

ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВИЗНАВСТВА

Vladimir Vasilyevich Cherney –
Candidate of Legal Sciences (PhD in
Law), Docent, National Academy of
Internal Affairs, (Ukraine, Kiev), Vice-
rector on academic-methodical and
research work

CRIMINAL LEGAL MEASURES AGAINST LEGALIZATION (LAUNDERING) OF PROCEEDS FROM CRIME IN UKRAINE AND FOREIGN COUNTRIES

The article provides an overview of the criminal law measures against legalization (laundering) of proceeds from crime. The author makes an international analysis of the criminal law provisions aimed at preventing legalization (laundering) of proceeds from crime and proposes the areas of its use in Ukraine.

Keywords: legalization (laundering) of proceeds; prevention; international experience; Ukraine.

Розглянуто питання кримінально-правових заходів протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. Автором проведено аналіз міжнародних кримінально-правових норм з протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та запропоновано напрями його застосування в Україні.

Ключові слова: легалізація (відмивання) доходів; попередження; міжнародний досвід; Україна.

Рассмотрены вопросы уголовно-правовых мер противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем. Автором проведен анализ международных уголовно-правовых норм по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и предложены направления его использования в Украине.

Ключевые слова: легализация (отмывание) доходов; предупреждение; международный опыт; Украина.

Study of international experience in the criminal law measures of preventing legalization (laundering) of proceeds from crime becomes of especially contemporary significance as Ukraine has only begun building the legislative and administrative foundations for efficient functioning of the appropriate system.

Every nation has own particularities in the legal regulation and organization of the system of preventing legalization (laundering) of proceeds from crime. If we'll take a look at the countries of Europe on the whole, they could be conditionally classified into three groups of states from the viewpoint of socioeconomic and legal conditions bearing upon the criminals' choice of money laundering methods:

- European Union states which have not only developed appropriate legislative and regulatory acts but also created conditions for their implementation and have substantial experience in applying them;

- Central and Eastern European states which recently acceded to the European Union and have developed the appropriate legislative framework regulating this sphere but have insignificant experience in applying it;

- ex-Soviet republics which brought their legislations into conformity with requirements of international organizations and the European Union but have imperfect legislation application mechanisms.

According to the world practice, there are basically four approaches to legislative definition of the list of offenses generating proceeds that require laundering:

- 1) this list was narrowed down and includes only the offenses associated with illicit drug trade (Singapore) or the subject matter of legalization (laundering) is limited to cash, securities, or other tangible assets (Aruba, Netherlands Antilles);

- 2) this list was substantially enlarged and includes all offenses provided by the criminal law (Iceland, Turkey) or almost all offenses (Portugal, Finland);

- 3) the list of offenses which may generate proceeds requiring legalization is limited to: serious crimes (Spain); felonies only and does not include misdemeanors (Netherlands); felonies punished by hard labor (Switzerland);

- 4) in some countries (United States, Italy), the list of offenses provided by law is exhaustive and compiled by referring to their specific types or numbers of articles in the Criminal Code or other codes [1; 2; 3; 4].

Foreign experience shows that every nation, although taking into account (to a certain degree) international legal recommendations, nevertheless chooses own way of improving its national legislation combating legalization of proceeds from crime and often narrows down the list of predicate offenses vis-à-vis provisions of the 1990 Convention of the Council of Europe [5; 6].

According to part 4, § 165 of the Criminal Code of Austria (paragraph title: 'Money laundering'), elements of property are considered illicit if they were gained by committing an offense and intended for commitment of an offense or if they contain the value of acquired or gained tangible valuables.

Under Article 324-1 of the French Penal Code, laundering means, in particular, any operation involving investment, hiding, or conversion of direct or indirect proceeds from crime or misdemeanor. The same interpretation is used in the American judicial practice.

For example, the United States Money Laundering Control Act of 1986 provides for two types of offense: 1) laundering of monetary instruments via financial transactions or by transporting, transmitting, or transferring these instruments; 2) engaging in a monetary transaction in criminally derived property of a value greater than \$10,000 and is derived from specified unlawful activity.

The aforementioned activities include not only illicit drug business but also other serious crimes: contraband, money counterfeiting, banking frauds, bank and post office robberies and thefts, espionage, etc.

§ 261 of the German Criminal Code deals with hiding proprietary objects, concealing their origin and obstructing or endangering the investigation of their origin, them being found, confiscated, their deprivation or them being officially secured. At the same time, § 261 of the German Criminal Code contains the exhaustive list of unlawful acts representing the source of proprietary objects that constitute the subject of money laundering. They include: felonies (indent 1, § 12 of the German Criminal Code mentions, in particular, murder, human trafficking, taking hostages, counterfeiting of banknotes and euro checks, arms trade); drug-related criminal acts mentioned in a separate Law on Narcotics; certain criminal misdemeanors (in particular, tax-related) committed, as a rule, as a trade or by a member of a gang; misdemeanors committed by a member of a criminal organization. These criminally-punishable acts are regarded as the most significant and characteristic signs of the organized crime. Therefore, liability for laundering is linked to specific offenses, not their seriousness.

The Italian Criminal Code which sets the penalty for legalization of money and other property in the form of imprisonment for a term between 4 and 12 years and fine in the amount between 2 and 30 million lire and also contains the exhaustive list of predicate offenses: robbery and extortion under aggravating circumstances, kidnapping for extortion purposes, crimes related to production and sale of narcotic drugs and psychotropic substances.

Article 301 of the Spanish Criminal Code which provides liability for acquisition, transformation, transfer, and other forms of handling the criminally-gained property and for concealing its true nature, origin, location, purpose, or rights with respect to it stipulates that said property must be gained by committing a serious crime. Under Articles 13 and 33 of the Spanish Criminal Code, crimes punishable by imprisonment for more than three years are considered serious.

The matter is handled similarly in Austria, but § 165 of this country's Criminal Code includes to predicate offenses, in addition to crimes, the misdemeanors under § 304 to 308 of the Criminal Code (receiving gifts, bribery) and also smuggling and customs duty evasion.

Article 305 of the Swiss Criminal Code (Article title: 'Money laundering') provides liability for certain acts with assets originating from a felony. At the same time, Article 9 of the Swiss Criminal Code distinguishes between such criminally-punishable acts as felonies and misdemeanors, defines the felonies as offenses that carry the strictest custodial sentence – hard labor

prison. Duration of this punishment which differs from an ordinary imprisonment is between one and twenty years.

According to § 284 of the Danish Criminal Code, sources of illicit property include crimes against property (theft, robbery, embezzlement, fraud (including computer fraud), abuse of trust) and certain other attempts (in particular, contraband).

Legislations of other countries, in particular, Andorra, Belgium, United Kingdom, Greece, Canada, China, Luxembourg, also contain concretized lists of the predicate offenses.

Documents of the Council of Europe tellingly envisage a possibility of amending the list of predicate offenses. Thus, according to Article 13 of the Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption of 1998, each Party to said Convention may make a reservation or a declaration with respect to the criminal offences established in accordance with Articles 2 to 12 of this Convention (active and passive bribery in the public and private sector, trading in influence), not considering them the predicate offenses for the purposes of the Council of Europe Convention of 1990. The FATF Recommendations also stipulate that every state shall define the felonies (mentioning in other places the serious crimes or crimes generating substantial proceeds) the proceeds from which, if laundered, are considered criminal.

According to Article 209 of the Criminal Code of Ukraine, the person who uses for legalization other persons not criminally punishable by law for this act must be held liable as the perpetrator. Thus, behavior of a company director who orders a subordinate unaware of the true meaning of matter to carry out a financial transaction with the monetary proceeds from crime shall be considered perpetration through an innocent intermediary.

According to Article 6 (2) of the Strasbourg Convention, each national lawmaker of the Party to the Convention may decide whether or not to consider the persons who committed the predicate offense a subject to criminally-punishable legalization (laundering) of proceeds from crime.

It is worth noting that experience of foreign legislation as regards the subjects of legalization is ambiguous. For example, in Switzerland a criminal who laundered own money is liable for both the legalization and the predicate offense. In Germany, under the law of 1998 a person who laundered proceeds from own-committed crime could be held liable for the predicate offense only. Today, this person will not be charged with laundering if he was already sentenced for participation in the previous act [7].

In the Russian Federation, prior to the entry into force of legislative changes the judicial and investigation practice used to apply Article 174 of the Criminal Code of the Russian Federation to persons legalizing not own criminally-gained proceeds but moneys or other property on behalf of other persons. Today, persons not involved in committing predicate offenses are dealt with by a separate norm of law – the revised version of Article 174 of the Criminal Code of the Russian Federation referring to large-amount financial transactions or other operations with property deliberately gained by other

persons by committing a crime in order to attach legality to the possession, use, and disposition of that property. In other words, the problem of the subject of laundering has found a clear solution in legislation.

One of the typical particularities of the criminal law of many countries with developed market economy is existence of the institute of corporate criminal liability. At first, this institute was typical for countries with the Anglo-Saxon (common) law system, but subsequently it was also adopted by many countries of continental Europe (the Netherlands, Finland, Portugal, France, Denmark, Luxembourg, and other).

Under U.S. law corporations may be held liable for various offenses of the very broad range. As far as economic crimes are concerned, the American researches Marshall Clinard and Peter Yeager have discovered six main types of the corporate crime [8: violation of administrative acts and directives, e.g., noncompliance with the government directives to recall defected goods or refusal to build treatment plants; violation of environmental protection directives (air and water pollution, contamination of land with oil or chemicals); financial crimes (illegal subsidies to political organizations, bribing politicians, violation of foreign exchange law, et al); failure to comply with labor safety and accident prevention norms (actions contradicting labor and wage regulations, including discrimination of hired workers on the basis of race, gender, or religion); production offenses (manufacture and sale of unreliable and life-threatening motor vehicles, aircraft, automotive tires and devices, foods and drugs harmful to human health); unfair trade practice (violation of competition conditions, setting prearranged prices, and illegal division of market spheres of influence).

Therefore, according to the U.S. law, corporations are responsible for actions of their agents (representatives), if the latter were acting within the scope of their powers under labor agreement ('within the scope of their position') and intended to benefit the corporation, although that motive could've been combined with other motives and the very fact of the corporation receiving benefits is not indispensable. In the U.S. law, theoretical substantiation of holding a corporation liable for the actions of its agent is provided by the 'respondeat superior' doctrine [9].

As for the European criminal law, back in 1929 the International Congress on the Criminal Law held in Bucharest spoke in favor of introducing criminal liability for corporate entities, and today, the majority (although not all) of the European Union member states have appropriate provisions in their national legislations [10].

Recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe member states regarding corporate liability for offenses committed in the course of business activities, adopted on 20 October 1988 at the 420th conference of assistant ministers, stipulate the following grounds for liability: increased number of offenses committed by companies in the course of their business activities, which inflicts substantial damages upon individuals and the society on the whole; desire to apply liability in the cases when benefits were obtained as a result of unlawful activities; difficulties in identifying particular

persons who must be held liable for offenses, stemming from a company's complex organization; the need to punish companies for unlawful activities to prevent further offenses and collect damages.

According to these recommendations, corporate entities must be charged with liability for offenses committed in the course of their activities, even if an offense is unrelated to a company's business objectives. A company must be held liable regardless of whether or not a particular individual whose actions contained the elements of crime was identified. If said individual was identified, charging a company with liability should not relieve the person guilty of offense from liability, and vice versa. In particular, a company's administrative staff must be held liable for defaulting on their job responsibilities, if that led to the commitment of an offense.

The Committee of Ministers has recommended to provide for the following measures with regard to corporate entities guilty of committing an offense: warning, reprimand, obligation recorded in a judicial protocol; decision ruling a liability without application of penalties; fine or another financial penalty; confiscation of property which was used to commit an offense or gained as a result of unlawful activity; imposition of bans on engagement in certain activities, revocation of financial benefits and subsidies; ban on advertisement of goods and services; license revocation; dismissal of the management, imposition of provisional administration by courts; closure or liquidation of company; collection of compensations and (or) restitutions in favor of the aggrieved party, restoration of the previous state; publication of resolution on application of penalties, or other measures.

The European criminal codes which incorporated this idea have done it with various degree of specification. This, the Dutch Criminal Code has Article 51 dedicated to this matter, stipulating that criminally-punishable acts may be committed by both natural persons and legal entities. If a criminally-punishable act was committed by a legal entity, the ensuing criminal case may contain resolutions regarding punishment and enforcement measures.

In Ukraine, the problem of introduction of the institute of corporate criminal liability is currently in the solution phase. It stems not only from integration processes of foreign countries which take measures to combat economic crimes. There are also intra-national factors: today, use of the legal entity form became an indispensable condition for commitment of the majority of qualified crimes in economic sphere, which requires adequate criminal law measures of counteraction.

BIBLIOGRAPHY

1. Tosunyan G. A. Opposition to the legalization (laundering) of funds in financial-credit system: experience, problems, prospective. [study-practical tutorial.] / G. A. Tosunyan, A. Y. Vakulyan. – Moscow, 2001.

2. Kottke K. “Dirty money” – how to combat?: Directory on tax legislation in terms of “dirty” money / translated from German / Kottke K. – Moscow, 2005.

3. Korostelev S. Y. Criminal liability for the legalization (laundering) of funds or other assets derived from criminal activity: synopsis to thesis for the degree of candidate of legal science (PhD in Law) speciality 12.00.08 / Korostelev S. Y. – Vladivostok, 2006.

4. Peters R. G. Money Laundering and Its Current Status In Switzerland: New Disincentives For Financial Tourism. – Int’l L & Bus, 1990.

5. Khavronyuk N. Y. Criminal legislation of Ukraine and other countries of continental Europe: comparative analyses, harmonization problems: [monograph] / Khavronyuk N. Y. – Kyiv, 2006.

6. Chernyavskiy S. S. Legalization (laundering) of proceeds in the mechanism of economic fraud: complex analyses / Chernyavskiy S. S. // Science herald of Kyiv National University for internal affairs. – 2008. – № 3. – pages 113–123.

7. Benitskiy A. C. Criminal liability for the legalization (laundering) of funds or other assets derived from criminal activity: qualification problems and legislation improvement: [monograph] / Benitskiy A. C. – Lugansk , 2001.

8. Clinard, Marshall B. & Yeager, Peter Cleary. (2005). Corporate Crime. Somerset, NJ: Transaction Publishers. ISBN 1-4128-0493-0

9. Usatiy G. A. Laundered money / Usatiy G. A. // Legal herald of Ukraine. – 2002. – № 17 (357).

10. Kuzakhmetov D. R. Legalization (laundering) of funds or other assets derived from criminal activity: theory questions, legal regulations and practices: synopsis to thesis for the degree of candidate of legal science (PhD in Law) speciality 12.00.08 / Kuzakhmetov D. R. – Kazan, 2006.

Тімуш Ірина Сергіївна –
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри цивільного
права і процесу Національної
академії внутрішніх справ

ВІДШКОДУВАННЯ МОРАЛЬНОЇ ШКОДИ, ЗАВДАНОЇ ГРОМАДЯНАМ ПІД ЧАС ВІЙСЬКОВИХ КОНФЛІКТІВ

Розглянуто окремі аспекти відшкодування моральної шкоди, завданої громадянам під час військових конфліктів. Здійснено аналіз норм чинного законодавства з питань відшкодування моральної шкоди, завданої військовими конфліктами, окреслено можливі шляхи вдосконалення правового регулювання цього виду відносин.

Ключові слова: моральна шкода; військовий конфлікт; бойові дії; фізичні страждання; психічні страждання; психотравмуюча ситуація.

Рассмотрены отдельные аспекты возмещения морального вреда, причиненного гражданам во время военных конфликтов. Осуществлен анализ норм действующего законодательства по вопросам возмещения морального вреда, причиненного военными конфликтами, очерчено возможные пути усовершенствования правового регулирования данного вида отношений.

Ключевые слова: моральный вред; военный конфликт; боевые действия; физические страдания; психические страдания; психотравмирующая ситуация.

Several specific aspects of non-pecuniary damage caused to citizens during military conflicts. The analysis of the current legislation on compensation for moral damage caused by military conflicts, outlines possible ways to improve the legal regulation of this type of relationship.

Keywords: moral hazard; armed conflict; hostilities; physical pain; mental suffering; traumatic situations.

Цивілізованість і демократичність кожної держави визначається, насамперед, рівнем її конкретної турботи про потреби найбільш знедолених громадян. На жаль, сьогодні соціально незахищених людей в Україні більшість. За свою працю, втрачене здоров'я на трудових і ратних фронтах вони чекають від своєї держави більш гуманного ставлення до себе і своїх сімей, належних умов життя, впевненості в майбутньому.

Досліджуючи інститут компенсації моральної шкоди, слід зазначити, що найбільш проблемним є питання відшкодування такого виду шкоди громадянам, які постраждали внаслідок військових подій і

катастроф. До таких осіб, насамперед, необхідно включити ветеранів війни в Афганістані та ліквідаторів аварії на Чорнобильській АЕС. Головними питаннями, сотні громадян, є такі: чи можлива компенсація майнової і моральної шкоди, завданої громадянам військовими діями в Афганістані, на кому лежить обов'язок її компенсації, до якого органу подавати позови, чи вимагаються докази неправомірності військових дій і т. д. Щоб дати обґрунтовану відповідь на них, необхідно звернутися до тлумачення Конституції України, чинного законодавства, до міжнародних норм. Стосовно компенсації шкоди (майнової і моральної), завданої військовими діями, йдеться про цивільні правовідносини, а не адміністративні. У цьому разі необхідно керуватися не будь-якими галузевими, а саме нормами цивільного законодавства.

Проблемі юридичного права людини на компенсацію моральної шкоди присвячено праці багатьох учених, які є представниками різних галузевих юридичних наук. Так, у радянський період, а пізніше в Україні та Російській Федерації вагомий внесок у дослідження цієї проблеми зробили такі вчені: М. М. Агарков, С. М. Антосик, Б. Т. Безлепкін, А. М. Белякова, Д. В. Боброва, Л. В. Брусицин, М. І. Гошовський, С. Є. Донцов, В. В. Глянцев, В. А. Дубрівний, А. М. Ерделевський, О. В. Крикунов, М. С. Малєїн, М. М. Малєїна, Є. А. Міхно, С. В. Наріжний, В. Т. Нор, В. П. Паліюк, П. М. Рабінович, З. В. Ромовська, А. М. Савицька, В. М. Савицький, С. Ф. Сокол, Н. С. Шимон та інші.

Метою статті є дослідження порядку та умов відшкодування моральної шкоди, завданої громадянам під час військових конфліктів, окреслення можливих напрямів удосконалення та підвищення ефективності чинного законодавства.

У цивільному праві обов'язок відшкодувати шкоду виникає в разі невиконання умов договору, тобто йдеться про відшкодування шкоди, завданої в договірних відносинах (договірна відповідальність). Крім того, відповідальність виникає у випадку, якщо громадянину або юридичній особі завдана шкода, тобто за фактом завдання шкоди. У цьому разі йдеться про позадоговірні зобов'язання, що виникають унаслідок завдання шкоди. Тому необхідно керуватися тими нормами цивільного законодавства, що регулюють зобов'язання в контексті причини завдання шкоди. Слід погодитись з тими науковцями, які вважають, що завдання моральної шкоди ще не породжує обов'язку її компенсації [1, с. 210]. У кожному випадку необхідно доводити: наявність самої шкоди; протиправність дій, якими завдана шкода, тобто факту порушення норми права, наприклад, право на життя, право на житло; за деякими винятками, що стосуються, наприклад, джерела підвищеної небезпеки, доводити вину особи, яка завдала шкоди (якщо шкоди завдано каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю фізичної особи внаслідок дії джерела підвищеної небезпеки; якщо шкоди завдано фізичній особі внаслідок її незаконного засудження, незаконного притягнення до кримінальної відповідальності, незаконного застосування як запобіжного заходу

тримання під вартою або підписки про невиїзд, незаконного затримання, незаконного накладення адміністративного стягнення у вигляді арешту або виправних робіт); причинний зв'язок між протиправними діями і шкодою, що настала.

Актуальним питанням є також визначення належного суб'єкта відповідальності в справах компенсації шкоди, завданої військовими діями, зокрема в Афганістані. Здається, що єдиним належним суб'єктом повинна бути держава, державний бюджет як суб'єкт цивільного права. Статтею 56 Конституції України встановлено, що кожний має право на компенсацію шкоди, завданої державою, якщо шкода була завдана незаконними діями або бездіяльністю органів державної влади або їх службових осіб. Цивільним кодексом України встановлено, що збитки, завдані громадянину або юридичній особі в результаті незаконних дій або бездіяльності державних органів, підлягають відшкодуванню державою, якщо йдеться про завдання шкоди органами виконавчої влади України [2]. Таким чином, зазначеними нормами немов би розмежовано суб'єктів відповідальності, коли шкода завдана органами державної влади або органами держави. Будь-яких інших норм, що розширювали б коло суб'єктів і вказували на будь-який інший суб'єкт, крім держави, у праві немає. Таке вирішення питання не суперечить принципам і нормам міжнародного права. У Міжнародному пакті про громадянські і політичні права (п. 3) зазначено, що кожна держава зобов'язується забезпечити будь-якій особі права і свободи якої порушені, ефективні засоби правового захисту, навіть якщо це порушення було вчинене особами, які діяли за офіційним наказом [3].

Таким чином, обов'язок щодо відшкодування шкоди як майнової, так і моральної лежить на державі. До того ж у чинному праві є аналогії, коли обов'язок з відшкодування шкоди, завданої незаконними діями органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури й суду у виді арешту, притягнення до кримінальної відповідальності, незаконного засудження покладено на державу як на суб'єкта права. Від імені держави у відносинах, урегульованих цивільним законодавством, беруть участь органи управління державним майном, фінансові й інші спеціально уповноважені державою органи. За цивільно-правовими зобов'язаннями держава відповідає засобами відповідного державного бюджету, що перебуває в її власності. Отже, представляти інтереси держави повинні його фінансові органи, зокрема, Міністерство фінансів України.

У контексті відшкодування шкоди, у тому числі й моральної, завданої бойовими діями в Афганістані, йдеться про кількох відповідачів, оскільки рішення про використання збройних сил фактично приймалося колегіально.

Насправді ж таке припущення суперечить принципам цивільного права. Необхідно встановити єдиного відповідача за аналогією з органами дізнання, слідства, прокуратури й суду. Перераховані органи солідарно не відповідають, обов'язок щодо відшкодування шкоди покладено на державу як суб'єкта права. Відповідно до принципів і змісту

конституційних постанов, принципів цивільного законодавства про права особи, пріоритетне значення мають права й інтереси потерпілих. Та обставина, що в суді можуть виникнути суперечки всіх зазначених відомств між собою і з потерпілими, закономірно призведе до ускладнення можливості стягнення шкоди і обмеження можливості потерпілих при одержанні компенсації. При цьому необхідно враховувати неплатоспроможність перерахованих державних організацій, наприклад, Збройних сил, а також те, що вони утримуються за рахунок бюджету держави. Отже, відповідальність повинна бути покладена на єдиного відповідача – на державу.

У Конституції України визначено пріоритети цінностей: людина, її права і свободи визначено вищою цінністю. Водночас у Конституції йдеться про можливість обмеження прав і свобод громадян в умовах надзвичайного стану. Але навіть за цих умов право на життя й інші найважливіші для людини права не підлягають обмеженню. Проте в Афганістані не було проголошено ані надзвичайного, ані військового стану. Звичайно, у міжнародному праві відсутня норма, що дозволяє будь-якому зазіхати на життя, права і свободу багатьох тисяч громадян. Немає таких норм і в національному законодавстві. Але в чинній Конституції України закріплено: “В Україні визнаються і гарантуються права людини і громадянина згідно із загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права” [4].

Сьогодні можна по-різному оцінювати війну в Афганістані, але її учасники донині не можуть компенсувати матеріальної і моральної шкоди.

Законодавством установлено, що моральна шкода, зокрема, полягає в моральних переживаннях та стражданнях у зв’язку з втратою родичів, неможливістю продовжувати активне суспільне життя, втратою роботи, фізичним болем, пов’язаним із завданням каліцтва, іншим пошкодженням здоров’я або у зв’язку із захворюванням, перенесеним унаслідок моральних страждань і переживань тощо.

Відповідно до Цивільного кодексу України, моральна шкода, завдана громадянину або організації вчинками іншої особи, яка порушила їх законні права, відшкодовуються особою, яка завдала шкоди, якщо вона не доведе, що моральна шкода завдана не за її вини. Моральна шкода відшкодовується в грошовій або іншій натуральній формі за рішенням суду незалежно від відшкодування майнової шкоди. При цьому враховуються характер і тривалість страждань, стан здоров’я потерпілого, тяжкість завданої травми, наслідки тілесних ушкоджень, суттєвість змушених змін його життєвих і виробничих відносин, ступінь зниження престижу тощо.

Моральна шкода учасників бойових дій в Афганістані полягає у внутрішньому дискомфорті, порушенні внутрішньої рівноваги, що змушує вдаватися за будь-якою допомогою, зокрема, звертаючись до чинних законів, з метою компенсувати завдані їй моральні і фізичні страждання. При визначенні розміру моральної шкоди ветеранів війни необхідно врахувати психофізичний стан післявійськових дій і їх соціальну

адаптацію в мирний час, з якими проблемами вони стикаються внаслідок завданих їм страждань. Багато з цих стереотипів поведінки, придатних тільки для бойової обстановки, продовжують відбиватися протягом багатьох років. Ці люди пережили події, які травмують психіку. Війна в Афганістані породила надзвичайно багато травмуючих переживань та страждань. Те, що відбувалося, не мало нічого спільного з нормальним людським життям. Події впливали не тільки своєю інтенсивністю, а й частою повторюваністю: травми слідували одна за одною, так що в людини не було часу “прийти до тями”. Характерно те, що людина пережила одну або кілька травмуючих подій, що глибоко порушили її психіку. Нормальна психіка в такій ситуації природно прагне пом’якшити дискомфорт: людина, яка пережила таку реакцію, докорінно змінює своє ставлення до навколишнього світу. Якщо травма була порівняно незначне, то підвищена тривожність й інші симптоми стресу поступово минуть протягом кількох годин, днів або тижнів. Якщо ж травма була сильною або травмуючі події повторювалися, болісна реакція може зберегтися на багато років. Так, наприклад, у сучасних бойових ветеранів гул гелікоптера або звук, що нагадує вибух, може викликати гостру стресову реакцію. Водночас людина прагне думати, почуватися і діяти так, щоб уникнути важких спогадів. “Бойові рефлексії” не здавались чимось незвичайним, доки людина перебувала в районі військових дій.

З розповіді багатьох ветеранів повернення додому було не менше, а то і більш важким, ніж військові хвилювання. У такій ситуації психічне напруження тривалий час не знаходить собі виходу. Так, наприклад, для стану посттравматичного синдрому, притаманного кожному ветерану війни в Афганістані, характерна невмотивована пильність. Людина пильно стежить за всім, що відбувається навколо, ніби їй постійно загрожує небезпека. При найменшій несподіванці вона робить навальні рухи (кидається на землю під час звуку гелікоптера, що низько пролітає, різко обертається і приймає бойову позу, коли хтось наближається до неї із-за спини).

Характерною є притупленість емоцій, коли людина повністю або частково втратила спроможність до емоційних виявів, їй тяжко встановлювати дружні стосунки з оточуючими, їй недосяжні радощі, любов, творчий підйом, жартівливість. Для таких осіб характерні тривалі депресії, що виявляється у нервовому виснаженні, апатії і негативному ставленні до життя; загальній тривожності, емоційних переживаннях, зловживанні наркотичними і лікарськими речовинами. Намагаючись знизити інтенсивність посттравматичних симптомів, багато ветеранів, зокрема афганських, уживають марихуану, алкоголь та інші наркотичні речовини. Пригнічуючи в собі негативні почуття (гнів, ненависть, ревності, лютю, підозрюваність), людина, водночас, втрачає спроможність зазнавати позитивних емоцій (любов, доброту, дружелюбність, довіра).

При вирішенні питання про відшкодування моральної шкоди особам, які постраждали внаслідок бойових дій, необхідно врахувати обсяг шкоди, що компенсується. Загальний принцип в цивільному праві – це повне

відшкодування, що означає компенсацію реальної шкоди й неoderжаних доходів (компенсація втраченого заробітку, призупинена пенсія, втрата житла чи будь-якого іншого майна). У кожному конкретному випадку шкода повинна оцінюватися судом, відповідно до тих збитків, що були завдані громадянину. Жодних перешкод для компенсації моральної шкоди не існує. При визначенні розміру компенсації моральної шкоди повинні враховуватися всі обставини. В одних випадках йдеться про втрату життя (зокрема, годувальників), здоров'я і т. д., про страждання тощо. Усі ці обставини повинні враховуватися судом при вирішенні питання про розмір відшкодування моральної шкоди.

Отже, теоретичні та практичні проблеми, розв'язання яких присвячене це дослідження, полягають у тому, що загальнотеоретичні положення про моральну шкоду та про право на її компенсацію як феномени загальноправові (загальноюридичні) перебувають лише на стадії формування. Має місце деяка розпорошеність норм юридичного інституту компенсації моральної шкоди за галузями права, що призводить до звуження його змісту та ускладнення застосування. Потребує також несуперечливого теоретичного розв'язання визначення змісту загальних понять моральної шкоди, компенсації моральної шкоди, права людини на її компенсацію.

Єдиним правовим документом, що регулює відносини в галузі відшкодування шкоди ветеранам афганської війни, є Закон України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту", що визначає їх правовий статус, забезпечує створення належних умов для їх життєзабезпечення, сприяє формуванню в суспільстві поважного ставлення до них. Стосовно ж компенсації моральної шкоди учасникам війни в Афганістані, завданої військовими діями, законодавча база недосконала і вимагає подальших розробок і впроваджень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Сиротенко С. Деякі особливості застосування норм про компенсацію моральної (немайнової) шкоди стосовно суб'єктів господарювання / С. Сиротенко // Вісник Академії правових наук України. – 1999. – № 1 (16). – С. 210–217.
2. Цивільний кодекс України: станом на 1 січ. 2013 р. – К.: Ін Юре, 2013. – 480 с.
3. Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи. – К., 1992. – 228 с.
4. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

Сербин Руслан Андрійович – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, начальник докторантури та ад'юнктури Національної академії внутрішніх справ;
Мозоль Станіслав Анатолійович – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, старший науковий співробітник докторантури та ад'юнктури Національної академії внутрішніх справ;
Безуглий Олександр Анатолійович – начальник курсу докторантури та ад'юнктури Національної академії внутрішніх справ

УДОСКОНАЛЕННЯ ПІДГОТОВКИ НАУКОВИХ І НАУКОВО-ПЕДАГОГІЧНИХ КАДРІВ У НАЦІОНАЛЬНІЙ АКАДЕМІЇ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Розглянуто результати діяльності щодо підготовки наукових і науково-педагогічних кадрів у Національній академії внутрішніх справ за минулий рік. Висвітлено рівень ефективності функціонування докторантури та ад'юнктури академії і визначено заходи щодо вдосконалення підготовки науково-педагогічних кадрів вищої категорії.

Ключові слова: докторантура та ад'юнктура; наукові і науково-педагогічні кадри; підготовка наукових і науково-педагогічних кадрів; спеціалізована вчена рада; дисертаційне дослідження.

Рассмотрены результаты деятельности по подготовке научных и научно-педагогических кадров в Национальной академии внутренних дел за прошлый год. Освещены уровень эффективности функционирования докторантуры и адъюнктуры академии и определены меры по совершенствованию подготовки научно-педагогических кадров высшей категории.

Ключевые слова: докторантура и адъюнктура; научные и научно-педагогические кадры; подготовка научных и научно-педагогических кадров; специализированный ученый совет; диссертационное исследование.

The results of the preparation of scientific and scientific-pedagogical personnel of the National Academy of Internal Affairs last year. The Level of

effectiveness of doctoral and adjunction Academy and identified measures to improve the preparation of teachers of the highest category.

Keywords: doctoral and adyunktura; scientific and scientific-pedagogical staff; training of scientific and pedagogical staff; specialized academic council; dissertation research.

Серед першочергових стратегічних завдань МВС України головним суб'єктом впровадження принципово нової кадрової політики, що потребує докорінного переосмислення усталених підходів до проблеми підготовки персоналу, а насамперед науково-педагогічних працівників, що має на меті досягнення якісно нових стандартів освітньої і кадрової роботи, які відповідали б вимогам сьогодення, органічно впліталися в загальнодержавну систему вищої освіти.

Система підготовки науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації, починаючи з 60-х років ХХ ст., зазнавала суттєвих змін, зумовлених двома головними причинами: значне зростання рівня злочинності, з розгалуженою мережею її різноманітних організаційних форм; відтік кваліфікованих фахівців з органів внутрішніх справ. З цією метою, відповідно до наказу МВС СРСР від 15 травня 1970 р. № 149, у КВШ МВС СРСР було створено ад'юнктуру за чотирма спеціальностями. Серед перших ад'юнктів були П. М. Назаров, В. О. Спінов та А. О. Шейко.

З 1993 р. в Українській академії внутрішніх справ, відповідно до рішення Атестаційної комісії Міністерства освіти України від 29 жовтня 1992 р. відкрито докторантуру, у якій здійснювалася підготовка за трьома науковими спеціальностями. З того часу докторантура та ад'юнктура стала структурним підрозділом академії. Варто зазначити, що в докторантурі пройшли підготовку провідні вчені-юристи сучасності, а саме: А. І. Берлач, В. І. Галаган, О. М. Джужа, А. В. Іщенко, О. В. Копан, В. С. Кузьмічов, В. С. Медведєв, Л. Д. Удалова, В. К. Шкарупа та ін.

Докторантура та ад'юнктура Національної академії внутрішніх справ (НАВС) здійснює підготовку науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації. Ця діяльність здійснюється відповідно до поставлених завдань керівництвом МВС України, Міністерства освіти та науки України, НАВС та згідно із законодавством і відомчою регламентацією, зокрема Положенням про підготовку науково-педагогічних та наукових кадрів у вищих навчальних закладах і наукових установах МВС України (наказ МВС України від 28 квітня 2006 р. № 421), розпорядчими актами ректорату, вченої ради, Положенням про докторантуру та ад'юнктуру, рішеннями проректорів за напрямками роботи.

Загальний контроль і координацію діяльності докторантури та ад'юнктури здійснює перший проректор з навчально-методичної та наукової роботи, а також колегіальні дорадчі органи – рада з наукової роботи та спеціалізовані вчені ради.

Головним завданням докторантури та ад'юнктури НАВС є забезпечення підготовки кваліфікованих науково-педагогічних і наукових кадрів для навчальних закладів, наукових установ та органів внутрішніх справ України.

Підготовка докторантів, ад'юнктів та здобувачів здійснюється за десятима спеціальностями в семи спеціалізованих учених радах:

12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень;

12.00.02 – конституційне право; муніципальне право;

12.00.03 – цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право;

12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право;

12.00.08 – кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право;

12.00.09 – кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність;

12.00.12 – філософія права (з юридичних наук);

13.00.04 – теорія і методика професійної освіти;

19.00.06 – юридична психологія (з юридичних наук);

У березні 2012 р. відкрито спеціалізовану вчену раду з правом прийняття до розгляду та проведення захистів дисертацій на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук за спеціальністю *21.04.01 – економічна безпека держави*. Безумовно, це сприятиме виконанню НАВС як національним відомчим закладом освіти координаційної ролі саме в науковому забезпеченні протидії економічній злочинності.

Відповідно до навчального плану підготовки науково-педагогічних кадрів, у докторантурі та ад'юнктурі з ад'юнктами 1-го та 2-го років навчання проводяться заняття з таких дисциплін: філософія, іноземна мова, педагогіка вищої школи, психологія вищої школи, методологія та організація наукових досліджень, вища освіта України і Болонський процес, правові питання вищої школи, педагогічна майстерність, дидактика вищої школи, науковий стиль та правила оформлення дисертаційного дослідження, методика викладання у вищій школі, сучасні освітні технології, теорія та практика виховної роботи, права інтелектуальної власності, спеціальна фізична підготовка, вогнева підготовка, публічні виступи та захист дисертацій.

Станом на 20 лютого 2013 р. в докторантурі та ад'юнктурі навчається 733 особи:

– на денній формі – 5 докторантів та 94 ад'юнкти;

– на заочній формі – 167 ад'юнктів та 467 здобувачів.

У тому числі 167 ад'юнктів – за державним замовленням (84 – денна та 83 – заочна форми навчання).

Відповідно до Положення про підготовку науково-педагогічних та наукових кадрів у вищих навчальних закладах і наукових установах МВС України (наказ МВС України від 28 квітня 2006 р. № 421 [1]), керівництвом докторантури та ад'юнктури забезпечено належний контроль за виконанням докторантами та ад'юнктами індивідуальних планів роботи.

Двічі на рік докторанти й ад'юнкти звітують на засіданнях кафедр та проходять атестації щодо виконання індивідуальних планів роботи. Відповідно до вимог вищевказаного Положення, з урахуванням рішень ученої ради та ректорату НАВС, 18 та 19 жовтня 2012 р. проведено атестування ад'юнктів денної форми навчання наборів 2010–2011 р. Ад'юнкти, які не в повному обсязі виконували індивідуальний план роботи, заслуховувалися на засіданні ради з наукової роботи (протокол № 10 від 12 листопада 2011 р.), за результатами якого на засіданні вченої ради (протокол № 34 від 27 листопада 2012 р.) було прийнято рішення про відрядження з навчання ад'юнктів О. Я. Дрозд та О. В. Савченко.

Підвищено вимоги до виконання індивідуальних планів роботи ад'юнктами 3-го курсу денної форми навчання. Так, 20 лютого 2013 р. відповідно до доручення ректора НАВС від 4 лютого 2013 р. № 11 було проведено перевірку стану підготовки дисертаційних досліджень ад'юнктами третього року навчання. За результатами перевірки було виявлено, що 4 ад'юнкти (12 % від усього загалу) не виконують індивідуальні плани роботи, у зв'язку з цим їх було заслухано на раді з наукової роботи 20 лютого 2013 р., за підсумками якої було прийнято рішення про винесення питання на засідання вченої ради академії про їх відрядження з докторантури та ад'юнктури НАВС. Роботу решти 26 ад'юнктів визнано такою, що в цілому відповідає індивідуальним планам роботи.

У 2012 р. посилено контроль за виконанням ад'юнктами заочної форми навчання і здобувачами докторантури та ад'юнктури індивідуальних планів роботи над дисертаційними дослідженнями. За невиконання індивідуальних планів роботи без поважних причин і фінансову заборгованість наказом НАВС № 373 від 28 листопада 2012 р. відряджено 64 особи.

У 2012 р. ад'юнктурою здійснено випуск 27 осіб, з них на сьогодні захистили дисертації 13 осіб, рекомендовано до захисту в спеціалізованих учених радах – 7 (що разом становить 74 % від усього загалу), пройшли обговорення на міжкафедральних семінарах – 4, пройшли обговорення на засіданнях кафедр – 3.

Ефективність роботи докторантури та ад'юнктури НАВС утричі перевищує загальнодержавний показник. Якщо у 2011 р. середня ефективність роботи аспірантури всіх вищих навчальних закладів, які належать до сфери управління Міністерства освіти та науки України, становила 28 %, то в академії – 74 % [2].

У поточному році спеціалізованими вченими радами запроваджено практику першочергового прийняття до захисту дисертацій ад'юнктів денної форми навчання, які завершили роботу над дослідженнями в терміни, передбачені індивідуальними планами роботи. Вказане значною

мірою стимулюватиме ад'юнктів для своєчасної і якісної підготовки дисертаційних досліджень.

Випускники докторантури, ад'юнктури, а також здобувачі НАВС є основним джерелом зростання наукового потенціалу навчального закладу. Десять випускників ад'юнктури 2012 р. працюють в академії на посадах, пов'язаних з науково-педагогічною та командно-адміністративною діяльністю.

Підготовці науково-педагогічних кадрів для системи МВС сприяє функціонування в академії семи спеціалізованих вчених рад з захисту дисертацій. Так, протягом 2012 р. у спецрадах захищено 82 дисертації, з яких 8 докторських та 74 кандидатських.

Загалом за роки функціонування докторантури та ад'юнктури НАВС підготовлено 4603 особи, у тому числі 62 докторанти, 1278 ад'юнктів (691 – на денній та 587 – на заочній формах навчання), а також 3263 здобувачі.

У 2012 р. до ад'юнктури зараховано: за державним замовленням – 16 ад'юнктів на денну та 10 – на заочну форми навчання; за рахунок коштів фізичних (юридичних) осіб – 2 на денну та 19 – на заочну форми навчання; прикріплено здобувачів – 85, з них за державним замовленням – 35, за рахунок коштів фізичних (юридичних) осіб – 50.

Ужито низку заходів щодо організаційного забезпечення роботи докторантури та ад'юнктури: продовжено практику щоденних ранкових перевірок особового складу; удосконалено контроль за виконанням рішень оперативних нарад при першому проректорові з навчально-методичної та наукової роботи; проводиться двічі на рік атестація ад'юнктів.

Протягом 2011–2012 навчального року докторанти та ад'юнкти, разом з науково-педагогічними працівниками академії, брали участь більше ніж у 240 наукових та науково-практичних міжнародних, всеукраїнських, міжвузівських відомчих конференціях та семінарах, що проводилися на базі академії та інших вищих навчальних закладів України.

Керівництво академії забезпечує належні умови для ефективної роботи відділів, що забезпечують підготовку науково-педагогічних кадрів. Так, докторантура та ад'юнктура і відділ організації науково-дослідної роботи нещодавно розмістились у нових капітально відремонтованих приміщеннях, обладнаних комп'ютерною та оргтехнікою, з доступом до мережі Інтернет.

Відповідно до рішення вченої ради НАВС від 24 грудня 2012 р. (протокол № 35), забезпечується відповідність наукових досліджень академії загальнодержавним і галузевим пріоритетам, а також упровадження наукових розробок у практику та навчальний процес.

Спільно із секретаріатом вченої ради академії здійснено випуск щорічного довідника з оглядом дисертаційних досліджень, захищених у спеціалізованих учених радах академії, а також переліком затверджених

протягом року тем дисертацій, що дасть змогу оптимізувати напрями нових наукових досліджень.

Також спільно з видавничо-редакційним центром академії запроваджено практику опублікування наукових статей ад'юнктів у окремому випуску Наукового вісника НАВС.

Ведеться постійний облік та забезпечено належний контроль за виконанням індивідуальних планів здобувачами, які працюють над дисертаціями поза ад'юнктурою. За поданнями профільних кафедр, узгодженими з науковими керівниками, після відповідного обговорення питання на засіданні ради з наукової роботи, здобувачі, які не виконують індивідуальних планів роботи без поважних причин або втратили зв'язки з кафедрами, відраховуються за окремим наказом.

Зазначене вище свідчить про належний рівень підготовки науково-педагогічних кадрів у Національній академії внутрішніх справ, але існують можливості для подальшого вдосконалення і підвищення якості цієї діяльності. Зокрема, пропонується:

ураховувати при затвердженні тем дисертаційних досліджень замовлення практичних підрозділів, а також перспективні завдання, що визначені вищими органами держави для Міністерства внутрішніх справ України (наказ МВС України від 29 липня 2010 р. № 347);

передбачити заходи морального та матеріального стимулювання наукових керівників і ад'юнктів за достроковий захист дисертацій;

підтримати практику першочерговості захистів у спеціалізованих учених радах академії ад'юнктів денної форми навчання при умові своєчасного завершення ними дисертаційних досліджень та подання всіх необхідних матеріалів до спеціалізованих вчених рад;

внести пропозиції щодо відкриття нових спеціальностей, за якими буде проводитися підготовка ад'юнктів з розробленням відповідних навчально-методичних, науково-інформаційних та матеріально-технічних заходів;

продовжити практику розгляду на засіданні ради з наукової роботи питання про стан підготовки дисертаційних досліджень та виконання індивідуальних планів роботи ад'юнктами;

зобов'язати наукових керівників ад'юнктів здійснювати кваліфіковане наукове керівництво роботою над дисертацією. У разі відрахування ад'юнкта за невиконання індивідуального плану роботи без поважних причин проводити службову перевірку щодо визначення підстав, які призвели до таких наслідків, ролі кафедри й наукового керівника з цього приводу;

з метою подальшого вдосконалення наукової роботи перемінного складу академії продовжити практику висунення кращих докторантів та ад'юнктів на здобуття різних державних і недержавних стипендій, премій, тощо;

при заміщенні посад, пов'язаних з науково-педагогічною діяльністю встановити переважне право для осіб, які мають науковий ступінь та досвід практичної роботи в правоохоронних органах;

продовжити опрацювання спільно з комплектуючими підрозділами питання контролю за працевлаштуванням випускників ад'юнктури.

Отже, підготовка наукових та науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації в НАВС належить до пріоритетних стратегічних завдань формування та розвитку не тільки відомчої освіти, а й усього наукового потенціалу України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про затвердження Положення про підготовку науково-педагогічних та наукових кадрів вищих навчальних закладів МВС України : наказ МВС України від 28 квіт. 2006 р. № 421.

2. Атестаційний вісник МОНМС України. – 2012. – № 6. – С. 5.

Цвіркун Юрій Іванович –
суддя Вищого адміністративного
суду України, здобувач кафедри
адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ

ПОНЯТТЯ “ГОЛОВУЮЧИЙ” У ПУБЛІЧНИХ ПРАВОВІДНОСИНАХ

Досліджено поняття “головуючий” у публічних правовідносинах, суб'єктами яких є зазвичай колегіальні органи. Колегіальність породжує необхідність зосередження функцій щодо здійснення організаційних заходів в одній особі для реалізації покладених на відповідний орган завдань. Однак визначення, ознаки та компетенція головуючих у різних органах державної влади мають свою специфіку. Саме з'ясуванню їх особливостей присвячено цю статтю.

Ключові слова: головуючий; головуючий у судовому засіданні; Голова Верховної Ради України; Прем'єр-міністр України; публічні правовідносини; ознаки головуючого.

Исследовано понятие “председательствующий” в публичных правоотношениях, субъектами которых являются в большинстве случаев коллегиальные органы. Коллегиальность порождает необходимость сосредоточения функций по осуществлению организационных мероприятий в одном лице для реализации возложенных на соответствующий орган задач. Однако определение, признаки и компетенция председателей в различных органах государственной власти имеют свою специфику. Именно выяснению их особенностей посвящена эта статья.

Ключевые слова: председатель; председательствующий в судебном заседании; Председатель Верховного Совета Украины; Премьер-министр Украины; публичные правоотношения; признаки председательствующего.

To research the term “chairman” in public relations, entities which are in most cases collegial bodies. In turn, gives rise to the need to focus collegiality functions to implement arrangements in one person for fulfillment of tasks appropriate authority. However, the definition, characteristics and competence of the Chairpersons of various government agencies have their own specifics. It features dedicated to the elucidation of this article.

Keywords: Chair; presiding at the hearing; the Chairman of the Verkhovna Rada of Ukraine; the Prime Minister of Ukraine; public relationship; signs presiding.

Формальний розвиток суспільства неможливий без здійснення суспільного впливу на різні сфери життя шляхом подолання

суперечностей між різними соціальними групами. Отже, діяльність людини, зокрема у спільноті, а саме публічна, громадська діяльність потребує застосування владних важелів правового ладу, управлінських функцій влади.

Сучасне адміністративне право є галуззю публічного права, отже, і відносини, які воно регулює, є управлінськими відносинами в галузі публічної влади. Адміністративно-правові норми застосовують при реалізації делегованих державою відповідним суб'єктам функцій і повноважень та у внутрішньоорганізаційній діяльності не тільки органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, а й усіх державних органів, адміністрації державних підприємств, установ та організацій. Зазвичай ці органи є колегіальними, ефективність їх управлінської діяльності якраз і створює необхідні умови для належної реалізації та захисту прав і свобод громадян, забезпечує виконання покладених на них обов'язків. Однак призначення цих органів, мета створення та компетенція істотно різняться між собою. Тому реалізація покладених на державні публічні органи влади завдань неможлива без зосередження певного виду повноважень щодо забезпечення організації вирішення питань органом загалом в одній особі. Однак на сьогодні відсутнє законодавче визначення поняття головуючого в публічних правових відносинах.

Метою статті є проведення аналізу передбачених законодавством особливостей та завдань, які покладаються на головуючих певних колегіальних органів державної влади при виконанні ними своїх повноважень, а також виокремлення їх характерних ознак.

Питання, пов'язані з реалізацією публічних правовідносин залишаються одними з найактуальніших попри те, що з розвитком вітчизняної галузі публічного права відносинам у сфері управлінської діяльності приділяли особливу увагу представники різних галузей юридичної науки. Так, природу теми правовідносин досліджували Ю. К. Толстий, С. С. Алексєєв, О. Ф. Скакун, В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, В. А. Дерещ. Однак сьогодні, враховуючи зміни в українському законодавстві, зокрема в процесуальній його формі, серед науковців та юристів-практиків дедалі частіше виникають дискусії щодо юридичної природи публічних правовідносин, носіями яких є переважно колегіальні органи. Крім того, місце і роль головуючого в цих органах досі залишається поза дослідженням.

Як відомо, залежно від порядку утворення й організації влади, вона може бути одноособною, тобто такою, що зосереджена в руках однієї особи, або колективною, тобто у здійсненні якої бере участь група осіб і яка потребує певного керівництва. Поняття "головування" у публічних відносинах сягає в далеке минуле, а процес його розвитку триває тисячоліття.

Ще за стародавніх часів римляни поділили сферу правових відносин на дві основні галузі права: право публічне і право приватне. Відомий римський юрист Ульпіан, поклавши в основу критерію розмежування характер інтересів, навів класичне визначення публічного і

приватного права [1, с. 7]. Він зазначав, що публічне право є те, яке стосується становища римської держави, а приватне – користі приватних осіб [2, с. 83]. Іншими словами, римляни вважали публічними усі відносини, які виникали щодо устрою держави та її органів, а також при здійсненні ними владних функцій.

Учені В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко зазначають, що адміністративно-процесуальні відносини – це відносини, які виникають з приводу виконання адміністративних зобов'язань публічною адміністрацією. Крім того, характерною ознакою адміністративно-процесуальних відносин є те, що органи публічної адміністрації виступають у них владною стороною, яка реалізує свої виконавчо-розпорядчі повноваження, тобто має право на прийняття владного (обов'язкового) рішення [3, с. 47].

Отже, для публічного права характерним є регулювання відносин розпорядженнями імперативного характеру, що не можуть бути змінені ніякою приватною волею окремої особи. Саме імперативний метод визначає характер відносин, одним із суб'єктів яких є суб'єкт публічної влади. У свою чергу у відносинах публічно-правового характеру все підпорядковано волі державної влади. Причому здатність державного органу здійснювати владні повноваження є важливою ознакою останньої. Однак ця здатність має практичне значення лише тоді, коли вона перетворюється на реалізацію зазначених повноважень для виконання обов'язків суб'єкта владних повноважень.

Із запровадженням в Україні конституційного принципу розподілу державної влади основними видами діяльності держави є здійснення функцій законодавчої, виконавчої та судової влади [4, с. 126]. Сама процедура створення та діяльності різних органів державного публічного управління є неоднаковою. Відмінною й особливою ознакою правосуддя можна вважати особливий порядок їх створення та наявність встановленої законом процедури здійснення судочинства. Однак, враховуючи норми, що регулюють порядок проведення засідань у суді, Верховній Раді України, Кабінеті Міністрів України та в інших органах влади, може йтися про наявність інституту “головуючого” у всіх органах державної публічної влади України.

Сьогодні правова демократична держава має нести певну відповідальність перед людиною. Водночас відповідальність держави персоніфікується шляхом формування та наділення владними повноваженнями відповідних органів, що безпосередньо покликані забезпечувати права людини та їх гарантії, що визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Судова влада – це система незалежних судів, які у встановленому законом порядку здійснюють правосуддя і наділені владними повноваженнями для поновлення порушеного права і справедливості [5, с. 23]. Норми, які регулюють діяльність “головуючого”, закріплені у відповідних процесуальних кодексах України – Кодексі адміністративного

судочинства (КАС) України, Цивільному процесуальному кодексі (ЦПК) України, Господарсько-процесуальному кодексі (ГПК) України та Кримінальному процесуальному кодексі (КПК) України.

Відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 3 КАС України професійна діяльність суддів є публічною діяльністю [6]. Таким чином, будь-яка діяльність судді – головуючого в судовому засіданні є публічною діяльністю.

Враховуючи норми процесуального права, головуючим у судовому засіданні є професійний суддя, який здійснює процесуальне керівництво судовим розглядом як при колегіальному розгляді справи, так і при розгляді справи одноособово. Головуючий суддя має рівні права з іншими суддями щодо участі в розгляді й вирішенні справи, але на нього покладено низку додаткових завдань і повноважень.

Головуючий керує судовим засіданням, забезпечуючи повне, усебічне й об'єктивне з'ясування всіх обставин справи, дотримання прав та обов'язків сторін, здійснює превентивний виховний вплив на учасників судового процесу та усуває із судового розгляду все те, що прямо не стосується даної справи. Особи, які беруть участь у справі і просто присутні в судовому засіданні, зобов'язані беззаперечно підкорятися розпорядженням головуючого.

Узагальнюючи норми адміністративного, цивільного, господарського та кримінального процесуального права, можна зазначити, що головуючий у всіх процесах спрямовує діяльність учасників судового розгляду, керує встановленням всіх обставин справи і дослідженням доказів, забезпечує своїми рішеннями і діями дотримання всіх принципів правосуддя, створює умови для реалізації принципу змагальності та рівноправності сторін.

Незалежно від того, хто входить до складу суду при колегіальному розгляді справи, можливо, голова суду або його заступники, у будь-якому разі головуючим у судовому засіданні є суддя, який здійснював підготовче провадження у справі та який робить вступну доповідь про суть справи на початку розгляду справи по суті. У вирішенні всіх питань по суті при колегіальному розгляді справи всі члени колегії суддів рівноправні. Закон не надає головуючому у справі будь-яких переваг чи привілеїв. Водночас на ньому лежить обов'язок здійснювати цілу низку організаційно-розпорядчих функцій, виконання яких покликане забезпечити проведення судового засідання в повній відповідності з певним процесуальним законом, залежно від справи, яку розглядає той чи інший суд. У разі розгляду справи колегіальним складом суду головуючий також повинен забезпечити вільний виклад думок іншими суддями при розгляді питань, які підлягають вирішенню при ухваленні рішень. Однак головуючий у судовому засіданні голосує останнім.

Отже, головуючий у судовому засіданні – це суддя, який є самостійним суб'єктом процесуальних відносин під час здійснення правосуддя, отримує відповідний статус за умов, визначених нормами

процесуального закону, наділений відповідними правами та несе певне коло обов'язків з метою реалізації покладених на нього завдань.

Однак у Законі України “Про судоустрій і статус суддів” відсутня норма, що регулює питання стосовно виокремлення з-поміж суддів головуючого, тому, на нашу думку, це поняття є виключно “процесуальним” і йому притаманні відповідні ознаки, зокрема, головуючий: а) є суддею; б) набуває статусу згідно з нормами адміністративного процесуального закону (права); в) самостійний учасник публічно-правових відносин; г) наділений визначеним колом прав та обов'язків; д) має відповідне завдання, передбачене нормами процесуального закону.

Державні органи, у тому числі й органи виконавчої влади, також є суб'єктами адміністративного права, на які покладено відповідні завдання, які мають організаційну структуру і наділені компетенцією. На практиці компетенцію органу державної публічної влади реалізують посадові особи, які обіймають у цьому органі певні посади.

Виконавча влада – це самостійна гілка державної влади, на яку покладено здійснення постійного управління різними сферами та забезпечення виконання Конституції України, законів і підзаконних нормативно-правових актів [7, с. 316].

Органи виконавчої влади є ключовими суб'єктами адміністративного права, оскільки їм належить провідне місце і роль у виникненні й функціонуванні суспільних відносин, що є предметом адміністративно-правового регулювання [3, с. 54]. Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. За порядком діяльності – це колегіальний орган. До складу Кабінету Міністрів України входять: Прем'єр-міністр України, Перший віцепрем'єр-міністр, віцепрем'єр-міністри, міністри [8, с. 277–279].

Згідно з положеннями частини п'ятої статті 114 Основного Закону Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України [9]. Організаційною формою роботи Кабінету Міністрів України є його засідання, які скликає Прем'єр-міністр України. На засіданнях Кабінету Міністрів України головує Прем'єр-міністр України, а в разі його відсутності – Перший віцепрем'єр-міністр України. Особи, запрошені на засідання, можуть брати участь в обговоренні питань, вносити пропозиції, робити застереження, давати пояснення. Обговорення питання припиняється за рішенням головуючого. Рішення Кабінету Міністрів приймаються більшістю голосів членів Кабінету Міністрів, присутніх на засіданні. За умови рівного розподілу голосів вирішальним є голос Прем'єр-міністра.

Отже, глава уряду – самостійний суб'єкт публічно-правових відносин, який входить до складу Кабінету Міністрів України, організовує проведення його засідань та здійснює головування на них.

Слід виділити такі ознаки цього суб'єкта: а) є Головою Кабінету Міністрів України; б) набуває статусу згідно із Законом України “Про Кабінет Міністрів України”; в) самостійний учасник публічно-правових відносин; г) наділений визначеним колом прав та обов'язків; д) має відповідне завдання, передбачене Законом України “Про Кабінет Міністрів України”, Регламентом Кабінету Міністрів України.

Доктрина поділу влади, що ґрунтується на принципі відносної автономності й необхідного для забезпечення балансу інтересів різних соціальних прошарків суспільства паритету гілок влади, одночасно виходить з визнання певного пріоритету законодавчої гілки влади. Це зумовлено тим, що інші гілки влади (виконавча і судова) хоч і мають власну, чітко окреслену Конституцією сферу діяльності, але в підсумку провадять свою діяльність на основі виконання закону [10, с. 246].

Дійсно, єдиний законодавчий орган – Верховна Рада України має чи не найвагоміший вплив на упорядкування взаємовідносин між громадянином та державою, оскільки наділена правом створювати правовий фундамент для розвитку чесних та урівноважених відносин між ними.

Основним Законом закріплено, що конституційний склад Верховної Ради України – чотириста п'ятдесят народних депутатів України. Відповідно до статті 88 Основного Закону України, Голова Верховної Ради України здійснює повноваження, передбачені цією Конституцією, у порядку, встановленому законом про регламент Верховної Ради України [9]. Обрання Голови Верховної Ради України та його відкликання здійснюється парламентом із самого її складу, оскільки Голова обирається Верховною Радою на строк її повноважень з числа народних депутатів [9; 11].

Одним із пріоритетних напрямів роботи Голови Верховної Ради та його заступників є ведення засідань Парламенту. На пленарному засіданні ніхто не може виступати без дозволу головуючого на засіданні. Він надає слово депутатам у порядку, передбаченому Регламентом Верховної Ради України, з дотриманням черговості, встановленої для промовців на підставі їх заяв про надання слова, із забезпеченням чергування виступів на підтримку і не на підтримку обговорюваної пропозиції та забезпечення виступів від різних депутатських фракцій пропорційно їх кількісному складу.

Отже, по суті головуючий у Парламенті виконує роль щодо організації проведення самих засідань, а також слідкує за дотриманням порядку черговості виступів та контролює їх кількість від кількісного складу депутатських фракцій.

Регламентом Верховної Ради України передбачено можливість виконання функцій спікера його заступниками або одним з голів комітету Парламенту [11]. Таким чином, повноваження голови Парламенту все ж таки можуть бути делеговані іншим особам.

Отже, головуючий під час засідань Верховної Ради України – це самостійний учасник публічно-правових відносин, який входить до складу колегіального органу, обирається за встановленою процедурою для

виконання організації роботи Парламенту та наділений відповідними правами й обов'язками, зокрема, на його засіданнях.

На наш погляд, слід виділити такі ознаки головуючого під час засідань Верховної Ради України: а) є Головою Верховної Ради України; б) набуває статусу згідно з Регламентом Верховної Ради України; в) самостійний учасник публічно-правових відносин; г) наділений визначеним колом прав та обов'язків; д) має відповідне завдання, передбачене Законом України "Про статус народного депутата України", Регламентом Верховної Ради України.

Таким чином, поняття "головуючий" не є випадковим для діяльності органів державної влади. Забезпечення реалізації покладених на них обов'язків неможливе без здійснення керівної функції в одній особі. Ми навели приклади організації роботи суду під час проведення судових засідань, засідань Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, які є колегіальними органами. Проведення засідань, прийняття рішень ці органи здійснюють визначеним складом осіб, які обираються або призначаються на посаду за відповідною процедурою.

Порівнюючи повноваження головуючих в органах трьох гілок влади, слід зазначити про спільну ознаку цих суб'єктів стосовно надання законодавством повноважень щодо головування на засіданнях цих органів. По суті вони виконують однорідні обов'язки, але з урахуванням специфіки та призначення конкретного органу. Тому є підстави вважати, що завдання та призначення головуючого в органах публічної влади є фактично однаковим.

Отже, складається думка про важливість постаті головуючого в державних публічних органах, у яких йому відведено особливу роль щодо забезпечення організації роботи органу загалом. Зазвичай ці органи є колегіальними, що унеможливує вирішення окремих питань та прийняття відповідних рішень без керівника, який відповідальний за процедуру щодо втілення в життя передбачених завдань та призначення відповідного органу. З огляду на це, такі посадові особи мають самостійні окремі владні управлінські функції.

Отже, головуючий у публічних правових відносинах – це посадова особа колегіального органу, яка наділена владними управлінськими функціями, призначається або обирається на посаду за встановленою процедурою, є самостійним учасником публічно-правових відносин з приводу виконання покладених на нього завдань щодо забезпечення організації колегіального (одноособового) розгляду питань публічним державним органом.

Загальними ознаками головуючого в публічно-правових відносинах є такі:

- є посадовою особою відповідного державного органу, наявність якої передбачена нормами закону;
- набуває статусу в передбаченому законом порядку;
- має визначене нормативно-правовими актами коло завдань;
- наділений владними управлінськими функціями;

- бере участь у публічно-правових відносинах з приводу реалізації власних повноважень, виконує організаційно-розпорядчі функції, делеговані відповідним органом державної влади;
- наділений певними правами, обов'язками, обмеженнями та заборонами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Орач Є. М. Основи римського приватного права : [курс лекцій] / Є. М. Орач, Б. Й. Тищик. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 272 с.
2. Памятники римського права: Законы XII таблиц. Институции Гая. Дигесты Юстиниана. – М. : Зерцало, 1997. – 608 с.
3. Курс адміністративного права України : [підруч.] / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух [та ін.] / за ред. В. В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
4. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : [навч. посіб.] / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. – К. : Старий світ, 2006. – 576 с.
5. Судові та правоохоронні органи України : [навч. посіб.] / [П. Д. Біленчук, І. І. Котюк, А. П. Гель та ін.] ; за заг. ред. П. Д. Біленчука. – К. : Атіка, 2011. – 328 с.
6. Кодекс адміністративного судочинства України: чинне законодавство за змінами та допов. станом на 1 лют. 2012 р. : (офіц. текст). – К. : ПАЛІВОДА А.В., 2012. – 176 с.
7. Конституційне право України : [підруч.] / за ред. В. П. Колісника, Ю. Г. Барабаша. – Х. : Право, 2008. – 416 с.
8. Мельник А. Ф. Державне управління : [підруч.] / [А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна] ; за ред. А. Ф. Мельника. – К. : Знання, 2009. – 582 с. – (Вища освіта ХХІ століття).
9. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
10. Кравченко В. В. Конституційне право України : [навч. посіб.] / Кравченко В. В. – [6-те вид., виправл. та допов.]. – К. : Атіка, 2007. – 592 с.
11. Регламент Верховної Ради України : затв. Законом України від 10 лют. 2010 р. № 1861-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ligazakon.ua>.

Березовська Ірина Романівна –
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри адміністративного
та інформаційного права Інституту
права та психології Національного
університету “Львівська політехніка”

ПОНЯТТЯ І ХАРАКТЕРИСТИКА СТРУКТУРНИХ ЕЛЕМЕНТІВ МЕХАНІЗМУ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Здійснено аналіз основних теоретичних підходів до визначення змісту поняття “механізм правового регулювання”. Визначено основні елементи механізму застосування адміністративно-правових засобів забезпечення інформаційної безпеки України.

Ключові слова: інформаційна безпека; забезпечення інформаційної безпеки; адміністративно-правові засоби забезпечення інформаційної безпеки; механізм правового регулювання.

Осуществлен анализ основных теоретических подходов к определению содержания понятия “механизм правового регулирования”. Определены основные элементы механизма применения административно-правовых средств обеспечения информационной безопасности Украины.

Ключевые слова: информационная безопасность; обеспечение информационной безопасности; административно-правовые средства обеспечения информационной безопасности; механизм правового регулирования.

The article analyzes the main theoretical approaches to the definition of the term “mechanism of legal regulation”. Outlines the basic elements of mechanism of application of administrative and legal means of ensuring of information security of Ukraine.

Keywords: information security; ensuring of information security; administrative and legal means of ensuring of information security; the mechanism of legal regulation.

Забезпечення інформаційної безпеки є досить складним видом діяльності, пов'язаним з протидією загрозам національним інтересам в інформаційній сфері. У ст. 17 Конституції України закріплено, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу [1]. Зважаючи на цю конституційну норму,

інформаційна безпека держави розглядається як певний результат державно-управлінської діяльності з метою задоволення національних інтересів людини, суспільства та держави в інформаційній сфері. Важливе значення у цьому контексті має адміністративно-правовий засіб.

Упровадження дієвого механізму застосування адміністративно-правових засобів забезпечення інформаційної безпеки, зокрема його правового регулювання, є основою підтримання ефективності забезпечення національної інформаційної безпеки.

Механізму правового регулювання та його структурі присвячено значну кількість досліджень у вітчизняній адміністративно-правовій науці. Так, І. П. Голосніченко визначає, що “механізм адміністративно-правового регулювання суспільних відносин – це сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких справляється вплив на відносини, що виникають у процесі здійснення виконавчої влади. До його структури входять такі елементи: 1) норми адміністративного права; 2) адміністративно-правові відносини; 3) акти тлумачення норм адміністративного права; 4) акти реалізації адміністративно-правових норм і відносин” [2, с. 20–21].

На думку С. В. Ківалова та Л. Р. Білої, структура механізму адміністративно-правового регулювання складається з таких елементів: а) адміністративно-правових норм; б) адміністративно-правових відносин, до яких належать: об’єкт (дія, поведінка людей, матеріальні предмети, речі), суб’єкт (громадяни, особи, державні органи, підприємства установи, організації та ін.), зміст (сукупність прав й обов’язків сторін) [3, с. 14–17].

На думку Х. П. Ярмачі, “структурними елементами механізму адміністративно-правового регулювання є норми адміністративного права, адміністративно-правові відносини, акти тлумачення норм адміністративного права й акти реалізації адміністративно-правових норм” [4, с. 49].

Г. О. Шлома, розглядаючи адміністративно-правове забезпечення службової таємниці в ОВС України, пропонує таке визначення механізму адміністративно-правового забезпечення: “Це динамічна система правових форм, засобів і заходів впливу на поведінку суб’єктів через встановлення їхніх прав та обов’язків щодо створення, передачі, використання, зберігання, зміни, знищення конфіденційних службових відомостей, дія і взаємодія яких спрямовані на запобігання порушенню режиму службової таємниці чи на його відновлення у разі порушення” [5, с. 15].

А. П. Головін під механізмом адміністративно-правового регулювання діяльності міліції громадської безпеки розуміє “цілісну систему правових засобів, за допомогою яких здійснюються імперативно-нормативне впорядкування організації та функціонування її підрозділів й об’єктів управління, вплив на суспільні відносини у сфері охорони правопорядку з метою виконання суб’єктами встановлених обов’язків, забезпечення громадської безпеки, захисту прав і свобод громадян в умовах спеціальних адміністративно-правових режимів. Як складові

механізму адміністративно-правового регулювання автор пропонує такі: норми адміністративного законодавства, у тому числі відомчих нормативних актів; адміністративно-правові відносини управлінського та правоохоронного характеру; практична діяльність апаратів, служб та окремих працівників і правозастосовчі акти” [6, с. 10–11]. Отже, автор, визначаючи поняття механізму адміністративно-правового регулювання, виокремлює систему правових засобів, яка забезпечує організацію, функціонування та вплив на суспільні відносини, що, на наш погляд, є актуальним. На думку Я. М. Когута, механізм адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевої міліції – “це комплекс спеціальних заходів, засобів і способів адміністративно-правового регулювання відносин у сфері їх діяльності, що має юридичний зміст і спрямований на реалізацію повноважень суб’єктів, згідно з їхнім правовим статусом” [7, с. 11].

Метою статті є дослідження та аналіз структурних елементів механізму застосування адміністративно-правових засобів забезпечення інформаційної безпеки України.

Аналіз досліджених понять та позицій учених різних галузей права, а також особливості взаємовідносин, що розглядаються, дали змогу сформулювати власне бачення механізму адміністративно-правового регулювання взаємодії органів виконавчої влади в інформаційній сфері: це сукупність правових засобів, заходів та способів, за допомогою яких забезпечуються функціонування та розвиток взаємодії органів виконавчої влади як суб’єктів забезпечення національної інформаційної безпеки.

Структурними елементами механізму застосування адміністративно-правових засобів забезпечення інформаційної безпеки є: а) норми адміністративного права, що закріплюють права та обов’язки учасників взаємодії у сфері забезпечення інформаційної безпеки; б) адміністративно-правові відносини, що складаються у процесі спільної діяльності суб’єктів взаємодії у сфері забезпечення інформаційної безпеки; в) акти реалізації прав та обов’язків учасників взаємодії, що виражаються у втіленні приписів норм адміністративного права у процесі взаємодії суб’єктів забезпечення інформаційної безпеки.

На основі визначення структурних елементів механізму застосування адміністративно-правових засобів забезпечення інформаційної безпеки надано їх характеристику та окреслено шляхи їх подальшого удосконалення.

Перший елемент механізму застосування адміністративно-правових засобів забезпечення інформаційної безпеки пов’язаний з правовою регламентацією суспільних відносин, які урегульовані адміністративно – правовими нормами, що потребують упорядкування. Насамперед, це стосується адміністративно-правового регулювання взаємодії органів публічної влади у сфері забезпечення інформаційної безпеки. На цьому етапі відбувається розроблення, формулювання юридичних норм як загальнообов’язкових правил поведінки, визначається правове становище суб’єктів права. Забезпечення інформаційної безпеки – одне з головних

завдань, яке стоїть сьогодні перед державою і вирішення якого потребує надійного та ефективного правового забезпечення на всіх її рівнях. Саме тому налагодження ефективної системи забезпечення інформаційної безпеки передусім потребує нормативно-правового забезпечення діяльності органів публічної влади як суб'єктів забезпечення інформаційної безпеки.

Другим елементом механізму адміністративно-правового регулювання є правові відносини суб'єктів забезпечення інформаційної безпеки держави у процесі застосування адміністративно-правових засобів. Тобто загальні приписи правових норм трансформуються в конкретну модель поведінки конкретних суб'єктів. Правовідносини – особлива форма взаємозв'язку суб'єктів через їх права та обов'язки, що закріплені у правових нормах. У правовідносинах завжди є дві сторони: одна, що має суб'єктивні права, і друга – на яку покладено відповідні юридичні обов'язки [8, с. 190]. У теорії адміністративного права адміністративно-правові відносини також розглядають як “суспільні відносини у сфері державного управління, учасники яких виступають носіями прав й обов'язків, урегульованих нормами адміністративного права” [9, с. 50], або як “результат впливу адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів сфери державного управління, унаслідок якого між ними виникають сталі правові зв'язки державно-владного характеру” [10, с. 80]. Структуру адміністративно-правових відносин становлять: об'єкт (дія, поведінка людей, матеріальні предмети, речі), суб'єкт (громадяни, державні органи, установи, організації тощо), зміст (сукупність прав та обов'язків) [3, с. 17].

Третім елементом механізму застосування адміністративно-правових засобів забезпечення інформаційної безпеки є акти реалізації суб'єктивних прав та юридичних обов'язків суб'єктів забезпечення інформаційної безпеки держави. На цьому етапі правове регулювання досягає своєї мети – дозволяє фактично використати права та виконати обов'язки. На думку деяких фахівців, ця стадія вже виходить за межі правового регулювання (яке обмежується забезпеченням механізму дії права регулятивними засобами поведінки) та охоплюється іншим поняттям – правореалізацією [11, с. 151]. Водночас, на нашу думку, вказана стадія вводиться до механізму правового регулювання за наявності перешкод щодо задоволення законних інтересів суб'єктів, коли зазначені вище стадії доповнюються стадією застосування охоронних норм права.

Формами реалізації прав та обов'язків, що притаманні суб'єктам забезпечення інформаційної безпеки у процесі застосування адміністративно-правових засобів, є такі: а) додержання норм права (наприклад, отримання суб'єктами взаємодії інформації в установленому законом порядку); б) використання норм права (наприклад, право суб'єктів взаємодії вживати спільних заходів щодо забезпечення інформаційної безпеки; здійснювати спільні наукові дослідження); в) виконання норм права (наприклад, обов'язок суб'єктів взаємодії

оприлюднювати достовірну інформацію про діяльність органів виконавчої влади у сфері забезпечення інформаційної безпеки).

Визначення поняття і характеристика структурних елементів механізму застосування адміністративно-правових засобів забезпечення інформаційної безпеки України має важливе значення в контексті подальших досліджень у цьому напрямі й дає змогу виокремити проблемні питання, що потребують вирішення та подальшого вдосконалення.

Упровадження дієвого механізму застосування адміністративно-правових засобів забезпечення інформаційної безпеки та вдосконалення законодавства в сфері забезпечення інформаційної безпеки України є основою підтримки ефективності забезпечення національної інформаційної безпеки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Голосніченко І. П. Адміністративне право України: основні поняття : [навч. посіб.] / І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський. – К. : ГАН, 2005. – 231 с.
3. Ківалов С. В. Адміністративне право України : [навч.-метод. посіб.] / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – [2-ге вид., переробл. і доп.]. – О. : Юрид. л-ра, 2002. – 312 с.
4. Ярмач Х. П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Ярмач Х. П. – Х., 2006. – 438 с.
5. Шлома Г. О. Адміністративно-правове забезпечення службової таємниці в органах внутрішніх справ України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / Г. О. Шлома. – Д., 2008. – 20 с.
6. Головін А. П. Адміністративно-правове регулювання діяльності міліції громадської безпеки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / А. П. Головін. – К., 2004. – 20 с.
7. Когут Я. М. Адміністративно-правове регулювання діяльності органів місцевої міліції : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / Я. М. Когут. – Л., 2008. – 19 с.
8. Копейчиков В. В. Загальна теорія держави і права : [навч. посіб.] / Копейчиков В. В. – К. : Юрінком, 1997. – 320 с.
9. Адміністративне право України : [підруч.] / [Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.]. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
10. Колпаков В. К. Адміністративне право України : [підруч.] / Колпаков В. К. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
11. Лазарев В. В. Общая теория права и государства : [учеб.] / Лазарев В. В. – М. : Юрист, 1999. – 520 с.

Віхляєв Михайло Юрійович –
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного
та трудового права Запорізького
національного університету

ГРОМАДСЬКІ РАДИ ПРИ ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ ТА РОЛЬ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ У ЇХ ДІЯЛЬНОСТІ

Розглянуто нормативно-правове регулювання діяльності громадських рад при органах виконавчої влади України як форми участі громадських об'єднань у формуванні та реалізації державної політики.

Ключові слова: громадські ради; громадські об'єднання; органи виконавчої влади; громадськість; державна політика.

Рассмотрено нормативно-правовое регулирование деятельности общественных советов при органах исполнительной власти Украины как формы участия общественных объединений в формировании и реализации государственной политики.

Ключевые слова: общественные советы; общественные объединения; органы исполнительной власти; общественность; государственная политика.

Normative-legal regulation of activity of public councils at the executive bodies of Ukraine as a form of participation of public associations in the development and implementation of state policy is considered.

Keywords: public councils; public associations; executive bodies; the public; state policy.

Умовах подальшого розвитку України як демократичної та соціальної держави особливої актуальності набувають питання необхідності вдосконалення або створення нормативно-правового підґрунтя впровадження різноманітних форм участі громадськості в публічному адмініструванні. Така участь представників громадськості у формуванні державної політики сприяє підвищенню рівня ефективності діяльності суб'єктів публічної адміністрації, індикатором якої є рівень задоволення громадськості рішеннями та діяльністю публічної адміністрації, яка враховує думку громадськості, забезпечуючи її добробут та благополуччя. Участь представників громадських об'єднань у діяльності громадських рад є наглядним прикладом правовідносин, у яких громадські об'єднання реалізують свою активну адміністративну правосуб'єктність, тобто виступають не об'єктом адміністративно-правового регулювання, а активно взаємодіють з органами публічної адміністрації, впливаючи на їх діяльність.

Метою статті є необхідність розгляду нормативно-правового регулювання діяльності громадських рад при органах виконавчої влади України як форми участі громадських об'єднань у формуванні та реалізації державної політики.

У вітчизняній юридичній науці питанням дослідженню діяльності громадських об'єднань України приділяли увагу вчені – представники різних наукових юридичних спеціальностей: Л. І. Адашис, Н. В. Богашева, С. Г. Братель, О. М. Вашук, Н. П. Гаєва, О. В. Гейда, С. Ф. Денисюк, Є. Є. Додіна, Л. О. Ємець, В. С. Журавський, В. А. Завгородній, В. І. Кафарський, В. М. Короленко, В. М. Кравчук, О. І. Лисяк, В. Ф. Піддубна, В. І. Полевий, І. Т. Темех, О. Б. Федоровська, Н. А. Циганчук, В. О. Чепурнов та ін. Проте питання провідної ролі громадських об'єднань у діяльності громадських рад при органах виконавчої влади належним чином не досліджено.

Процес створення громадських рад при органах виконавчої влади в Україні був достатньо тривалим. Так, їх створення передбачалося ще Постановою Кабінету Міністрів України “Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” від 26 листопада 2009 р. № 1302 [1]. Проте Указ Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” від 9 грудня 2010 р. № 1085 вніс у процес створення громадських рад певні корективи: створення громадських рад при більшості міністерств та інших центральних органах виконавчої влади передбачалося дещо пізніше [2].

3 листопада 2010 р. була прийнята Постанова Кабінету Міністрів України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” № 996, якою було передбачено проведення протягом трьох місяців установчих зборів за участю інститутів громадянського суспільства для утворення громадських рад при центральних і місцевих органах виконавчої влади та забезпечення їх функціонування [3].

На виконання вимог вказаної постанови, згідно із загальнонаціональним звітом з моніторингу формування громадських рад при центральних та місцевих органах виконавчої влади, підготовленим Українським незалежним центром політичних досліджень, вже станом на 1 жовтня 2011 р. було сформовано 566 громадських рад із 608 необхідних (тобто 93 %), а саме:

9 – на рівні міністерств;

28 – на рівні центральних органів виконавчої влади;

27 – на рівні обласних державних адміністрацій, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій;

487 – на рівні районних державних адміністрацій;

14 – на рівні районних державних адміністрацій у містах Києві та Севастополі [4].

Сьогодні, за даними досить потужного інформаційного порталу – офіційного сайту громадських рад України, вже розпочали свою діяльність громадські ради другого скликання [5].

Ураховуючи беззаперечно важливу роль, яка, відповідно до чинного законодавства, покладається на громадські ради при органах виконавчої влади та представників громадських об'єднань зокрема, що входять до їх складу, в механізмі забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики доцільно визначити правовий статус цих відносно нових для вітчизняної практики публічного адміністрування утворень та ступінь участі у їх діяльності представників громадських об'єднань.

Відповідно до п. 1 Типового положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у містах Києві та Севастополі державній адміністрації, затвердженого вищевказаною Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 (далі – Типове положення), громадська рада при органах виконавчої влади є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі громадян у управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики [6].

Відповідно до п. 3 Типового положення, основними завданнями громадської ради є:

створення умов для реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами;

здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади;

сприяння врахуванню органом виконавчої влади громадської думки під час формування та реалізації державної політики [6].

Повноваження громадських рад при органах виконавчої влади закріплені у п. 4 Типового положення. На основі проведеного аналізу вказаних нормативних положень варто виділити такі функції громадських рад:

представницька – забезпечення представництва інтересів громадськості у відносинах з органами виконавчої влади з різноманітних питань для прийняття ними ефективних та позитивних рішень, які сприяють благополуччю держави або певного регіону;

консультативна – підготовка та надання органу виконавчої влади, при якому утворені громадські ради, пропозицій щодо організації та проведення консультацій з громадськістю, а також щодо орієнтовного плану їх проведення;

контрольна – проведення громадської експертизи та громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, а також здійснення громадського контролю за врахуванням органом пропозицій та зауважень громадськості, дотриманням ним нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції;

нормотворча – участь громадських рад у нормотворчому процесі шляхом надання пропозицій органам виконавчої влади щодо підготовки проектів нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері, удосконалення роботи органу;

комунікативна – забезпечення діалогу між органами виконавчої влади та громадськістю завдяки узагальненню та наданню вказаним органам інформації про пропозиції громадських об'єднань щодо вирішення питань, які мають важливе суспільне значення;

організаційна – організація публічних заходів для обговорення актуальних питань розвитку галузі чи адміністративно-територіальної одиниці;

інформаційна – підготовка й оприлюднення щорічного звіту громадськими радами про свою діяльність, а також інформування громадськості про свою діяльність, прийняті рішення та їх виконання на офіційному веб-сайті органу та в інший прийнятний спосіб;

захисна – інформування органів виконавчої влади про протиправні дії, внаслідок яких порушуються права громадян та їхніх об'єднань, з метою оперативного вирішення вказаних проблем.

Система діючих на нинішньому етапі громадських рад є достатньо розгалуженою, тому варто здійснити їх класифікацію за критерієм органу, при якому функціонує громадська рада:

громадські ради при міністерствах (наприклад, діючі сьогодні громадські ради при Міністерстві внутрішніх справ України, Міністерстві закордонних справ України);

громадські ради при центральних органах виконавчої влади (наприклад, громадська рада при Державній митній службі України);

громадські ради при обласних державних адміністраціях (включаючи громадські ради при Раді міністрів Автономної Республіки Крим, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях) (наприклад, громадська рада при Запорізькій обласній державній адміністрації, Львівській обласній державній адміністрації);

громадські ради при районних державних адміністраціях (включаючи громадські ради при районних державних адміністраціях у містах Києві та Севастополі) (наприклад, громадська рада при Броварській районній державній адміністрації (Київська область), при Веселівській районній державній адміністрації (Запорізька область), при Галицькій районній державній адміністрації (Івано-Франківська область)).

У системі громадських рад функціонує також Рада голів громадських рад при органах виконавчої влади, яка відповідно до п. 1 Положення про Раду голів громадських рад при органах виконавчої влади, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від

20 червня 2012 р. № 658, є тимчасовим консультативно-дорадчим органом Кабінету Міністрів України, утвореним з метою налагодження взаємодії між Кабінетом Міністрів України та громадськими радами при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській та Севастопольській міських держадміністраціях [7]. До її складу входять заступник керівника Секретаріату Кабінету Міністрів України (голова Ради), перший заступник Міністра юстиції, перший заступник Голови Нацдержслужби, перший заступник Голови Держкомтелерадіо, голови громадських рад при органах виконавчої влади (за згодою), заступник директора Департаменту інформації та комунікацій з громадськістю Секретаріату Кабінету Міністрів України (секретар Ради) [8]. За характером функцій, які виконує цей орган, та за його складом Рада голів громадських рад при органах виконавчої влади не можна включити до системи громадських рад, розглянутої вище, проте її значення в механізмі забезпечення функціонування вказаних органів, відповідно до функціональних прав та обов'язків, закріплених за нею вищезгаданим положенням, є значним.

Відповідно до п. 6 Типового положення, до складу громадської ради можуть бути обрані представники громадських, релігійних, благодійних організацій, професійних спілок та їх об'єднань, творчих спілок, асоціацій, організацій роботодавців, недержавних засобів масової інформації та інших невідприємницьких товариств і установ, легалізованих відповідно до законодавства України (тобто інститутів громадянського суспільства).

Вказана норма є недосконалою, оскільки не визначає чіткий перелік громадських утворень, які можуть входити до складу громадських рад при органах виконавчої влади, а також містить низку суперечливих положень. Наприклад, представники недержавних засобів масових інформації можуть бути членами громадських рад, проте переважна більшість з них зареєстрована як суб'єкти підприємницької діяльності, тому їх не можна відносити до невідприємницьких товариств і установ. Відповідно до чинного законодавства, до невідприємницьких товариств належать кредитні спілки, виробничі кооперативи, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків, які створюються як шляхом об'єднання фізичних осіб, так і їхнього майна. У зв'язку з цим, виникає питання, чи варто вважати їх інститутами громадського суспільства та надавати їм право представляти інтереси громадськості всієї держави або окремого регіону.

До неприбуткових товариств також належать політичні партії в Україні, які, беззаперечно, є інститутом громадського суспільства, проте аналіз складу сучасних громадських рад свідчить, що представники політичних партій до них не входять при відсутності такої заборони на рівні законодавства. Цей факт варто вважати суттєвим недоліком діяльності сучасних громадських рад, оскільки участь політичних партій у

вказаній діяльності як досить активних громадських об'єднань, які мають за мету отримати політичну владу, має сприяти розвитку вказаної діяльності, участь в якій для маловідомих політичних партій може стати досить ефективним способом демонстрації їхньої реальної активності поза виборчим процесом.

Суттєвим недоліком як Типового положення, так загалом чинного законодавства України у сфері діяльності громадських об'єднань варто вважати відсутність єдиного терміна для позначення різноманітних утворень, у які добровільно задля досягнення спільної мети неприбуткового характеру об'єднуються фізичні або юридичні особи. У чинному законодавстві та юридичній науці з вказаною метою використовується значна кількість термінів: громадські формування, неприбуткові організації, неурядові організації, громадські об'єднання, некомерційні організації, недержавні організації, об'єднання громадян, третій сектор. Типове положення пропонує використовувати ще один термін, а саме – інститути громадського суспільства. Чітке визначення та розуміння переліку громадських утворень, які входять до його складу, відсутні. З метою вирішення вказаної проблеми варто на рівні Закону України “Про громадські об'єднання” від 22 березня 2012 р., інших підзаконних актів у цій сфері, у тому числі й на рівні Типового положення, забезпечити використання єдиного терміна для позначення всіх неурядових добровільних громадських утворень неприбуткового характеру. Для вирішення вказаного питання варто використовувати термін “громадські об'єднання”. У зв'язку з цим, до п. 6 Типового положення варто внести зміни, передбачивши, що склад громадських рад формують громадські об'єднання та недержавні засоби масової інформації, відмовившись від використання терміна “інститути громадського суспільства”. При цьому в загальних положеннях Закону України “Про громадські об'єднання” варто передбачити норму, яка б визначала три види громадських об'єднань в Україні: політичні партії, громадські організації, інші громадські об'єднання, статус яких визначений спеціальними законами (професійні спілки, громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону, творчі спілки, окремі види релігійних організацій, організації роботодавців, благодійні товариства, торгово-промислові палати, Товариство Червоного Хреста України). Вказані зміни сприятимуть чіткому усвідомленню переліку організацій, представники яких можуть входити до складу громадських рад, що стане одним з чинників підвищення рівня ефективності діяльності останніх.

Таким чином, на громадські ради при органах виконавчої влади, згідно із чинним законодавством, покладено виконання беззаперечно важливого завдання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Проте нагальною є потреба підвищення ефективності їх діяльності, оскільки переважна більшість створених громадських рад в Україні є надзвичайно пасивними, при цьому чинником

вказаної пасивності є і органи виконавчої влади, які не звертають належної уваги на необхідність активізації діяльності громадських рад, і самі громадські об'єднання, представники яких входять до складу громадських рад лише з метою підвищення власного іміджу або покращення репутації їхніх громадських об'єднань, однак їхня діяльність у радах завершується вже на стадії вступу. Вказана проблема потребує комплексного вирішення, розроблення та впровадження програми розвитку діяльності громадських об'єднань як провідних представників громадськості у взаємодії з органами публічної адміністрації, яка буде потребувати вдосконалення нормативно-правової бази, яке повинно відбуватись обов'язково з урахуванням зазначених вище пропозицій щодо внесення змін до Закону України "Про громадські об'єднання" від 22 березня 2012 р. та до Типового положення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листоп. 2009 р. № 1302 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1302-2009-%D0%BF>.

2. Гаталяк Т. Громадські ради: історія створення, реальний стан речей, проблеми та перспективи : текст доповіді під час Круглого столу "Створення та налагодження роботи громадських рад при органах виконавчої влади" від 14 квіт. 2011 р. / Тарас Гаталяк [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://gromrady.org.ua/2011/04/hromadski-rady-istoriya-stvorenniya-realnyj-stan-rechej-problemy-ta-perspektyvy/>.

3. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листоп. 2010 р. № 996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF/print1289287029742995>.

4. Громадські ради в цифрах : загальнонаціональний звіт із моніторингу формування громадських рад при центральних та місцевих органах виконавчої влади / [М. В. Лациба, О. С. Хмара, А. О. Красносільська та ін.] [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.ucipr.kiev.ua/files/books/monitoring-CC2011.pdf>.

5. Портал громадських рад України [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://gromrady.org.ua/2011/04/hromadski-rady-istoriya-stvorenniya-realnyj-stan-rechej-problemy-ta-perspektyvy/>.

6. Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській,

районній, районній у містах Києві та Севастополі державній адміністрації : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листоп. 2010 р. № 996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF/print-1289287029742995>.

7. Положення про Раду голів громадських рад при органах виконавчої влади : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 20 черв. 2012 р. № 658 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws-/show/658-2012-%D0%BF>.

8. Про утворення Ради голів громадських рад при органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 черв. 2012 р. № 658. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws-/show/658-2012-%D0%BF>.