність органів і формувань, що беруть участь у забезпеченні прикордонної безпеки, є сукупністю безперервних, активних, узгоджених і взаємопов'язаних за місцем і часом військових дій, прикордонно-представницьких, інформаційно-аналітичних, кримінально-процесуальних і адміністративно-процесуальних заходів, що здійснюються військами й органами на державному кордоні, у прикордонних районах, зонах відповідальності та пунктах пропуску через державний кордон, а також морському прикордонному просторі. Така діяльність залежно від характеру виконуваних службово-бойових завдань, масштабів застосування сил і засобів, конкретних умов

обстановки може здійснюватися у формі прикордонної служби (основна форма), прикордонного пошуку, спеціальних і бойових дій, прикордонної операції. Основним способом службово-бойової діяльності є одночасне застосування комплексу різнорідних сил і засобів та послідовне їх нарощування на загрозливих напрямках з метою своєчасного викриття й рішучого припинення будь-яких протиправних дій, що посягають на режими, встановлені на державному кордоні та в морському прикордонному просторі [3].

У свою чергу, службово-бойова діяльність внутрішніх військ - загальна назва, яка віддзеркалює характер діяльності внутрішніх військ на відміну від бойової діяльності Збройних Сил України. Підкреслимо, що, незважаючи на широку поширеність терміну "*службово-бойова діяльність внутрішніх військ*", у підзаконних нормативно-правових актах і серед широкого загалу наукових кіл, він, як і аналогічна діяльність ОВС, не закріплений у жодному із законодавчих актів України.

Відповідно до статті 1 Закону України "Про Збройні Сили України", останні є військовим формуванням, на яке відповідно до Конституції України покладаються оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності. Збройні Сили України забезпечують стримування збройної агресії проти України та відсіч їй, охорону повітряного простору держави й підводного простору в межах територіального моря України у випадках, визначених законом, беруть участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом [4]. Отже, Збройні Сили України призначені для ведення воєнних (бойових) дій у воєнний час; у мирний час вони частиною своїх сил несуть бойове чергування, а основними силами здійснюють заходи щодо підготовки до воєнних (бойових) дій, основним змістом якої є бойова (оперативна) підготовка військ (сил).

На відміну від Збройних Сил України внутрішні війська основними силами в мирний час навіть у звичайній оперативній обстановці виконують службово-бойові завдання в спосіб бойової служби в плановому, регулярному порядку й посилюють службово-бойову діяльність у разі ускладнення оперативної обстановки [5, 383]. Службово-бойова діяльність здійснюється в межах чинного законодавства підрозділами, частинами й з'єднаннями (та їх військовими нарядами, зведеними загонами тощо) внутрішніх військ у взаємодії з ОВС, іншими державними й військовими органами або самостійно з використанням зброї, спеціальної техніки, засобів забезпечення (інженерної техніки, засобів охорони). Така діяльність складається із заходів (дій) щодо службово-бойового застосування формувань внутрішніх військ і заходів, які проводяться органами управління внутрішніх військ з метою всебічного забезпечення таких формувань.

На слухну думку О.М. Шакова, до видів службово-бойової діяльності внутрішніх військ можна віднести такі, як: охорона державних об'єктів (атомних електростанцій, спеціальних вантажів, дипломатичних представництв і консульських установ іноземних держав, підсудних під час судових засідань); охорона громадського порядку; забезпечення громадської безпеки під час масових заходів і заворушень; конвоювання (засуджених і підсудних під час судового процесу, порушників, затриманих під час проведення масових, режимних і карантинних заходів, екстрадиція осіб за межі країни); підтримання правового режиму надзвичайного стану; територіальна оборона (оборона об'єктів, комунікацій у

воєнний час), підтримання правового режиму воєнного стану; участь в операціях Збройних Сил України [5, 384]. Ця діяльність може здійснюватися:

а) у повсякденній діяльності в таких формах, як: патрульно-постова служба; вартова служба; конвойна служба;

б) у разі ускладнення оперативної обстановки в таких формах, як: патрульно-постова служба; вартова служба; конвойна служба; спеціальні дії; режимно-карантинна служба; режимно-комендантська служба;

в) у воєнний час у таких формах, як: патрульно-постова служба; вартова служба; конвойна служба; режимно-комендантська служба; спеціальні дії; бойові дії.

Узагальнюючи викладене, О.М. Шмаков доходить висновків, що службово-бойова діяльність внутрішніх військ полягає в профілактичних, охоронних, режимних, захисних, ізоляційно-обмежувальних і спеціальних (і навіть бойових) діях, які проводяться підрозділами, військовими частинами й з'єднаннями внутрішніх військ, що спрямовані на забезпечення конституційного ладу держави, захист державної влади від спроби її зміни або захоплення шляхом насильства під час кризових ситуацій соціального характеру; забезпечення громадської безпеки; охорону й оборону важливих державних об'єктів, атомних електростанцій, спеціальних вантажів; охорону дипломатичних представництв і консульських установ іноземних держав; конвоювання засуджених і підсудних під час судового процесу, екстрадицію осіб за межі країни; знешкодження (ліквідацію) озброєних злочинців, терористів, бойовиків незаконних збройних формувань; звільнення заручників, транспортних засобів, об'єктів населених пунктів; боротьбу з диверсійно-терористичними, диверсійно-розвідувальними групами, десантами противника у воєнний час [5, 383-384]. Але, враховуючи останні зміни в чинному законодавстві (зокрема прийняття в новій редакції Стратегії національної безпеки України, Воєнної доктрини України, Кримінального процесуального кодексу України та ін.), погодитися із запропонованим формулюванням можна лише частково.

Поділяємо висновки О.В. Шевченка, який вважає, що до сил охорони правопорядку належать правоохоронні органи спеціального призначення (Служба безпеки України, Державна прикордонна служба України, Управління державної охорони України), правоохоронний орган (ОВС України), спеціальне правоохоронне (Військова служба правопорядку в Збройних Силах України) і військове формування (внутрішні війська) [6, 8-9]. Отже, внутрішні війська є єдиним військовим формуванням у складі сил охорони правопорядку.

Далі зупинимось на понятті “військове формування”. Так, у Законі України “Про основи національної безпеки України” неодноразово вживається словосполучення “військові формування”, однак визначено лише поняття “Воєнна організація держави” як сукупність органів державної влади, військових формувань, утворених відповідно до законів України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем з боку суспільства й безпосередньо спрямована на захист національних інтересів України від зовнішніх і внутрішніх загроз [7]. Втім, надаючи перелік суб'єктів забезпечення національної безпеки, законодавець в абзаці 11 ст. 4 цього Закону фактично відносить правоохоронні органи спеціального призначення (Службу безпеки України, Державну прикордонну службу України) до військових формувань. На нашу думку, зазначені суперечності й прогалини є

суттєвими упущеннями в нормативно-правовому забезпеченні не тільки службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку, а й усієї державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства й держави від зовнішніх і внутрішніх загроз у всіх сферах життєдіяльності.

Аналогічні недоліки й прорахунки допущені й у Законі України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави”. Однак *Воєнна організація держави* вже визначена як охоплена єдиним керівництвом сукупність органів державної влади, військових формувань, утворених відповідно до Конституції й законів України, діяльність яких перебуває під демократичним контролем суспільства й відповідно до Конституції та законів України безпосередньо спрямована на вирішення завдань захисту інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз [8]. Це також підтверджує наші висновки про відсутність системності й комплексності підходів при формуванні законодавства у сфері захисту національних інтересів України.

Відповідно до Закону України “Про оборону України” *військове формування* - це створена відповідно до законодавства України сукупність військових з'єднань і частин та органів управління ними, які комплектуються військовослужбовцями й призначені для оборони України, захисту її суверенітету, державної незалежності й національних інтересів, територіальної цілісності й недоторканності в разі збройної агресії, збройного конфлікту чи загрози нападу шляхом безпосереднього ведення воєнних (бойових) дій [9]. Тобто в цьому разі йдеться переважно про запобігання й реагування на надзвичайні ситуації воєнного характеру.

Утім, діяльність внутрішніх військ має певну специфіку, оскільки це військове формування входить до складу МВС України - центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України. Основним завданням МВС України є формування й забезпечення реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини й громадянина, власності, інтересів суспільства й держави від злочинних посягань, боротьби зі злочинністю, розкриття та розслідування злочинів, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, а також формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [10]. Відтак, специфіка діяльності Міністерства, його пріоритетні завдання щодо забезпечення громадської безпеки й охорони громадського порядку накладає відбиток і на відповідну діяльність внутрішніх військ.

Саме тому керівництвом держави неодноразово порушувалися питання щодо перетворення внутрішніх військ у невійськове формування з правоохоронними завданнями й функціями (з метою звільнення МВС України від виконання невласливих функцій) [11]. Такі напрями реформування діяльності внутрішніх військ базувалися на підтриманні адекватної правоохоронної можливості, яка мала надати Україні можливість: забезпечувати закон і порядок; захист важливих державних об'єктів; боротьбу з тероризмом, екстремізмом і недемократичними формами сепаратизму; забезпечити безпеку при проведенні судових процесів, а також при супроводженні особливо важливих вантажів; забезпечити підтримку

відповідним структурам України під час проведення спеціальних операцій (дій, заходів) по ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій соціального характеру; надання допомоги відповідним структурам під час стихійних лих і техногенних катастроф тощо. Крім цього, пропонувалося, що внутрішні війська забезпечуватимуть участь у міжнародних миротворчих операціях, а після оголошення війни - підсилюватимуть Збройні Сили України для виконання завдань щодо територіальної оборони.

Але вказаний напрямок подальшого розвитку внутрішніх військ виявився нежиттєздатним. Сьогодні передбачається реформувати внутрішні війська у військове формування, на яке покладатиметься забезпечення громадської безпеки та охорона громадського порядку, а також виконання інших завдань, що вимагають постійної оперативної готовності та підвищеної мобільності. Зокрема: забезпечення захисту конституційного ладу та державної влади від спроби їх зміни або захоплення шляхом насильства; забезпечення громадської безпеки й участь в охороні громадського порядку, боротьбі зі злочинністю, забезпеченні особистої безпеки громадян, охороні їх прав і свобод, законних інтересів; здійснення спеціальної охорони; охорона дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав і представництв міжнародних організацій в Україні; здійснення заходів, пов'язаних з припиненням діяльності не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань; конвоювання осіб, узятих під варту, підсудних, осіб, засуджених до позбавлення волі, до апеляційних судів, військових місцевих судів, Касаційного суду України та Верховного Суду України й охорона їх під час судового засідання; переслідування й затримання осіб, узятих під варту, підсудних і осіб, засуджених до позбавлення волі або арешту, які втекли з-під варті; охорона й оборона центральних баз матеріально-технічного забезпечення МВС України; здійснення заходів, пов'язаних з припиненням терористичної діяльності, масових заворушень.

Крім того, внутрішні війська братимуть участь у: боротьбі зі злочинністю, захисті життя, здоров'я, охороні прав і свобод людини й громадянина, захисті власності, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань; забезпеченні охорони учасників кримінального судочинства та охорони місцевих, військових судів, апеляційних судів, Касаційного суду України; ліквідації масових заворушень, проявів групової непокорності в установах виконання покарань і слідчих ізоляторах; здійсненні заходів територіальної оборони, заходів, спрямованих на дотримання правового режиму воєнного стану; забезпеченні спільно з уповноваженими державними органами охорони навколишнього природного середовища, природних ресурсів і ліквідації будь-яких протизаконних дій, які порушують природоохоронне законодавство [12].

Отже, розбудова громадянського суспільства в Україні зумовлює необхідність переорієнтації підходу до охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю, зміщення акценту в діяльності внутрішніх військ на забезпечення громадської безпеки в цих умовах, вжиття задля цього заходів превентивного характеру. Службово-бойова діяльність внутрішніх військ полягає в організаційних, спеціальних, профілактичних, охоронних і режимних діях (заходах), що проводяться з метою: охорони й оборони важливих державних об'єктів, об'єктів матеріально-технічного й військового забезпечення МВС України; супроводження спеціальних вантажів; здійснення пропускового режиму на об'єктах, що охороняються;

конвоювання заарештованих і засуджених; охорони обвинувачених під час судового процесу; переслідування й затримання заарештованих і засуджених осіб, які втекли з-під варті; участі в охороні громадського порядку та боротьбі зі злочинністю; участі в ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на об'єктах, що охороняються; охорони дипломатичних представництв і консульських установ іноземних держав на території України. А з урахуванням необхідності прийняття Статуту бойової служби внутрішніх військ МВС України нормативно-правові та організаційно-тактичні засади службово-бойової діяльності внутрішніх військ потребують подальшого моніторингу та наукового супроводження.

Література

1. Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України: Закон України від 26 берез. 1992 р. № 2235-XII // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 29. - Ст. 397.
2. Кириченко І.О. Шляхи вдосконалювання наукового супроводу службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку / І.О. Кириченко, В.Ю. Богданович, В.В. Крутов та ін. // Честь і закон. - 2009. - № 1. - С. 3-23.
3. Пограничный словарь [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://border.academic.ru/1140/Службно-боевая_деятельность.
4. Про Збройні Сили України: Закон України від 6 груд. 1991 р. № 1934-XII // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 9. - Ст. 108.
5. Шмаков О. М. Словник офіцера внутрішніх військ з воєнно-наукових питань / - 5-те вид., переробл. і доповн. - Х.: Акад. ВВ МВС України, 2009. - 518 с.
6. Шевченко О.В. Службово-бойова діяльність правоохоронних органів спеціального призначення: дис. ... канд. юрид. наук: 21.07.05 / МВС України, Одеськ. держ. ун-т внутр. справ. - Одеса, 2013. - 230 с.
7. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. - 2003. - № 39. - Ст. 351.
8. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 черв. 2003 р. № 975-IV // Відомості Верховної Ради України. - 2003. - № 46. - Ст. 366.
9. Про оборону України: Закон України від 6 груд. 1991 р. № 1932-XII // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 9. - Ст. 106.
10. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 383/2011 // Офіційний вісн. України. - 2011. - № 29. - Ст. 1222.
11. Про питання щодо перетворення внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України у невійськове формування: Указ Президента України від 18 серп. 2003 р. № 863/2003 // Офіційний вісн. України. - 2003. - № 34. - Ст. 1813.
12. Концепція розвитку внутрішніх військ МВС України на період до 2015 року: Затверджено наказом Міністерства внутрішніх справ України від 29 листоп. 2006 р. № 1167. - К.: РВВ МВС України, 2006. - 9 с.

Яровий С.А.

здобувач кафедри тактико-спеціальної та вогневої підготовки факультету підготовки фахівців транспортної міліції Одеського державного університету внутрішніх справ
Надійшла до редакції: 12.12. 2012

ФЕНОМЕН БІЖЕНЦІВ ЯК ПРАВОВИЙ ПОКАЗНИК РОЗПАДУ МІЖНАРОДНИХ СОЦІАЛЬНИХ ЗВ'ЯЗКІВ

Калянова Л. В.

Незалежно від кількісних показників утечу людини як спосіб уберегтись від будь-якої зовнішньої загрози в історичному плані й за сучасних умов слід розглядати з точки зору кризових явищ внутрішніх зв'язків, що утворюють комплекс умов існування людства як еволюційного виду.

Тому є підстави шукати причину означеного соціально-го процесу у визначальних аспектах, які характеризують людство як живий розумний організм, що функціонує за певними природними та соціальними законами, утворюючи різновиди форм організації суспільно-політичного й приватного існування.

Тривала історія людства в аспекті утечі від загроз демонструє живий науковий інтерес, який збуджує розум на підставі природного співчуття нужденній частині цього живого організму. Правові форми захисту від загроз такого роду не надто переконливі у своїй спроможності подолати лихо, що є надто актуальним у своїй тенденції зростання й поширення світом, оскільки вони не є причинними, а лише утворюють потенціал впливу на явище. Тому постало нагальне питання перед людством щодо причинних факторів негараздів та засобів і способів їх вирішення на різних відповідних рівнях і формах.

У сучасному вимірі до дослідження проблеми звертались: С. Римаренко, Е. Дюркгейм, С. Лакс, А. Джонгман, А. Шмід, Д. Каррі, В. Мак-Вільямс, Ю.Е. Лоусон, М. Обушний, К. Гурковська, Л. Пастухова, А. Шушеленко, які торкались як правових аспектів, так і соціологічних, історичних, економічних, політичних та ін. Об'єктивно зумовлений комплексний підхід до вивчення втечі та біженців, однак, не забезпечив умови дослідження на причинному рівні, а лише тільки на похідних аспектах явища і його форм, що не дозволило принципово реалізувати науково-практичні завдання.

Метою цього дослідження є аналіз чинного законодавства, тематичної юридичної літератури в аспекті визначеності статусу біженців у сучасному вимірі, пошуку й встановлення причинних факторів означеного явища задля пошуку оптимальних напрямків повної реалізації їх людських прав.

Формат цієї роботи неспроможний відобразити всі значимі аспекти проблеми та окреслити напрямки й форми впливу щодо її ліквідації, однак надає можливість означити принципів положення стосовно причин і сформулювати перспективи вжиття адекватних проблемі заходів.

Слід розпочинати дослідження об'єкту з логічних посилок щодо забезпечення повноти й об'єктивності процесу адекватними уявленнями про його причинну природу, термінологічного визначення його аспектності, з'ясування ступеню дослідження й дискусивності, а також фактору консенсусу серед учасників обговорення в науковому середовищі. Априорі слід дотримуватися умов застосування диференційованих знань щодо предмету з урахуванням позицій східної й західної наукової думки, оскільки проблема обговорення має світове поширення.

До об'єкту наукового дослідження входять усі значимі щодо проблеми суспільної відносини у сфері регулювання гармонійних зв'язків безпечною та комфортного існування й розвитку людини як частини світового соціального

організму на планеті Земля в аспекті їх набуття шляхом утечі з місця родинної приналежності й переміщення в район персональної безпеки.

Правда, що «існує очевидний взаємозв'язок між проблемою біженців і питанням прав людини. Саме порушення прав людини є однією з основних причин масового переміщення» [1, 36]. Гарантування безпечною життя людини як в країні її походження, так і в країні тимчасового перебування в кризовий для неї період неможливе без визначення її сутнісних ознак, комплекс яких відповідає різним видам і рівням. Сучасна наукова позиція визначає сутність людини через її біологію й соціальність. «Це зумовлено тим, що, з одного боку, людина постає найвищим результатом еволюції життя на Землі, тобто є біологічною істотою, а з іншого, кожна людина є продукт виховання соціальним середовищем, багатоманітністю життєвих умов. Поняття «біосоціальність» означає, що людина (*Homo sapiens*) належить до природно-біологічного, так і до соціального світу...в реальному житті...поділ на «біологічне» та «соціальне» з наукового погляду є некоректним. Адже...людина виступає як цілісне біосоціальне явище, в якому фіксується наявність як тілесних, так і духовних засад» [2, 38]. Слід прискіпливо, із застосуванням наукового аналізу, підходити до вивчення змістовних складових термінів «біологічне» і «соціальне», які позначають категоріальні аспекти природного явища «людина», а тому впливають на формування проблеми її статусу в цивілізованому світі та захисту прав і розумних інтересів.

Необхідно також зважити на цільове вживання терміну «духовність» як способу визначення аспектною специфіки людини. Правова проблема захисту духовної складової людини є вельми актуальною з погляду наукової, методологічної невизначеності її сутнісної природи. Логічно зробити висновок, що за визнанням духовного аспекту людини необхідно стверджувати у визначенні, що людина є дух. Останній феномен у науковому плані досліджувався філософами-класиками й повністю проігнорований увагою сучасних науковців з причин домінуючої матеріалістичної діалектики як панівної парадигми. Нерозуміння й невизнання означеного питання має пряму проекцію в життєвий план, зокрема різногалузеві правовідносини.

Означене питання є дійсно актуальним і перспективним у функціонуванні наукової правничої думки, плідні наслідки чого, безумовно, позначаються на практиці захисту соціального й фізичного статусу людини й громадянина. Зазвичай духовність ідентифікують з її проявленнями формами: матеріальними виразами культури. Однак духовність навіть не феномен і для її вивчення має бути застосовано виключно духовний інструментарій, тобто духовний аспект людини. Постійно й здавна цим питанням переймалась східна наукова думка, унаслідок чого побудована винятково зрозуміла, практично значима й переконлива у своєму постійному застосуванні (навіть у побуті) система спеціальних духовних знань - філософія йоги, суто духовна наука, яка визначила істинну суть людини, її життєву мету й завдання, місце в соціумі та еволюційному процесі.

Розвинутий цивілізований світ визнає за людиною

**ПІВДЕННОУКРАЇНСЬКИЙ
ПРАВНИЧИЙ ЧАСОПИС**

соціально значиме гідне місце. За визначенням О. Грищук, «людська гідність...глибоко проникла в зміст права. Ознаки і якості...складають онтологічну основу прав і свобод людини, її правового положення...Саме оціночний момент у вигляді моральної чи правової оцінки є суттєвим засобом впливу...на основі якого формується еталон вимог. Ці вимоги стають особистими нормами дій лише тоді, коли вони забезпечуються передусім внутрішнім переконанням людини в їх...цінності як для неї самої, так і для інших людей» [3, 53].

Конституція України, визначаючи людину вищою цінністю в суспільстві, визнала й пріоритети. Життя, здоров'я - це умови існування взагалі, стрижень потенційних можливостей розкриття індивідуальної потенції в історичній формації [4, 27]. Гідні умови існування соціальної одиниці - людини, індивіда є обов'язковим елементом загальнодержавних соціальних програм розвитку з ознакою цивілізації [4, 23].

Співні аспекти у визначенні якісних ознак терміну «гідність» і соціально - морального орієнтуру в еволюції людства суттєво мінливі й корегуються з планами політико-економічних формацій. Невирішеність цих питань позначається на змісті законодавчого матеріалу міжнародного й національного рівня. Людське суспільство у своїй більшості не усвідомило виключну цінність людського життя і його реалізації на всіх рівнях, формах, будь-яких проявах у контексті еволюційної значимості. Причиною означеного стану є як об'єктивні, суто природні, так і суб'єктивні фактори, які безпосередньо впливають на сутність і рівень правового забезпечення еволюційного розвитку людства взагалі й реалізації персональних життєвих програм, зокрема. До об'єктивних причин слід віднести місце людини як природного феномену в еволюційній системі й процесі, які визначаються природним рівнем розвитку індивідуальної свідомості й колективного розуму людства. Комплекс суб'єктивних причин містить особливості вольового прояву інтелекту, емоційної, чуттєвої сфери та інтуїції, що складає потенціал індивідуальної життєвої програми. Погодимось, що встановлено переконливі докази існування взаємозв'язків між об'єктивними й суб'єктивними причинами й факторами з домінуючим становищем перших.

Означені зв'язки зобов'язують дослідити механізм утворення факторів, які впливають на формування умов перебігу соціальних і індивідуальних життєвих процесів, наслідками яких стають негативні ситуації щодо порушення прав людини з боку політичних і соціальних утворень. Уважаємо за необхідне дослідити кожен з груп цих факторів у контексті визначення статусу біженців, як виключної категорії частини людства.

Конституційні пріоритети щодо захисту права людини на життя є гарантією її фізичної недоторканності. Позбавлення особи права на недоторканність її життя з боку держави слід уважати проявом невизнання владою будь-якої цінності людини, відмежування від обов'язків проводити політику підтримки і створюють умови для навернення кризової частини населення на втечу від загроз фізичного знищення. Втеча як форма такого порятунку визначила певну категорію соціуму - біженців, статус яких Україна визначила на правовому рівні.

Так, у статті Закону України про біженців і осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, визначається поняття «біженець»: це особа, яка не є громадянином України й унаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідування за ознаками раси, віро-

сповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватись захистом цієї країни або не бажає користуватись цим захистом внаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань [5].

Аналізуючи змістовну частину терміну «біженець» на підставах комплексу правових ознак у відповідних міжнародно-правових актах [6, 7], помічаємо, що до цього комплексу не увійшли такі, які слід віднести до групи духовних, тобто таких, які складають світогляд і характеризують рівень розвитку свідомості, реалізованій в наукових методологічних засадах, філософських концепціях, духовних системах та ін. Зважимо на історичні приклади, коли людина, не займаючи активної політичної позиції, сповідує духовні системи, які не є коректними щодо принципів політико-економічної формації і, на цій підставі, своєю громадянською позицією утворює конфліктну ситуацію щодо своєї персони. Академік А. Сахаров, культурно-просвітницький діяч Б. Пастернак є яскравим прикладом наведених міркувань. Однак в історії їх статус позначився як політична опозиція. Зміна політичного складу влади зі збереженням тоталітарних, фашистських та ін. недемократичних форм правління фактично й за нормативно-правових умов є підставою для відмови в політичному притулку. Натомість платформа духовної некоректності до влади є підставою для довготривалого збереження статусу біженця. Тому є необхідність ставити питання про подальше дослідження природних засад для захисту політичних та, особливо, духовних прав людини.

Аналіз складу біженців свідчить про його неодноразовість соціальної, економічної, освітньої, політичної, расової, морально-етичної, релігійної приналежності людини й поведінкових (деліквентних) тенденцій та ін. Переважна частина біженців має низьку правову культуру й свідомість. З цих причин спостерігається картина небажання добровільної асиміляції в культуру народів країни прибуття. Страх бути знищеним на етнічному рівні навіть при гарантії збереження фізичного існування складає стабільний фактор ведення відокремленого життя діаспори, колективний підсвідомий розум якої позначений певними рисами агресії на тлі відповідної реакції корінного населення. Необхідно враховувати фактор наукової невизначеності терміну «людина» тільки на підставі нехтування її духовного аспекту і його виключного впливу на наслідки правової регламентації.

Означені фактичні обставини в комплексі складаються у фактори впливу на ситуації в країнах адаптації. Зокрема, в Україні з кризовою політичною системою та економікою, банківською системою, міжконфесійними конфліктами, масовим виходом української етнічної маси за межі країни на підставі матеріального зубожіння, гострою криміногенною обстановкою реалізація додаткового соціального фактору - біженців переводить ситуацію в країні на новий кризовий рівень. Переведення проблеми в частині розміщення біженців у країнах так званого третього світу (а вони за визначенням є третім світом з відповідною характеристикою ситуації в забезпеченні аспектів державності) за тематичною нормативно-правовою базою створює умови невиконання більшості цих актів за об'єктивних причин і додатково поглиблює кризу всередині країни адаптації, підштовхуючи її населення до рішень масового виходу в

інші, більш розвинуті країни. У цій категорії країн встановлені колективні (для прикладу - ЄС) або національні правові режими перетину кордонів, в'їзду, перебування, які характеризуються більш ускладненою процедурою й умовами реалізації в порівнянні з українськими. Ці фактичні обставини вказують на відсутність паритетних статусів держав у міжнародних правовідносинах, що утворює невідгідну в більшості питань ситуацію щодо захисту прав біженців у реаліях дня, зокрема для України.

У порівнянні з ситуацією в Німеччині, Англії, США можна стверджувати, що в Україні відсутній дійовий політико-правовий механізм гідного діалогу з країнами-домінантами в питаннях реалізації вимог захисту прав біженців. Є необхідність у детальному й ретельному дослідженні елементів системи захисту прав біженців у цих та інших благополучних у такому плані країнах, визначаючи найбільш пріоритетні наукові напрямки. Має бути встановлена й розвиватись на підставі апробованих наукових висновків суспільна й державно-політична воля щодо захисту прав людини, зокрема біженців, з пріоритетом національних інтересів. Така воля має бути оформлена у відповідних національних програмах розвитку, деталізована й оформлена в законодавчому форматі, що позначиться змінами й доповненнями до Закону про біженців. Це ознаки нормальної еволюції права відповідно до природних еволюційних законів і процесів. Фактично зараз у світі ніхто з представників інтелектуальної частини людства не сприймає людину як суто біосоціальний феномен, маючи на увазі її духовний аспект; тому цей факт має бути прийнятий до уваги юристами-науковцями у створенні законодавчої бази, зокрема в частині визначення статусу біженців та комплексу дійових механізмів захисту.

Феномен біженців у правничій культурі є показником розпаду старих міжнародних соціальних зв'язків. Водночас у правовій системі народжуються елементи дійсно гуманітарного плану щодо вирішення проблем у частині глобальних міграційних процесів, зокрема

проблем біженців, через усвідомлення повноти аспектів складових людини, включаючи її духовну частину. Виключно через ураження духовного аспекту постають проблеми ворожнечі між соціальними, національними, расовими групами людей і необхідності вдаватись до масової втечі від загроз знищення. Виключно через вирішення духовних проблем як причинного фактору масової втечі можливо вирішення й будь-яких інших питань щодо біженців.

Література

1. Римаренко С. // Міжнародна поліцейська енциклопедія / Під ред. І.Ю. Римаренка, Я.Ю. Кондратьєва, В.Я. Тація, Ю.С. Шемшученка. - т. II: Права людини у контексті поліцейської діяльності. - К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2005. - 1222 с.
2. Обушний М. Біосоціальність - сутнісна ознака людини // Міжнародна поліцейська енциклопедія / Під ред. І.Ю. Римаренка, Я.Ю. Кондратьєва, В.Я. Тація, Ю.С. Шемшученка. - т. II: Права людини у контексті поліцейської діяльності. - К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2005. - 1222 с.
3. Гришук О.В. Особливості закріплення ідеї людської гідності в правових актах ООН // Південноукраїнський правничий часопис. - 2012. - № 3. - С. 53-55.
4. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.
5. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 8 липня 2011 року // Офіційний вісник України. - 2011. - № 59. - Ст. 2347.
6. Протокол щодо статусу біженців, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 4 жовтня 1967 р. // [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1995_363.

Калянова Л.В.

*доцент кафедри кримінального та адміністративного права Одеського національного морського університету, к.ю.н., доцент
Надійшла до редакції: 12. 12. 2012*

УДК 351.741

ДО ПИТАННЯ ПРО ЗАСТОСУВАННЯ МОЖЛИВОСТЕЙ КРИМІНАЛІСТИКИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОВАДЖЕННІ У СПРАВАХ ПРО ЕКОЛОГІЧНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Кононенко С.Г.

Охорона навколишнього середовища є однією з актуальних проблем сучасності. Історія розвитку людського суспільства - це історія розширення масштабів і різноманітності впливу людини на природу, посилення її експлуатації, а звідси - неминуче загострення екологічної ситуації, виснаження запасів природних ресурсів, забруднення навколишнього середовища, порушення фізичного і морального здоров'я людей, непоправні втрати у тваринному і рослинному світі.

У багатьох країнах світу, також і в Україні, загроза екологічної кризи активізувала природоохоронну діяльність. Правові основи екологічної політики закладено в Конституції України, яка встановлює обов'язок держави забезпечувати екологічну безпеку, гарантує громадянам право на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище.

На жаль, стан правової боротьби з правопорушеннями в екологічній сфері традиційно характеризується вкрай низькими показниками. Численні позови та адміністра-

тивні заяви у справах про екологічні правопорушення не знаходять свого належного вирішення. Цьому сприяє висока латентність правопорушень даного виду. У свою чергу, латентність безпосередньо пов'язана з відсутністю криміналістичних досліджень та практичних рекомендацій суб'єктам адміністративної юрисдикції з організаційно-тактичних аспектів дій. Одним із засобів ефективного вирішення ситуації є дослідження проблеми в науково-криміналістичному плані.

Інтеграція досягнень різних наук у практику доказування - закономірне явище. Цю функцію виконує криміналістика, становлення якої нерозривно пов'язане з розвитком кримінального процесу. Наукові положення криміналістики розробляються переважно для сфери кримінального судочинства. Однак криміналістичні засоби та методи дедалі активніше застосовуються в різних галузях діяльності. Практика показує високу ефективність їх використання в цивільному, арбітражному, адміністративному процесах. У такій ситуації не

можна не погодитися з думкою Т.С. Волчецької про те, що з точки зору пізнавальної діяльності закономірності збирання, дослідження, оцінки і використання доказів зовсім не обов'язково повинні бути пов'язані з подією злочину [1].

Отже, сучасна криміналістика не повинна використовуватися тільки в рамках кримінального процесу, необхідно, щоб вона сприяла ефективному розгляду і вирішенню адміністративних, цивільних, арбітражних справ.

Традиційно в різних процесах дедалі ширше використовуються спеціальні пізнання. До того ж прийнятий і введений в дію з 1 вересня 2005 р. Кодекс адміністративного судочинства України (КАСУ) значно розширив правове регулювання спеціальних знань та судової експертизи як однієї з основних процесуальних форм їх використання в адміністративному судочинстві. У главах КАСУ "Учасники адміністративного процесу" (5) та "Докази" (6) розділу II, а також розділі III "Проведення в суді першої інстанції" (ст. 66, 69, 81-85, 92, 129, 131, 148, 150, 156, 165) розглядаються питання призначення і проведення експертиз. Джерелом доказів в адміністративному судочинстві є і висновки експертів. Висновки експертів в адміністративному судочинстві застосовуються не так часто, як у кримінальному процесі, оскільки значна частина даних адміністративних справ пов'язана з оскарженням правових актів [2].

Необхідність застосування експертних досліджень продиктована розвитком ринкових відносин, підприємницької діяльності, потребами юридичної практики, змінами законодавства тощо. Широке застосування криміналістичних експертиз у ряді випадків допомагає встановити обставини, які не можна виявити іншим способом [3]. Застосування криміналістики в різних юридичних процесах із цієї позиції не викликає сумнівів, що підтверджується, наприклад, ст. 251 КУпАП, яка визначає доказами в справі про адміністративне правопорушення будь-які фактичні дані, на основі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винність даної особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Ці дані встановлюються, зокрема, висновком експерта. При цьому відповідно до ст. 273 КУпАП, експерт призначається органом (посадовою особою), у провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення, у разі, коли виникає потреба в спеціальних знаннях. Він зобов'язаний з'явитися на виклик органу (посадової особи) і дати об'єктивний висновок у поставлених перед ним питаннях. Експерт має право знайомитися з матеріалами справи, що стосуються предмета експертизи, заявляти клопотання про надання йому додаткових матеріалів, необхідних для дачі висновку; з дозволу органу (посадової особи), в провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення, ставити особі, яка притягається до відповідальності, потерпілому, свідкам запитання, що стосуються предмета експертизи; бути присутнім при розгляді справи [4].

У разі неявки експерта до суду, суд може вирішити питання про привід експерта. Застосування приводу регулюється ст. 272 КАСУ. Необхідно зазначити, що Кодекс про адміністративні правопорушення України в ч. 2 ст. 185³ встановлює адміністративну відповідальність за злісне ухилення експерта від явки до суду у вигляді

штрафу від 6 до 12 неоподаткованих мінімумів доходів громадян.

М.К. Камінський зауважив, що "злочин, взятий у власне криміналістичному плані, виступає не тільки як юридичний факт, але і як предметна діяльність (іноді її фрагмент: дія, сукупність дій людини)" [5]. У межах цього підходу правопорушення (і злочин, і проступок) розглядається як діяльність людей.

Правові норми передбачають різні види відповідальності за екологічні правопорушення; законодавство різних галузей права встановлює різноманітні міри покарання; розрізняються завдання органів і осіб, які розслідують той чи інший вид правопорушень, різні процедури розгляду екологічних злочинів і проступків. Очевидно одне - у всіх випадках прояву протиправної діяльності (також і в екологічній сфері) має місце жива людська діяльність, що виражається в системі дій, засобів, що породжує різноманітні зміни в навколишньому середовищі. Питання розгляду цієї діяльності як злочину або як адміністративного проступку - це лише абстракція, породжена правом. При аналізі людської діяльності виникає необхідність вирішувати криміналістичні завдання. Тільки тоді, коли буде достовірно встановлено хто, що, яким способом, за допомогою яких засобів і для досягнення яких цілей виконував систему дій, стане можливим говорити або про злочин, або про проступок, або про те, що діяння взагалі не є правопорушенням. Механізм, способи і технології виконання цих завдань розробляє криміналістика.

Можна назвати декілька основних напрямів використання криміналістичних знань в адміністративному провадженні, а отже, напрямків зближення адміністративного процесу з криміналістикою. Наприклад: положення теорії ідентифікації; положення криміналістики, що стосуються закономірностей виявлення, виявлення і фіксації слідів; особливості використання науково-технічних засобів у дослідженні і оцінці доказів; організаційно-тактичні питання проведення огляду, опитування, призначення і провадження експертиз при розгляді справ про адміністративні правопорушення та ін.

Успішному розслідуванню і розкриттю правопорушень екологічної спрямованості сприятиме розроблення ізоморфної моделі діяльнісної події екологічного правопорушення.

У своїй роботі М.К. Камінський зазначив, що "змістовному вирішенню даної проблеми повинні передувати два зауваження. По-перше, не відмовляючи в праві на життя термінологічному поєднанню "криміналістична характеристика злочину", ми тим не менш вважаємо його алогічним, бо намагатися охарактеризувати "злочин" як абстракцію науки кримінального права з криміналістичних позицій, м'яко кажучи, не коректно. У дійсності мова може йти про модель живої діяльності за вимислом, підготовки, виконання і маскуванню чи то злочинів одного виду, чи то конкретного випадку. По-друге, процес виявлення і розкриття конкретного злочину зі змістовної, тобто з криміналістичної, сторони може бути адекватно зрозумілий як процес взаємодії двох видів діяльності: злочинної та діяльності щодо виявлення та розкриття злочинів. При цьому сполучною ланкою взаємодії цих видів діяльності виступають відображення (з певними застереженнями - сліди), за якими тільки і можна в принципі відтворити в ізоморфній формі (однозначної відповідності) моделі реальної злочинної діяльності" [6]. Саме на цих зауваженнях (із деякими особливостями)

необхідно розробити і обґрунтувати загальну модель протиправної діяльності в галузі екологічних правовідносин.

Вихідна модель протиправної діяльності повинна не просто визначати можливий напрямок дій і заходів суду, посадових осіб, уповноважених розглядати адміністративні правопорушення в екологічній сфері, а також заходів працівників служб ОВС, екологічного контролю, санітарно-епідеміологічної, ветеринарної служб та ін., але повинна виконувати ще два найважливіші завдання. По-перше, виходячи зі змісту моделі, органи і посадові особи повинні чітко уявляти, що саме вони повинні шукати, по-друге, в якій послідовності в даному конкретному випадку слід виконувати дії з виявлення і вирішення цієї категорії справ. Реалізація системи пошуково-пізнавальних дій повинна призвести до виявлення об'єктивно існуючих слідів протиправної діяльності, точніше, до виявлення нової слідової інформації, що відображає дані про осіб, зв'язки, способи і засоби протиправної діяльності. Тут і відбувається порівняння модельних уявлень із результатами пошуково-пізнавальних дій. Якщо в процесі розкриття правопорушень, у кінцевому рахунку, шляхом проведення всієї системи пошуково-пізнавальних дій вдається заповнити всі осередки вихідної моделі, то вона перетворюється на ізоморфну модель, тобто на модель однозначної відповідності процесу розвитку діяльній події правопорушення в минулому. Це означає, що ніякою іншою моделлю минулої діяльній подія правопорушення не описується.

В основі отримання модельної інформації лежить знання закономірностей відображення структурних елементів екологічного правопорушення і зв'язку таких відображень, "оскільки середовище, в якому злочин викликає зміни, це не щось монолітне, а комплекс об'єктів і процесів, явищ, остільки і відображення злочину, його "відбиток" міститься не на одному відбиваючому об'єкті, а на його комплексі" [7]. Це особливо актуально при розслідуванні справ у сфері охорони навколишнього природного середовища, оскільки "кожний з компонентів впливає на особливості іншого і кожний необхідний для підтримання злагодженої рівноваги життя" [8]. Наприклад частки ґрунту, що вимиваються із суші, отруєної пестицидами, згубно впливають на життя у водоймах.

У 1982 р. в роботі "Проектування і реалізація курсу криміналістики в спеціалізованому курсі МВС СРСР" М.К. Камінський запропонував принцип блокової будови криміналістичної моделі злочинної діяльності. У 1987 р. спільно з А.Ф. Лубіним дана модель була суттєво доповнена в тій частині, яка відображає сутність інформаційних процесів. Будова запропонованої моделі злочинної діяльності представляє структурну характеристику таких блоків: суб'єктного; фазового; слідово-інформаційного [9]. Побудова моделі діяльній події минулого екологічного правопорушення повинна йти по цьому шляху.

Суб'єктами складів екологічних правопорушень в адміністративному законодавстві (Глава 7. "Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини") названі посадові і юридичні особи, громадяни. До даного виду екологічних правопорушень можуть бути причетні такі категорії посадових осіб:

- працівники апарату управління різних рівнів у відомствах і галузях, пов'язаних із природокористуванням;
- працівники підприємств, організацій, які безпосередньо здійснюють природокористування чи діяльність, пов'язану з впливом на навколишнє середовище;

- працівники, які здійснюють контрольно-наглядові функції або управління природокористуванням і охороною навколишнього середовища.

При розробленні моделі діяльній події минулого екологічного правопорушення необхідно виходити з того, що ця діяльність проходить чотири фази розвитку: інформаційно-пошукову, підготовчо-організаційну, діяльно-операційну і фазу, пов'язану з відтворенням протиправної діяльності та приховуванням її слідів. У кожній фазі суб'єкт протиправної діяльності виконує систему завдань.

У будь-якому випадку протиправна діяльність породжує в навколишньому середовищі об'єктивно існуючі перетворені стани об'єктів різних класів, які і відображають всю сукупність слідової інформації про різні сторони цієї діяльності. Отже, важливим моментом у моделі діяльній події минулого екологічного правопорушення є процес зйомки цієї діяльності в кінцевих станах об'єктів, тобто системи слідів, їх характер, локалізація, інформатика.

Криміналістична наука вивчає закономірності виникнення криміналістичної інформації і побудови найбільш оптимальної та ефективної технології і тактики її виявлення, збору, зберігання, переробки, передачі та використання для пізнання минулої події правопорушення та пов'язаних обставин, а також про особливості методики пізнання цих закономірностей з урахуванням характеру конкретного правопорушення.

Суб'єкт, який розслідує правопорушення, сприймає не саму подію правопорушення, а має справу вже зі зміненими станами об'єктів. Уявити ідеальну картину події він може тільки в результаті декодування, розшифровки слідової інформації та її актуалізації шляхом виконання розумових і фізичних дій з безпосередньо сприйнятими об'єктами. Щоб успішно розкрити правопорушення, необхідно в ідеальній формі відновити зміст перетворень, учинених порушником.

Крім того, слідчий, оперативний працівник, що сприймає ті чи інші об'єкти (наприклад у ході огляду місця злочину), чий стани перетворено діями злочинця здебільшого без особливих складнощів розшифровують слідову інформацію, що міститься в них. Так, наприклад, правильно судять про характеристику особи по доріжці слідів взуття, установлюють модель автомобіля по відбитках протектора шин тощо [10].

Зовсім інша картина в змісті інформування виникає в тому випадку, коли ми маємо справу з правопорушеннями у сфері екології. Тут у результаті безпосереднього сприйняття об'єктів, чий стани перетворені правопорушником, і тільки за допомогою сприйняття слідову інформацію виявити не вдається. Необхідно виконувати складні дії з її декодування, причому нерідко в дії з декодування залучаються й інші об'єкти, крім первинно сприйнятого.

Отже, для виявлення і встановлення слідової інформації потрібно залучення в дії з її виявлення, фіксації, вилучення і дослідження цілої системи об'єктів, чий стани перетворено діями правопорушника, а не тільки безпосередньо сприйманого об'єкта.

Екологічні правопорушення залишають різноманітні сліди в різному середовищі і на різних об'єктах. Сліди екологічного правопорушення можна поділити на два види:

- 1) матеріальні сліди ("відбитки" події на будь-яких матеріальних об'єктах: предметах, документах, обста-

новці події і т. ін.);

2) ідеальні сліди ("відбитки" події у свідомості, пам'яті людей, які вчинили правопорушення і людей, причетних до нього).

С.А. Рузметов залежно від умов, обстановки, особи порушника, предмета посягання класифікує сліди по групах:

1) сліди в документах (змістовно-інтелектуальні);

2) сліди в технологічному процесі, на механізмах і устаткуванні (зміни конструкції, неякісний ремонт, відступи від техніко-екологічних норм і т. ін.);

3) сліди людини (рук, ніг), предметів одягу, взуття;

4) сліди знарядь правопорушення (вогнепальної, знарядь лову, сліди інструментів, самострілів, засобів упаковки, обробки, переробки, транспортування);

5) сліди речовин, матеріалів, предметів, зберігання, переробки, використання яких спеціально регламентується екологічним законодавством;

6) сліди на тілі людини, в її організмі як наслідки негативного впливу екологічних порушень;

7) сліди на об'єктах рослинного і тваринного світу, природних об'єктах, в атмосферному повітрі, водоймах, ґрунті, об'єктах сільгоспвиробництва [11].

Процес слідоутворення пов'язано з механізмом самих екологічних правопорушень, особливостями їх виникнення і розвитку та не зводиться тільки до фізичних, хімічних, біологічних факторів утворення слідів.

Отже, зростання виробництва, складність технологічних процесів, зміни в екологічній обстановці, збільшення числа правопорушень в екологічній сфері вимагають широкого використання досягнень різних наук. Проблеми вирішення криміналістичних завдань в адміністративному процесі у справах про екологічні правопорушення приділяється недостатньо уваги. Успішному вирішенню цих завдань і розгляду справи в цілому сприятимуть розроблення та обґрунтування моделі діяльній події правопорушення у сфері екології, знання суб'єкта про адміністративну юрисдикцію моделі, її будову, види і локалізації слідів.

Література

1. Волчецкая Т.С. Криміналістика вчера и сегодня:

перспективы её развития // Актуальные вопросы развития государства и права: юбилейный сб. науч. тр. - Калининград: Изд-во КГУ, 2002. - Ч. 2. - С. 137.

2. Щербаковский Т.Г. Судебные экспертизы / Х.: Эспада, 2005. - 536 с.

3. Иванов А.В. Эксперт у провадженні у справах про адміністративні правопорушення : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 "Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / Харківський національний університет внутрішніх справ. - Х., 2009. - 18 с.

4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х : за станом на 1 листопада 2009 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. - 1984. - додаток до № 51. - Ст. 1122.

5. Каминский М.К. Взаимодействие, отражение, информация // Теория криминалистической идентификации, дифференциации и дидактические вопросы специальной подготовки сотрудников аппарата БХСС. - Горький, 1980. - С. 3.

6. Каминский М.К. Криминалистическая модель "компьютерных преступлений" // Вестник Удмуртского государственного университета. - Ижевск, 1996. - № 1. - С. 69-73.

7. Белкин Р.С. Ленинская теория отражения и методологические проблемы советской криминалистики. - М.: ВШ МВД СССР, 1970. - С. 11.

8. Маковик Р.С. Земельное право. Экологическое право. - М.: Профобразование, 2003. - С. 12.

9. Каминский М.К., Лубин А.Ф. Криминалистическое руководство для стажёров аппаратов службы БХСС. - Горький: ГВШ МВД СССР, 1983. - С. 17.

10. Умаров М.М. Криминалистическая теория слепообразования и применение её выводов в практике раскрытия экономических преступлений: дис. ... канд. юрид. наук. - Ижевск, 2001. - С. 41-52.

11. Рузметов С.А. Актуальные проблемы использования специальных знаний при расследовании экологических преступлений: монография. - Калининград, 2005. - С. 53.

С.Г. Кононенко

Надійшла до редакції: 15. 12. 2012

УДК 342. 9. 086

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА АДМІНІСТРАТИВНІ КОРУПЦІЙНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ: ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ АКТУАЛЬНИХ ПРОБЛЕМ

Заброда Д. Г.

Реалізація державної антикорупційної політики передбачає застосування комплексу правових засобів протидії корупційним правопорушенням. Серед них заходи адміністративного примусу загалом і адміністративної відповідальності зокрема посідають одне з найважливіших місць.

Застосування адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення дозволяє: оперативно реагувати на факти корупційних діянь, застосовуючи до правопорушників передбачені законом заходи примусу з метою припинення та фіксації їхньої протиправної поведінки; здійснювати виховний вплив як на корупціонерів, так і на інших осіб, які виконують функції держави, або інші публічні функції; виявляти інші корупційні діяння, відповідальність за які настає в дисциплінарному,

кримінально-процесуальному або цивільно-правовому порядку; запобігати вчиненню корупційних злочинів; створити умови для відшкодування збитків, завданих корупційним правопорушенням, фізичним, юридичним особам і державі. Тому потреба в удосконаленні юридичної відповідальності за корупційні діяння безпосередньо визначена в ряді нормативно-правових актів, що свідчить про розуміння важливості цього питання для підвищення ефективності протидії корупції керівництвом держави.

У Національній антикорупційній стратегії на 2011-2015 рр. до заходів з удосконалення інституту відповідальності за корупційні правопорушення віднесено: встановлення відповідальності юридичних осіб за вчинення їх уповноваженими особами корупційних правопорушень; удосконалення інституту конфіскації;

перегляд процедури надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт осіб, які користуються недоторканністю, у випадках затримання їх на місці вчинення тяжкого злочину (*in flagrante delicto*), включаючи корупцію; розроблення механізму відшкодування майнової шкоди й збитків, завданих внаслідок вчинення корупційного правопорушення фізичним і юридичним особам; розроблення механізму захисту осіб, які в разі виявлення корупційного правопорушення вжили заходів щодо його припинення та негайно повідомили про вчинення такого правопорушення [1].

Незважаючи на прийняття у 2011 році пакету антикорупційних законів, якими змінено положення правових актів, що містять як матеріальні, так і процесуальні норми щодо адміністративної відповідальності, її удосконалення залишається одним з напрямів реалізації національної антикорупційної стратегії України. Так, в Указі Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1001/2011 зазначається, що законодавчого врегулювання потребують такі питання, як притягнення до відповідальності юридичних осіб за вчинення їх уповноваженими особами корупційних правопорушень; удосконалення інституту конфіскації; притягнення до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень осіб, які користуються недоторканністю. При цьому низьку ефективність заходів, що вживаються правоохоронними органами, органами прокуратури й судами щодо притягнення винних у вчиненні корупційних правопорушень до відповідальності, віднесено до основних причин виникнення й поширення корупції в Україні [1].

Важливість вирішення вказаних питань актуалізується у зв'язку з запровадженням в Україні ряду реформ, спрямованих на удосконалення системи органів публічної адміністрації загалом і органів кримінальної юстиції зокрема, новацій у системі юридичної відповідальності взагалі та у зв'язку з прийняттям комплексу змін в антикорупційному законодавстві, поширенням сервісно-публічної форми взаємовідносин між органами публічної влади й людиною тощо.

Так, до сучасних тенденцій, що супроводжують реформу правової сфери, слід відносити й ті з них, що властиві для удосконалення адміністративно-деліктного права й законодавства. Наголосимо, що нормативно закріпленої концепції реформування цього інституту адміністративного права в Україні не існує, а базові засади його трансформації закладені провідними вченими-адміністративістами В.Б. Аверьяновим, О.М. Бандуркою, І.П. Голосніченком, Л.В. Ковалем, Т.О. Коломоєм, В.К. Колпаковим, А.Т. Комзюком, С.О. Кузніченком, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінним, І.Б. Коліушом, Д.М. Лук'янцем, Р.С. Мельником, Н.Р. Нижник, О.І. Остапенком, С.Г. Стеценком, В.К. Шкарупю, Х.П. Ярмакі та деякими іншими.

Вивчення змісту проекту Концепції реформи адміністративного права, розробленого робочою групою Кабінету Міністрів України з підготовки Концепції реформи адміністративного права та проекту Адміністративного кодексу України (березень, 1998 р.), свідчить, що серед нагальних питань реформування інституту адміністративної відповідальності є: приведення його теоретичних положень і норм у відповідність до потреб побудови демократичної, соціальної, правової держави; удосконалення адміністративно-деліктної термінології

відповідно до змін у правовому й соціальному бутті держави; розширення кола суб'єктів адміністративної відповідальності за рахунок юридичних осіб (колективних суб'єктів); уніфікація адміністративно-деліктного законодавства та оптимізація його структури загалом, приведення у відповідність до суспільних відносин диспозицій окремих норм; оновлення системи адміністративних стягнень та інших засобів адміністративно-деліктного примусу; уточнення переліку та, відповідно, правового статусу суб'єктів адміністративно-деліктного процесу; унормування процедур оскарження й апеляції [2]. Майже аналогічні напрями реформування викладені й у Концепції реформування інституту адміністративної відповідальності в Україні, розробленій фахівцями центру політико-правових реформ (2007 р.) [3].

Також науковцями зазначалося, що на шляху до корінної реформи адміністративно-деліктного права є кілька ключових проблем, від варіантів вирішення яких залежить майбутній зміст цієї галузі: застарілість адміністративно-деліктної термінології; еkleктичність (поєднання різнорідних за своєю природою елементів) змісту матеріального адміністративно-деліктного законодавства, і внаслідок цього, еkleктичність змісту адміністративно-деліктної процедури; розпорошеність і несистемність адміністративно-деліктного законодавства [4, 288-289].

Вказані напрями повинні бути реалізовані й у контексті реформування адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення.

Метою статті є розгляд основних проблем, що пов'язані з адміністративною відповідальністю за корупційні правопорушення та обґрунтування пропозицій для їх вирішення.

Для досягнення цієї мети передбачається розв'язати такі завдання: виявити тенденції в сучасному стані розвитку інституту адміністративної відповідальності й перенести їх на проблематику корупційних деліктів, охарактеризувати наявні прогалини в застосуванні адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення; запропонувати шляхи їх вирішення.

Розгляд наявного масиву матеріалів у сфері, що розглядається, дозволяє виокремити наступні проблеми, які потребують нагального вирішення: уточнення місця корупційних деліктів у системі правопорушень; запровадження адміністративної відповідальності юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень; удосконалення провадження в справах про адміністративні корупційні правопорушення; підвищення ефективності застосування адміністративних стягнень та інших заходів впливу, що застосовуються для корупціонерів.

Дослідження теоретичних робіт, присвячених висвітленню питань відповідальності за корупційні правопорушення, свідчить, що переважна більшість авторів використовують у своїх працях законодавче визначення корупції, конструюючи власні дефініції шляхом доповнення його уточнюючими елементами.

Зокрема, відповідно до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» корупційне правопорушення - це умисне діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною в ч. 1 ст. 4 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність.

Так, М.І. Мельник цілком слушно пропонує таке загальне визначення корупційного правопорушення:

**ПІВДЕННОУКРАЇНСЬКИЙ
ПРАВНИЧИЙ ЧАСОПИС**

“... правопорушення, що полягає в неправомірному використанні особою, уповноваженою на виконання функцій держави, офіційно наданої їй влади, посадових повноважень, відповідних можливостей з метою задоволення особистих інтересів чи інтересів третіх осіб (корупційні діяння), а також в інших діях, які створюють умови для вчинення корупційних діянь чи є приховуванням їх або потуранням їм (інші діяння, пов’язані з корупцією)” [5, 159]. У ньому об’єднуються всі види корупційних проявів: кримінальних, конституційних, адміністративних, дисциплінарних тощо.

А.І. Редька під корупційним правопорушенням розуміє “... суспільно небезпечне посягання на встановлений порядок здійснення особами, уповноваженими на виконання функцій держави, наданих їм повноважень, а саме протиправне, умисне діяння або бездіяльність, за яке законом України “Про боротьбу з корупцією” передбачено адміністративну й інші види відповідальності”. Оцінюючи наведене визначення, необхідно звернути увагу на використання А.І. Редькою для характеристики корупційного правопорушення такого терміна, як «суспільно небезпечне посягання», що стосовно адміністративного проступку є неправомірним, оскільки суспільна небезпечність є характерною ознакою злочинів, а не проступків [6, 154]. Адже “визначення суспільної небезпечності діянь, що мають ознаки корупції ..., є важливим при розмежуванні корупційних злочинів і адміністративних правопорушень” [7, 14-15].

З урахуванням загальнотеоретичних категорій і термінів, що використовуються в адміністративному праві, під «корупційним адміністративним правопорушенням» пропонується розуміти умисне діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною в ч. 1 ст. 4 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», за яке законом встановлено адміністративну відповідальність.

У цьому контексті слід виокремити ті ознаки корупційних адміністративних правопорушень, що відображають його сучасне розуміння, закріплене в законодавстві. На нашу думку, до таких ознак слід відносити використання особою наданих їй службових повноважень і пов’язаних з цим можливостей. Метою корупції є одержання неправомірної вигоди. Способами вчинення корупції є: одержання неправомірної вигоди; прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб; обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди такій особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень і пов’язаних з цим можливостей [8].

Більш розширений перелік цих ознак наводиться О.В. Ткаченком, а саме: діяння, спрямоване на отримання неправомірної вигоди як майнового, так і немайнового характеру (на відміну від хабара); обов’язкова наявність корисливої мети; вигоди, матеріальні чи нематеріальні блага отримуються суб’єктом відповідальності за корупційні правопорушення незаконно; дії або бездіяльність суб’єкта відповідальності за корупційні правопорушення спрямовані на порушення вимог нормативно-правових актів, у яких визначено коло прав і обов’язків особи на відповідній посаді, з метою отримання благ у незаконний спосіб; діяння, спрямовані на отримання певних благ за допомогою й з використанням службових повноважень і пов’язаних з цим можливостей, авторитету займаної посади, які не пов’язані з виконанням особою своїх без-

посередніх посадових обов’язків; дія або бездіяльність посадової особи, спрямовані на отримання благ, вчинені умисно, при цьому особа, яка вчинила це правопорушення, усвідомлювала протиправний характер своїх вчинків; дії (бездіяльність) посадової особи державного органу можуть бути правомірними й не мати шкідливих наслідків; дії посадової особи вчинюються за домовленістю або згодою сторін; діяння має бути вчинене особою, віднесеною Законом України «Про засади запобігання корупції» до суб’єктів відповідальності за корупційні правопорушення; наявність причинного зв’язку між діяннями та наслідками; дії або бездіяльність суб’єкта правопорушення з ознаками корупції не містять складу злочину [9, 243-246].

Загалом ця позиція інтегрує в собі ознаки корупційного правопорушення та підтверджує тезу про переважно корисливий характер корупційних правопорушень.

У зв’язку з цим можна дійти до висновку, що в Кодексі України про адміністративні правопорушення законодавець передбачив не лише відповідальність за суто за корупційні діяння, а й за інші правопорушення, пов’язані з корупцією. Зокрема, до них можна відносити правопорушення, що сприяють вчиненню корупційних діянь, забезпечують їх приховування: порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4 КУпАП), порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6 КУпАП), незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв’язку з виконанням службових повноважень (ст. 172-8 КУпАП), невиконання заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9 КУпАП).

Отже, частина діянь, хоча й має ознаки корупції, проте законодавством корупційними правопорушеннями не визнається, що слід визнати нагальним питанням, яке потребує нормативного вирішення [10].

Для його розв’язання пропонується доповнити назву Глави 13-а «Адміністративні корупційні правопорушення» словосполученням «...та пов’язані з ними...», виклавши її в такій редакції «Адміністративні корупційні та пов’язані з ними правопорушення».

Крім цього, є ряд адміністративних правопорушень, які вчиняються посадовими особами в різних галузях і сферах, що можуть свідчити про наявність умов для вчинення корупції: дрібне викрадення чужого майна (ст. 51 КУпАП), порушення посадовою особою встановленого законодавством строку видачі державного акта на право власності на земельну ділянку (ст. 53-5 КУпАП), незаконне відкриття або використання за межами України валютних рахунків (ст. 162-2 КУпАП), незаконне використання інсайдерської інформації (ст. 163-9 КУпАП), порушення законодавства з фінансових питань (ст. 164-2 КУпАП), порушення бюджетного законодавства (ст. 164-12 КУпАП), порушення законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти (ст. 164-14 КУпАП), порушення законодавства щодо запобігання й протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму (ст. 166-9 КУпАП), порушення вимог законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру (ст. 166-10 КУпАП), порушення законодавства про державну реєстрацію юридичних осіб і фізичних осіб - підприємців (ст. 166-11 КУпАП), порушення законодавства про ліцензування певних видів господарської діяльності (ст. 166-12 КУпАП), неправомірне використання державного майна (ст. 184-1 КУпАП), самоуправство (ст. 186 КУпАП), порушення права на інформацію (ст. 212-

з КУпАП), порушення порядку надання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення виборчої кампанії (ст. 212-15 КУпАП) та деякі інші [11].

Аналіз закріплених у цих нормах проступків свідчить про існування ознак, що дозволяють їх частково відносити до корупційних. Зокрема, це: суб'єкт (особи, уповноважені на виконання функцій держави, які є посадовими чи службовими особами, або особи, що надають публічні послуги); використання наданих повноважень; корислива мета; наявність окремих елементів складу адміністративних корупційних правопорушень. Зокрема, у:

1) ст. 51 КУпАП закріплено відповідальність за умисне протиправне утримання особою довіреного майна й обертання його на власну користь (привласнення) та незаконну витрату чужого майна у своїх корисливих інтересах або за корисливими мотивами в інтересах іншої особи [12, 355-357];

2) ст. ст. 53-5, 163-9, 212-3 КУпАП закріплено відповідальність за порушення порядку використання певної інформації, окремі дії щодо якої включені до диспозиції ст. 172-8 КУпАП «Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень»;

3) ст. 184-1 КУпАП міститься опис дій осіб, які пов'язані з неправомірним використанням наданих їм службових повноважень для одержання незаконної вигоди до 5 НМДГ;

4) ст. ст. 162-2, 164-2, 166-10-166-12 КУпАП і деяких інших викладено протиправні діяння, здійснення яких супроводжується вчиненням корупційних правопорушень.

Адміністративно карані корупційні правопорушення необхідно відрізнити від злочинів, що мають ознаки корупції. Правова природа останніх, їх юридичний склад і кримінологічна характеристика були вивчені досить докладно й не розглядаються в цій роботі.

Втім, розмежування цих правопорушень може бути проведено за такими основними критеріями: ступенем суспільної небезпеки; суб'єктивним складом; розміром незаконної винагороди; складністю дій; негативними правовими наслідками тощо. Одноставної думки щодо розмежування адміністративно караної й злочинної корупції не існує, а тому ця проблема може бути предметом наукової дискусії та вимагає поглибленого дослідження.

При вирішенні проблеми загалом і щодо корупційних правопорушень зокрема, варто враховувати й наявні тенденції щодо запровадження в практику концепції «кримінального проступку».

На думку О. Банчука, про нагальну необхідність запровадження кримінальних проступків в Україні свідчать й інші чинники: гуманізація кримінального права шляхом перетворення окремих нетяжких злочинів на кримінальні проступки; гарантування судового захисту прав особи у справах про кримінальне обвинувачення (щодо конфіскації майна, виправних робіт, короткострокового арешту тощо) на підставі вимог ст. 6 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод; реалізація вимог Конституції України про можливість конфіскації майна лише на підставі рішення суду; реалізація положень Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів щодо існування в майбутньому лише цивільних, адміністративних і кримінальних судів; позбавлення адміністративних судів невласливих для них повноважень (розгляд адміністративних позовів Антимонопольного комітету, податкових органів, митних органів про

накладення штрафів і застосування конфіскації майна тощо) та надання кримінальним судам цих повноважень щодо накладення стягнень у вигляді конфіскації майна; запровадження кримінальної відповідальності юридичних осіб, що є прямою вимогою численних актів міжнародного права, у тому числі Конвенцій Ради Європи й актів Європейського Союзу [13, 190-192].

Цей ряд продовжено авторами законопроекту «Про внесення змін до [Кримінального кодексу України](#) щодо запровадження інституту кримінальних проступків» від 28.02.2012 № 10126 (народні депутати В. Стретович, С. Головатий, Д. Притика, Е. Шишкіна). Зокрема, це зменшення випадків неправомірного використання результатів адміністративного провадження при розслідуванні кримінальних справ; залучення іноземного досвіду, з якого випливає, що кримінальне законодавство переважної більшості європейських країн передбачає два й навіть три види кримінально-караних діянь (злочин-проступок-порушення); врахування історичних традицій, відповідно до яких кримінальне право Російської та Австро-угорської імперій, Польщі й Румунії, яке діяло на території нинішньої України, передбачало два види караних діянь (злочин і проступок) [14].

Підставою для безпосереднього удосконалення деліктного законодавства в контексті запровадження теорії кримінального проступку є прийняття Кримінального процесуального кодексу України. У ньому, у п. 7 ст. 3 «Визначення основних термінів Кодексу» КПК, вказується, що «закон України про кримінальну відповідальність включає в себе законодавчі акти України, які встановлюють кримінальну відповідальність і до яких віднесено «Кримінальний кодекс України та Закон України про кримінальний проступок»; закріплено процедуру розгляду таких правопорушень, у тому числі й спрощене провадження (ст. 215, ст. ст. 298-302); визначено необхідність розробки закону про кримінальний проступок і приведення у відповідність до нього підзаконних правових актів [15].

Отже, розробка концепту «кримінальний проступок» є не лише науковою проблемою, а важливим завданням законотворчості, від оперативності вирішення якого залежить трансформація частини правової системи України. Більше того, остаточне його розв'язання спрямовуватиметься, у тому числі, і на посилення кримінально-правового впливу на корупціонерів, оскільки за посилення юридичної відповідальності за вчинення корупційних діянь висловлюється 56,6 % опитаних нами респондентів.

З урахуванням складності вказаної проблеми, відсутності загальної концепції та існування ряду проектів закону, що будуть регулювати питання притягнення осіб до відповідальності за кримінальний проступок, вважаємо за доцільне визначити місце адміністративних корупційних правопорушень у системі кримінальних проступків. Вирішення цього питання передбачає виокремлення ознак, що дозволяють відносити корупційні правопорушення до кримінальних проступків, і обґрунтування пропозицій для удосконалення відповідних положень проекту закону про кримінальні проступки.

Пропонуючи власний варіант основ теорії «кримінального проступку», І.П. Голосніченко та І.Б. Коліушко визначають такі його змістовні ознаки: високий рівень суспільної шкоди (суспільна небезпечність); посягання на встановлений порядок управління в широкому розумінні цього слова; передбачення таких видів стягнення, як

адміністративний арешт, конфіскація, виправні роботи, громадські роботи; розгляд справи судом [16, 40]. До кримінальних можна також віднести проступки, в яких об'єктом є порядок управління у сфері, неправомірні рішення державних органів у якій можуть викликати значний громадський резонанс, звинувачення таких органів в упередженості (наприклад, сфера діяльності політичних партій, релігійних організацій, засобів масової інформації). Це повинно також запобігти використанню повноважень адміністративних органів щодо незаконного притягнення до адміністративної відповідальності в «нечистих» політичних інтересах окремих осіб чи груп з метою політичної розправи [17, 571].

Крім цього, пропонується встановлювати відповідальність лише за закінчений кримінальний проступок.

Аналізуючи адміністративні корупційні правопорушення стосовно запропонованих ознак, можна дійти до висновку про те, що їм притаманні всі або більшість із них. Так, їм властиві суспільна небезпечність; об'єктом корупційних правопорушень є суспільні відносини, що посягають на встановлений порядок реалізації особами, уповноваженими на виконання публічних функцій, наданих їм повноважень; за вчинення ряду з них передбачена можливість застосування конфіскації, а розмір штрафів (максимальний - п'ятсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян) є аналогічним з кримінальним покаранням за ряд злочинів (у тому числі й у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг); справи про ці правопорушення розглядаються судами.

Отже, частина адміністративних корупційних правопорушень, що відповідає вказаним ознакам, може бути включена до переліку кримінальних проступків.

Ознайомлення зі змістом проекту закону «Про внесення змін до [Кримінального кодексу України](#) щодо запровадження інституту кримінальних проступків» від 28.02.2012 № 10126 і проекту закону «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо введення інституту кримінальних проступків» від 02.03.2012 № 10146 свідчить, що корупційні кримінальні проступки включені до обох з них [13, 18].

Перший законопроект використав спрощений порядок включення норм про відповідальність за корупційні діяння шляхом запозичення положень гл. 13-А чинного КУпАП.

Натомість у другому, і цей спосіб доречно визнати більш правильним, систематизовано наявні адміністративні правопорушення та злочини, які мають ознаки корупції й вчинюються у сфері службової діяльності й професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг.

Резюмуючи положення цієї частини статті, варто наголосити, що процес запровадження інституту кримінального проступку потребує суттєвої зміни в науковому, професійному й побутовому сприйнятті відповідних змін у кримінальному та адміністративному законодавстві, широкої роз'яснювальної роботи, значного оновлення навчальної літератури тощо.

З проблемами суспільної шкідливості (небезпечності) адміністративних корупційних правопорушень кореспондується й питання звільнення від відповідальності за наявності відповідних альтернатив, в основу яких покладено як безумовні, так і оціночні категорії.

Серед найбільш характерних альтернатив адміністративної відповідальності за вчинення корупційних

діянь є звільнення особи від відповідальності у зв'язку з малозначністю діяння [19, 27-28].

Вивчення судової практики свідчить про існування в правоохоронній практиці певних диспропорцій у застосуванні інституту малозначності стосовно адміністративних корупційних правопорушень. Так, у 2002 р. судами звільнено від адміністративної відповідальності за малозначністю вчиненого корупційного правопорушення 1710 осіб або 26,4 % від тих, щодо яких справи розглянуто з винесенням постанов, у 2003 р. - 1,1 тис. осіб або 21,6 %, у 2004 р. - 718 осіб або 15,7 %, у 2005 р. - 918 осіб або 15,2 %, у 2006 р. - 511 осіб або 8,5 %, у 2007 р. - 362 особи або 5,8 %, у 2008 р. - 207 осіб або 3,2 %, у 2009 р. - 146 осіб або 2,7 %, у 2010 р. - 138 осіб або 2,5 %, у 1-му півріччі 2012 р. - 135 осіб, або 2,4 % [19].

Зменшення кількості осіб, звільнених від адміністративної відповідальності за цією обставиною, протягом останніх десяти років більше, ніж у 10 разів може бути пояснено суттєвим підвищенням якості підготовки матеріалів справ про адміністративні корупційні правопорушення, напрацюванням спільної судової й правоохоронної практик, значною роз'яснювальною роботою Міністерства юстиції України, Верховного суду України та інших органів державної влади й місцевого самоврядування.

Існування такої альтернативи пов'язане з прагненням законодавця конкретизувати зміст суспільної шкідливості корупційних діянь, а також підкреслити, що правосуддя в Україні здійснюється на підставах справедливості та індивідуалізації адміністративної відповідальності, за яких формальний момент - протиправність типового діяння - не може превалювати над фактичним - відсутністю суспільної шкоди, яка завдається конкретним діянням.

Згідно зі статтею 22 КУпАП при малозначності вчиненого адміністративного правопорушення орган (посадова особа), уповноважений вирішувати справу, може звільнити порушника від адміністративної відповідальності й обмежитись усним зауваженням. Під малозначністю розуміють таку формальну, передбачену КУпАП, умисну дію або бездіяльність суб'єкта адміністративного правопорушення, яка через малозначність заподіяної шкоди не є суспільно шкідливою [21, 50-51].

Звільнення від відповідальності за малозначністю - одна з форм виховного впливу, що застосовується в цьому разі судом. Вона не пов'язана ні з адміністративним стягненням, ні з заходами громадського впливу, оскільки усне зауваження не тягне за собою жодних юридичних наслідків. Застосування звільнення за малозначністю можливо лише при відсутності в діянні суспільної небезпечності, а також нездатності такого корупційного діяння завдати значної шкоди суспільним або державним інтересам, правам і свободам громадян або іншим охоронюваним законом цінностям і наявності впевненості суду в тому, що правопорушник усвідомив протиправність своєї поведінки та є підстави вважати, що він не буде допускати подібного в майбутньому.

Реалізація положень ст. 22 КУпАП дозволяє також уникнути дріб'язковості в притягненні осіб до відповідальності за корупційні діяння.

Треба зауважити, що звільнення особи від адміністративної відповідальності у зв'язку з малозначністю скоєного ним корупційного правопорушення є не обов'язком суду, а його дискреційним повноваженням.

У зв'язку з цим суд під час розгляду справи про корупційне правопорушення повинен ретельно розглянути й проаналізувати всі сторони вчиненого проступку, оцінити обставини його скоєння, наслідки, що настали, переконаватися у відсутності значної шкоди суспільству, державі або окремим громадянам, виявити дані, що характеризують особу порушника, обтяжуючі або пом'якшуючі його вину обставини, а також інші умови, які дозволяють досягти виховної й превентивної мети усного зауваження. Тільки в сукупності перерахованих даних можливо вирішити питання про звільнення особи від адміністративної відповідальності в кожному конкретному випадку.

Така позиція підтверджується й результатами аналізу судової практики. Зокрема, Верховним судом України вказується, що, вирішуючи питання про визнання адміністративного правопорушення малозначним, суди посилаються на характеристики особи правопорушника, ступінь протиправності вчиненого правопорушення, наявність обставин, що пом'якшують відповідальність та інших обставин, за якими можна визнати, що вчинене правопорушення є малозначним [22].

З метою зменшення можливостей зловживань при звільненні осіб, які вчинили адміністративні корупційні правопорушення, за малозначністю вчиненого діяння, зниження рівня дискреції при реалізації суддями відповідних повноважень, пропонується: узагальнити практику використання вказаної альтернативи загалом і щодо корупційних правопорушень зокрема, поширити таке узагальнення серед суддів і працівників правоохоронних органів; посилити роль прокуратури та судовий і громадський контроль за звільненням осіб від адміністративної відповідальності за вчинення корупційних діянь за цією обставиною; включити розгляд вказаної проблематики до змісту навчальних матеріалів щодо підготовки суддів і працівників правоохоронних органів; покращити співпрацю між судовими й правоохоронними органами щодо вироблення єдиних підходів під час збирання та оцінювання інформації, що підтверджує (спростовує) наявність ознак малозначності в тому чи іншому діянні.

Продовжуючи висвітлення окремих напрямів удосконалення відповідальності за адміністративні корупційні правопорушення, варто наголосити на існуванні проблем щодо юридичних осіб.

Так, виконання рекомендацій міжнародних правових актів і організацій, зміни в законодавстві зарубіжних держав стосовно відповідальності за корупційні діяння під час комерційних організацій передбачають і прискорення впровадження в практику інституту юридичної відповідальності юридичних осіб. Попередні спроби законодавця ввести відповідальність посадових осіб юридичних осіб, діяльність яких була пов'язана з корупційними діяннями, не відповідали вимогам ряду конвенційних актів ООН і РЄ, якими передбачалися необхідність санкцій не до фізичних осіб (навіть керівників, посадових осіб комерційних організацій), а безпосередньо до самого суб'єкта господарювання. Саме ця проблема залишилися не вирішеною.

На нашу думку, до основних причин, що стали на заваді позитивному її вирішенню, стала й недостатня теоретична розробленість інституту відповідальності юридичних осіб в українському праві загалом і адміністративному зокрема.

З розвитком підприємництва, дискусійним є положення вітчизняної правової доктрини щодо визнання юридичної особи суб'єктом адміністративної відпові-

дальності, адже каменем зіткнення постає питання про суб'єктивну сторону правопорушень, що нею вчиняються. Це питання розглядається у контексті як одноособового, так і колегіального прийняття рішень, що призвели до корупційного діяння.

Вважаємо, що при вирішенні цієї проблеми варто враховувати наступні положення: по-перше, не можна ототожнювати адміністративну відповідальність посадових осіб з відповідальністю юридичної особи, де вони працюють; по-друге, корупційні правопорушення можуть бути скоєні юридичною особою лише у формі прямого умислу; по-третє, до юридичних осіб повинні застосовуватися специфічні санкції, що впливають на її фінансовий стан, можливість подальшого здійснення господарської діяльності, існування загалом; по-четверте, застосування санкцій до юридичної особи не виключає можливості притягнення до юридичної відповідальності посадових осіб, що безпосередньо скоїли корупційне правопорушення; по-п'яте, в умовах сьогодення, поряд з цивільно-правовою відповідальністю суб'єктів господарювання за вчинення корупційних правопорушень, більш доцільним є запровадження адміністративної відповідальності.

На нашу думку, остаточне закріплення відповідальності юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень передбачає внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, а в перспективі - і до нормативно-правового акту, що визначатиме матеріальні норми стосовно кримінальних проступків. Зміни в кримінально-правовому законодавстві щодо юридичних осіб знаходяться в більш віддаленій перспективі.

Зважаючи на викладене, слід визначити, що адміністративна відповідальність є одним з ефективних засобів впливу на осіб, які вчинили корупційні правопорушення.

Подальший розвиток цього інституту адміністративного права в контексті протидії корупційним деліктам, на нашу думку, повинен передбачати: чітке закріплення в законодавстві ознак корупційних діянь з метою їх розмежування й усунення неоднозначності в правозастосуванні; посилення санкцій за вчинення корупційних діянь і розширення спектру заходів адміністративного примусу, що застосовуються одночасно з їх призначенням; остаточне вирішення питання про відповідальність юридичних осіб за вчинення їх представниками (посадовими особами) корупційних правопорушень; підвищення ефективності запобіжного впливу адміністративної відповідальності за корупційні діяння та пов'язані з ними правопорушення.

Реалізація цих заходів повинна здійснюватися з урахуванням наявної практики застосування адміністративно-деліктних норм, положень міжнародних правових актів, що регламентують питання протидії корупції, а також прогнозування наслідків прийняття змін до вітчизняного антикорупційного законодавства.

Література

1. Національна антикорупційна стратегія на 2011-2015 роки: схвалено Указом Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1001/2011 // Урядовий кур'єр. - 2011. - № 199.

2. Проект Концепції реформи адміністративного права України. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://radnuk.info/pidrychnuku/admin-pravo/495-butyak/21657-2012-07-11-12-12-07.html>; Коліушко І.Б., Авер'янов В.Б., Тимошук В.П., Куйбіда Р.О., Голосніченко І.П. Адміністративна реформа для

людини (науково-практичний нарис). - К.: Факт, 2001. - 72 с.; Розвиток публічного права в Україні (довідь за 2003-2004 роки) // За заг. ред. І.Б. Коліушка, Н.В. Александрової. - К.: Вид. Лікей, 2005. - 448 с.

3. Концепції реформування інституту адміністративної відповідальності в Україні. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: //http://www.pravo.org.ua/component/search/?searchword=концепція&searchphrase=all&start=40

4. Банчук О. Реформа інституту адміністративної відповідальності в Україні - проблеми та варіанти їх вирішення Актуальні проблеми держави і права: Збірник наукових праць. Вип. 35 / Редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.) та ін.; Відп. за вип. Ю.М. Оборотов. - Одеса: Юридична література, 2007. - С. 288-292.

5. Мельник М.І. Корупція: сутність, поняття, ознаки, заходи протидії: Монограф. - К.: Атіка, 2001. - С. 159.

6. Редька А. Деякі питання практики застосування Закону України "Про боротьбу з корупцією" // Коментар судової практики в кримінальних та адміністративних справах. - К.: Юрінком Інтер, 1998. - С. 154.

7. Колпаков В.К. Кузьменко О.В. Адміністративні правопорушення в системі корупційних деліктів // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). - 2002. - № 5. - С. 14-15.

8. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07 квітня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. - 2011. - № 40. - Ст. 404.

9. Ткаченко О.В. Питання ознак корупційного правопорушення / О.В. Ткаченко // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. - 2011. - № 1 (2). - С. 234-243.

10. Заброта Д.Г., Колпаков В.К. Адміністративно-правові проблеми взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією: Монограф. - Дніпропетровськ: Дніпро. держ. ун-т внутр. справ, 2007. - 147 с.

11. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. - 1984. - додаток до № 51. - Ст. 1122 (з наступними змінами та доповненнями).

12. Кримінальний кодекс України: Науково-практичний коментар. Видання шосте, перероблене та доповнене / Відп. ред. Є.Л. Стрельцов. - Х.: ТОВ «Одіссей», 2009. - 816 с.

13. Банчук О. Запровадження інституту кримінального проступку як необхідна складова реформи кримінальної юстиції // Кримінальний кодекс України 2001 року: проблеми застосування і перспективи удосконалення: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції 13-15 квітня 2007 р.: У 2-х ч. - Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2007. - Ч. 1. - С. 189-194.

14. Пояснювальна записка до [проекту Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо запровадження інституту кримінальних проступків»](#) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: // http://ligazakon.ua/L_doc2.nsf/link1/JF7TA001.html

15. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 // Голос України від 19.05.2012. - № 90-91.

16. Коліушко І., Голосніченко І. Проблеми удосконалення адміністративно - деліктного законодавства України // Право України. - 2001. - № 3. - С. 39-42

17. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. - К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. - 668 с.

18. Про внесення змін до [Кримінального кодексу України](#) щодо введення інституту кримінальних проступків: проект закону від 02.03.2012 № 10146. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/L_doc2.nsf/link1/JF7TU001.html

Гончарук С.Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України. - К., 1995. - С. 27-28.

Аналіз стану здійснення судочинства судами загальної юрисдикції в 2008 р. / Дані опрацьовано Г.І. Рудник // Вісник Верховного Суду України. - 2009. - № 5. - С. 19-34; Аналіз стану здійснення судочинства судами загальної юрисдикції у 2009 р. (за даними судової статистики) // Вісник Верховного Суду України. - 2010. - № 5. - С. 20-35; Аналіз стану здійснення судочинства судами загальної юрисдикції у 2010 р. (за даними судової статистики) // Вісник Верховного Суду України. - 2011. - № 5. - С. 17-35.

Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 року / М.І. Мельник (ред.), М.І. Хавронюк (ред.). - К.: Кантон, 2003. - 1104 с.

Судова практика розгляду кримінальних справ про службові злочини з ознаками корупційних діянь (Статті 364, 365 та 368 Кримінального кодексу України), а також справ про адміністративну відповідальність за порушення вимог Закону від 5 жовтня 1995 р. «Про боротьбу з корупцією»: Узагальнення від 01.04.2008 // Вісник Верховного Суду України - 2009. - № 6.

Заброта Д. Г.
кандидат юридичних наук, доцент
начальник кафедри спеціальних дисциплін
правоохоронної діяльності та
інформаційного забезпечення
Кримського факультету
Одеського державного
університету внутрішніх справ
полковник міліції
Надійшла до редакції: 03. 12. 2012

УДК 342.95

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ БІЖЕНЦІВ

Здобуття Україною незалежності, кардинальні зміни в її суспільно-політичному житті, падіння "залізної зависи" призвели до виникнення нових процесів - глобальної міграції. Має місце як виїзд громадян України на постійне місце проживання до інших держав, так і прибуття осіб інших держав до України, також біженців. Вказані процеси призвели до виникнення нових суспільних відносин, пов'язаних з прибуттям біженців до України, проживанням їх у нашій державі, гарантуванням їхніх

прав і свобод на території України, захисту від політичних переслідувань, що, у свою чергу, потребувало прийняття нормативних актів з метою врегулювання правового статусу біженців.

На сьогодні нормативно-правова база у сфері регулювання правового статусу біженців загалом сформована. Однак залишається багато проблемних питань, які потребують додаткового регулювання, зважаючи на особливий статус біженців і необхідність додаткових

Нестеренко К. О.

гарантій саме цій категорії осіб. Одним з таких питань є правове регулювання адміністративної відповідальності біженців, можливості застосування до біженців тих чи інших санкцій.

У цій статті висвітлюються окремі питання адміністративної відповідальності біженців, зокрема аналізується звільнення від відповідальності за певні правопорушення, можливості притягнення біженців до спеціальних видів відповідальності.

Проблем правового статусу біженців, його адміністративно-правовому забезпечення стосуються наукові праці С.П. Бритченка, Н.М. Грабар, І.Г. Ковалишина, О.Л. Копиленка, Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького. У науковій літературі вже давно висловлена позиція, яка знайшла своє підтвердження як аксіоматична й дублюється судами при узагальненні судової практики, відповідно до якої за порушення українського законодавства іноземці та особи без громадянства, які перебувають на території України, несуть відповідальність, яка поділяється на загальну та спеціальну. Загальна відповідальність полягає в тому, що іноземці, які вчинили злочин, адміністративні та інші правопорушення, несуть відповідальність на загальних підставах, як і громадяни України. У літературі до спеціальних видів відповідальності відноситься відповідальність за порушення порядку перебування в Україні, транзитного проїзду через її територію; скорочення іноземцю терміну тимчасового перебування в Україні; видворення іноземця за межі України [9; 148; 6]. Однак з такою позицією неможливо погодитись, оскільки тут змішуються поняття відповідальності та санкцій. Докладно про це йдеться в статті.

Принципи загальної відповідальності біженців полягають у наступному. Кодекс України про адміністративні правопорушення встановлює принцип національного режиму адміністративної відповідальності до іноземців і осіб без громадянства, закріплюючи в ст. 16, що іноземці й особи без громадянства, які перебувають на території України, підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах з громадянами України [1].

Водночас Закон України “Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту” не містить спеціальної норми щодо відповідальності біженців; відсутня така норма й в Конвенції про статус біженців. Але законодавство України про біженців передбачає обов’язки біженців, невиконання яких має передбачати настання юридичної відповідальності.

До біженців застосовуються також положення Закону України “Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства” у частині, що не суперечить спеціальному закону. Відповідно до зазначеного закону іноземці та особи без громадянства, які вчинили злочин, адміністративні або інші правопорушення, несуть відповідальність на загальних підставах [5]. Норми цього закону поширюються й на біженців, як на іноземних громадян і осіб без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України. Отже, можна прийти до висновку, що за загальним правилом (якщо інше прямо не встановлено законодавством) біженці несуть адміністративну відповідальність за скоєні правопорушення на тих самих умовах, що й громадяни України.

Разом з тим, особливістю адміністративної відповідальності біженців у порівнянні з громадянами України є той факт, що біженці виступають спеціальним суб’єктом у певних складах правопорушень і, з одного боку, у зв’язку з цим не є суб’єктами окремих складів адміністративних

правопорушень (наприклад, правопорушення, пов’язані з проходженням державної служби, виконанням військового обов’язку тощо). З іншого боку, суб’єктами певних адміністративних правопорушень можуть бути виключно іноземці (також біженці); такі правопорушення зазвичай пов’язані з порушенням правил і умов перебування на території України.

Однією з найголовніших особливостей адміністративної відповідальності біженців є те, що такі особи звільняються від відповідальності за деякі правопорушення, якщо такі правопорушення було здійснено з метою набуття ними статусу біженця. Виключно на біженців і шукачів притулку в Україні не поширюється адміністративна відповідальність за незаконне перетинання державного кордону України, якщо таке порушення було здійснено з наміром отримати статус біженця. Непоширення на біженців заходів адміністративної відповідальності за вказаний злочин походить з передбаченого Конвенцією про статус біженців права біженців не зазнавати покарання за незаконний в’їзд на територію держави притулку [2]. Такий підхід зумовлений тією обставиною, що незаконний в’їзд біженця на територію держави притулку найчастіше є вимушеним і переважно є єдиною можливістю врятуватися від переслідування на території держави походження [8, 137; 7, 39-41].

Відповідно до ст. 5 Закону України “Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту” якщо особа, яка з наміром бути визнаною біженцем в Україні, або особа, яка потребує додаткового захисту, під час в’їзду в Україну незаконно перетнула державний кордон України, то вона повинна без зволікань звернутися до відповідного органу міграційної служби із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту. У такому разі особа звільняється від відповідальності за незаконний перетин державного кордону України.

І.Г. Ковалишин зазначає, що адміністративне законодавство, так само, як і норми міжнародного права, передбачає, що особи звільняються від відповідальності за незаконне перетинання державного кордону тільки в разі, якщо вони в установленій законом термін звернулися до відповідних органів державної влади з приводу надання статусу біженця. Тобто, саме в залежності від знаходження цієї умови ставиться звільнення їх від відповідальності. Отже, невиконання такої умови, як вважає дослідник, тягне за собою відповідальність на загальних підставах [8, 137].

Однак, на нашу думку, з такою позицією погодитися не можна, оскільки потрібно враховувати, що особливість самого положення біженця, як особи, яка повинна рятуватися від переслідувань у чужій країні, та пов’язані з цим складнощі можуть призвести до вимушених зволікань із зверненням до органів міграційної служби. Така позиція знаходить підтримку і в судовій практиці України. Як зазначає Вищий адміністративний суд України, судам слід враховувати, що положення законодавства про біженців не встановлюють санкцій за подачу заяви про надання статусу біженця із зволіканнями. У таких випадках на порушників можуть накладатись лише стягнення у вигляді штрафу, передбачені ст. ст. 203 та 204-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (які відповідають вимогам ст. 31 Конвенції про статус біженців 1951 р.). Неприйняття заяви про надання статусу біженця до розгляду й видворення заявника суперечитиме захисту фундаментальних прав, передбачених Конвенцією про

статус біженців 1951 р. (ст. 33 “Невислання біженців”), а також Конвенцією про захист прав і основоположних свобод людини 1950 р. (ст. 3 “Загроза катувань”) [3].

Суд додатково роз’яснює, що обов’язок осіб, які з наміром набути статус біженця намагалися незаконно перетнути або незаконно перетнули державний кордон України, - без зволікань звернутися до відповідного органу міграційної служби із заявою про надання їм статусу біженця - необхідно розуміти як такий, що здійснений сумлінно, за першої можливості, тобто без необґрунтованих затримок.

Закон України “Про біженців та осіб, які потребують додаткового захисту” встановлює заборону вислання або примусового повернення, тобто недопущення видворення (добровільного чи примусового), видачі (екстрадиції), передачі, іншого примусового переміщення особи за межі України [4]. Потрібно зазначити, що одним з найважливіших принципів міжнародного права, який знайшов своє відображення в Конвенції 1951 р., є принцип невислання, за яким біженці не можуть бути повернуті до країни, де їм буде загрозувати переслідування. Принцип невислання має обов’язковий характер. З цього приводу слід зазначити, що має місце не звільнення від відповідальності, а незастосування окремих адміністративних стягнень. Також до біженців не може бути застосовано таку санкцію, як скорочення терміну тимчасового перебування в Україні.

У науковій літературі висловлюється думка, що до спеціальних видів відповідальності біженця відноситься позбавлення особи правового статусу біженця як виключний захід [8, 138-139]. Законом України “Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту” встановлено, що припинення статусу біженця відбувається внаслідок втрати, позбавлення статусу біженця або скасування рішення про визнання особи біженцем. Втрата статусу біженця можлива, зокрема, у разі набуття громадянства України, добровільного повернення до країни, яку особа залишила, тощо. Втрата статусу біженця, звичайно, не є адміністративним стягненням, а лише юридично засвідчує той факт, що особа вже не є біженцем з об’єктивних причин і набула іншого статусу.

У свою чергу, відповідно до ч. 5 ст. 11 зазначеного Закону особа позбавляється статусу біженця або додаткового захисту, якщо вона займається діяльністю, що становить загрозу національній безпеці, громадському порядку, здоров’ю населення України. Деякі дослідники вважають, що оскільки позбавлення особи статусу біженця можливе тільки в односторонньому порядку з боку держави за протиправну діяльність біженця (порушення законодавства про біженців) і виступає правовою санкцією, яка містить покарання, оскільки змінює правовий статус особи, значно звужує її права, а тому є спеціальним видом адміністративної відповідальності [8, 138-139].

Однак, як уявляється, такий висновок є досить суперечливим. Як відомо, адміністративна відповідальність настає за наявності складу адміністративного правопорушення - об’єкта, суб’єкта, суб’єктивної та об’єктивної сторін; адміністративне стягнення ж є мірою покарання за відповідне правопорушення. Однак протиправна діяльність особи, що становить загрозу національній безпеці відповідно до законодавства України, є злочином, тому позбавлення у зв’язку з цим особи статусу біженця навряд чи можна назвати адміністративним стягненням. Крім того Кодекс України про адміністративні правопо-

рушення в окремих статтях передбачає відповідальність і встановляє відповідні санкції за вчинення дій щодо порушення громадського порядку, а також спрямованих проти здоров’я осіб. Позбавлення особи статусу біженця у зв’язку з вчиненням таких правопорушень може розглядатися із застосуванням до особи додаткового адміністративного стягнення. Крім того, позбавлення особи статусу біженця настає у зв’язку з порушенням галузевого законодавства України, а не законодавства про біженців. Отже, на нашу думку, питання про природу позбавлення особи статусу біженця, кваліфікація такої процедури й порядок її застосування потребують додаткового вивчення й обґрунтування та, враховуючи складність цього питання, є предметом окремого дослідження.

Разом з тим, зазначений Закон містить новелу, а саме передбачає такий спосіб припинення правового статусу біженців, як скасування рішення про визнання особи біженцем. Відповідно до ч. 6 ст. 11 зазначеного закону рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, скасовується, якщо вона повідомила недостовірні відомості, пред’явила фальшиві документи, що стали підставою для визнання особи біженцем. Вважаємо, що такий спосіб припинення статусу біженця також є адміністративною відповідальністю за скоєння відповідного адміністративного правопорушення. У такому разі чітко простежується склад адміністративного правопорушення, визначений вид адміністративного стягнення. Крім того, вважаємо, що скасування рішення про визнання особи біженцем має наслідком можливість притягнення відповідних осіб до відповідальності за правопорушення, які були скоєні цими особами, і до відповідальності, від якої такі особи були звільнені у зв’язку з набуттям статусу біженця, якщо не сплинув строк, протягом якого особу можна притягнути до відповідальності. Наприклад, це може бути таке правопорушення, як незаконне перетинання державного кордону України. Тобто, на нашу думку, у разі скасування рішення про надання особі статусу біженця особа має вважатися такою, що не набувала статусу біженця, з настанням відповідних правових наслідків.

З урахуванням зазначеного, на підставі проведеного дослідження можна зробити певні висновки. Так, відповідно до положень чинного законодавства України біженці несуть адміністративну відповідальність нарівні з громадянами України. Особливості адміністративної відповідальності полягають, по-перше, у тому, що біженці як іноземці можуть виступати спеціальними суб’єктами правопорушень, суб’єктами яких не є громадяни України й навпаки. Крім того, порівняно з іноземцями, до біженців не можуть бути застосовані певні види стягнень, а саме - видворення, виселення, повернення тощо, а також скорочення строку перебування в Україні. Спеціальна адміністративна відповідальність біженців дістала вияв у можливості скасування рішення про надання особі статусу біженця. Вважаємо, що в такому разі особа повинна вважатися такою, що не набувала статусу біженця. Кваліфікація такої процедури, як позбавлення статусу біженця, потребує додаткового вивчення й обґрунтування.

Перспективами подальших досліджень є аналіз процедурних аспектів притягнення біженців до адміністративної відповідальності, визначення суб’єктів притягнення до відповідальності, аналіз окремих складів адміністративних правопорушень, детальне вивчення природи позбавлення статусу біженця, аналіз матеріалів правозастосування та судової практики в цій сфері.

Література

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. Додаток до № 51. - 1984. - Ст. 1122.

2. Конвенція Про статус біженців від 28.07.1951 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_011

3. Конвенція про захист прав і основоположних свобод людини від 04.11.1950 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_004

4. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08.07.2011 р. / Офіційний вісник України. - 2011. - № 59. - Ст. 2347.

5. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 р. / Офіційний вісник України. - 2011. № 83. - Ст. 3014.

6. Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця, видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням

іноземця та особи без громадянства в Україні: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 25.06.2009 р. № 1 // Вісник Вищого адміністративного суду України. - 2009. - № 3. - С. 106

7. Грабар Н.М. Адміністративно-правове забезпечення статусу біженців в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07 / Львівський держ. ун-т внутрішніх справ. - Л., 2007. - 226 с.

8. Ковалишин І.Г. Правовий статус біженців в Україні: проблеми теорії та практики: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Інститут законодавства Верховної Ради України. - К., 2005. - 198 с.

9. Фрицький О.Ф. Конституційне право України. - К.: Юрінком Інтер. - 2002. - 510 с.

Нестеренко К.О.

аспірант Національного університету

"Одеська юридична академія"

Надійшла до редакції: 12. 12. 2012
