

**ОКРЕМІ АСПЕКТИ ОРГАНІЗАЦІЇ
ДЕРЖАВНОГО ПРОБІРНОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ****SPECIFIC ASPECTS OF THE STATE
ASSAY CONTROL ORGANIZATION IN UKRAINE**

**Костенко Ю.О., к.ю.н., доцент, доцент кафедри
теорії та історії держави і права
та адміністративного права**

Донецький національний університет імені Василя Стуса

У статті здійснено аналіз стану правового регулювання організації державного пробірної контролю в Україні. Виділено низку проблем, пов'язаних із розпочатою у 2014 році адміністративною реформою і ліквідацією Державної пробірної служби України; охарактеризовано діючу систему органів контролю у сфері регулювання операцій із дорогоцінними металами та камінням.

Особлива увага приділена питанню реалізації повноважень Міністерством фінансів України та покладенням на нього функцій пробірної контролю. Обґрунтовано доцільність законодавчого розмежування повноважень контролюючих суб'єктів під час реалізації регулятивних, дозвільно-реєстраційних та контрольних-наглядних функцій щодо суб'єктів господарювання.

Ключові слова: пробірний контроль, Державна пробірна служба, Міністерство фінансів України, клеймування, дорогоцінні метали.

В статье проведен анализ состояния правового регулирования организации государственного пробирного контроля в Украине. Выделен ряд проблем, связанных с начатой в 2014 году административной реформой и ликвидацией Государственной пробирной службы Украины; охарактеризована действующая система органов контроля в сфере регулирования операций с драгоценными металлами и камнями.

Особое внимание уделяется вопросу реализации полномочий Министерством финансов Украины и возложением на него функций пробирного контроля. Обоснована целесообразность законодательного разграничения полномочий контролируемых субъектов при реализации регулятивных, разрешительно-регистрационных и контрольно-надзорных функций относительно субъектов хозяйствования.

Ключевые слова: пробирный контроль, Государственная пробирная служба, Министерство финансов Украины, клеймирование, драгоценные металлы.

The article analyzes the state of legal regulation of the organization of the state assay control in Ukraine. Numerous problems related to the administrative reform and elimination of the State Assay Service of Ukraine, which began in 2014, have been identified; the operating system of control bodies in the sphere of regulation of the transactions with precious metals and stones has been described. A certain amount of attention was paid to the foreign experience of organizing the state assay control over the quality of jewels made from precious metals and stones.

Particular attention was paid to the issue of power implementation of the Ministry of Finance of Ukraine and assigning to it the functions of the assay control. The expediency of the legislative separation of powers of the controlling entities in the implementation of regulatory, enabling registry and control supervisory functions with regard to economic entities has been proved. In this way the Ministry of Finance of Ukraine, as the central executive body, should assure the formation and implementation of the state policy in the field of production, use and storage of precious metals and stones, as well as the formation of the state policy in the field of state testing. And the implementation of the latter through putting into effect the number of enabling registry and control powers should be carried out by the highly specialized institutions, for example, the State-owned assay enterprise, which is the part of the management of the Ministry of Finance of Ukraine.

Key words: assay control, State Assay Service, Ministry of Finance of Ukraine, stamping, precious metals.

Серед науковців дослідженню питань організації пробірної контролю присвячено достатню увагу [1; 2; 3; 4]. Проте реформування та становлення системи органів державного фінансового контролю в Україні, особливо той факт, що сьогодні держава стоїть на порозі ухвалення суттєвих змін у сфері правового регулювання операцій із дорогоцінними металами та камінням, зумовлюють підвищений інтерес до цієї проблематики.

Метою статті є правова оцінка норм проекту закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Закону України «Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними» [5] у частині регламентації інституту пробірної контролю й обґрунтування пропозицій, спрямованих на вдосконалення відповідних положень законодавства з урахуванням сучасної практики побудови системи органів, які його здійснюють.

Державний контроль за обігом дорогоцінних металів і каміння є однією зі складових частин фінансового контролю та існує в Україні із часів незалежності. Основним нормативно-правовим актом, що встановлює загальні засади здійснення діяльності в цій сфері, є Закон України «Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними» (далі – Закон

№ 637) [6]. Так, п. 26 зазначеного Закону визначає державний пробірний контроль як систему організаційно-технічних і правових заходів, спрямованих на здійснення державного контролю за видобуванням, виробництвом, використанням, обігом, обліком і зберіганням дорогоцінних металів, дорогоцінного каміння та дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння, виробів із них, виконанням операцій із зазначеними цінностями, а також на забезпечення залучення до вторинної переробки відходів і брухту, що містять дорогоцінні метали і дорогоцінне каміння [6]. Далі законодавцем уточнено, що такий контроль являє собою перевірку відповідності виробів вимогам чинних нормативно-правових актів (державні стандарти, технічні умови, положення, правила) у частині вмісту основного дорогоцінного металу у сплаві, з якого виготовлено вироби, наявності на виробі відбитка державного пробірної клейма, міжнародногоабоіноземного клейма погодженого зразка, іменника та їхньої відповідності встановленим вимогам і правилам, а також відповідності вставки з дорогоцінного каміння та дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння найменуванню та ваготехнічним характеристикам, зазначеним на товарному ярлику (п. 27 Закону № 637) [6].

Фактично регулювання операцій із дорогоцінними металами і камінням охоплює систему заходів із контролю

та визначення процедурних питань щодо дій із використання дороговцінних металів, які включають такі процедури, як: клеймування, сертифікація, експертиза, стандартизація, оподаткування, квотування і митне декларування, визначення порядку обліку та звітності. До 2014 р. функції з реалізації державної політики у сфері пробірної контролю та здійснення контролю за додержанням вимог законодавства під час виконання операцій із дороговцінними металами і дороговцінним камінням виконувала Державна пробірна служба України [7–9]. Клеймування ювелірних і побутових виробів здійснювалося органами пробірної контролю – казенними підприємствами пробірної контролю, які діяли у складі Міністерства фінансів України. До системи контролюючих органів у зазначеній сфері відносилися і податкові органи, які забезпечували казенні підприємства необхідним ручним і лазерним устаткуванням, розробляли форми державних пробірних клейм та проводили щорічну реєстрацію відбитків спеціального знака – іменника.

У межах проведення реформи державних контролюючих органів та дерегуляції господарської діяльності відповідно до постанови Кабінету Міністрів України щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади від 10 вересня 2014 р. № 442 ліквідовано Державну пробірну службу України [10]. Функції із реалізації державної політики у сфері державного пробірної контролю покладені на Міністерство фінансів України. Функції із захисту прав споживачів виробів із дороговцінних металів і дороговцінного каміння покладені на Державну службу з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, яка є контрольно-наглядовим органом [10].

Відповідно до ст. 16–17 Закону № 637, до функцій центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного пробірної контролю (Міністерство фінансів України), належать такі:

- 1) формування та поповнення Державного фонду дороговцінних металів і дороговцінного каміння України;
- 2) здійснення державного пробірної контролю за якістю дороговцінних металів і дороговцінного каміння, дороговцінного каміння органогенного утворення та напівдороговцінного каміння, виробів із них та матеріалів, що їх містять;
- 3) здійснення контролю за додержанням вимог законодавства під час здійснення операцій, за обігом та обліком дороговцінних металів і дороговцінного каміння, виробів із них та матеріалів, що їх містять;
- 4) здійснення управління визначеними Кабінетом Міністрів України державними установами пробірної контролю;
- 5) забезпечення розроблення технічної документації на державні пробірні клейма, здійснення контролю за виготовленням та використанням зазначених клейм;
- 6) проведення підготовки та (або) підвищення кваліфікації фахівців із питань пробірної контролю;
- 7) виконання інших функцій у межах повноважень, визначених законами України та покладених на нього Президентом України [6].

За операціями з дороговцінними металами та дороговцінним камінням здійснюється встановленим законодавством порядок:

- 1) контроль за діяльністю суб'єктів господарювання незалежно від форм власності, які вилучають, переробляють і використовують дороговцінні метали і дороговцінне каміння, а також скуповують, приймають у заставу ювелірні та побутові вироби з дороговцінних металів і дороговцінного каміння, торгують ними або надають посередницькі послуги в торгівлі, зберігають і експонують різноманітні предмети, що містять зазначені цінності, збирають і переробляють відходи та брухт дороговцінних металів і дороговцінного каміння. Контроль здійснюється також у військових частинах, підрозділах, організаціях та

установах Міністерства оборони України, Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції, Служби безпеки України, а також в організаціях і установах інших центральних органів виконавчої влади;

- 2) державний пробірний контроль за якістю ювелірних та побутових виробів із дороговцінних металів;
- 3) державний контроль за операціями з алмазами відповідно до вимог Сертифікаційної схеми Кімберлійського процесу;
- 4) контроль якості вимірювань у лабораторіях суб'єктів господарювання всіх форм власності (ст. 18 Закону № 637) [6].

Отже, саме на Міністерство фінансів України покладено контрольно-наглядові функції щодо регулювання операцій із дороговцінними металами та камінням. Відповідно до ст. 15, 17 Закону № 637, окрім Міністерства фінансів України, контроль за такими операціями в Україні здійснюють Рахункова палата, Національний банк України, державні установи пробірної контролю, які належать до сфери управління Міністерства фінансів, Державний гемологічний центр України й інші органи виконавчої влади в межах повноважень, визначених законодавством України [6]. Так, на сьогодні до сфери управління Міністерства фінансів України належать: Центральне казенне підприємство пробірної контролю (далі – КППК); Східне КППК; Південне КППК; Західне КППК; Донецьке КППК; Дніпропетровське КППК [11].

Варто зазначити, що, незважаючи на розпочату ще у 2014 р. адміністративну реформу системи органів державного контролю і заявлену ліквідацію Державної пробірної служби України, дотепер не врегульованим на законодавчому рівні залишається питання її правового статусу, адже, відповідно до п. 3 Положення «Про Державну пробірну службу України» (чинне станом на 1 травня 2019 р.), її основним завданням є реалізація державної політики у сфері державного пробірної контролю та внесення пропозицій щодо її формування [9].

З 1 березня 2015 р. Державна пробірна служба, що перебуває у процесі ліквідації, припинила здійснювати щорічну обов'язкову реєстрацію відбитків іменників – спеціальних знаків, що засвідчують виготовлювачів ювелірних виробів. Така обов'язкова процедура передбачена в п. 24 ст. 1 Закону № 637 та в Інструкції про порядок реєстрації відбитків іменників – спеціальних знаків, що засвідчують виготовлювачів ювелірних та побутових виробів із дороговцінних металів [6; 12]. Відповідні зміни до зазначених нормативно-правових актів із покладенням зазначеної функції на Міністерство фінансів України внесені тільки у 2017 р. [13].

Фактично дотепер залишаються законодавчо не врегульованими питання щодо реалізації повноважень Міністерства фінансів України та покладення на нього функції пробірної контролю, розмежування повноважень між іншими контролюючими суб'єктами в окресленій сфері. А це питання є вкрай важливим та потребує виключно законодавчого вирішення. Відсутність Закону України «Про державний пробірний контроль», наявність прогалин у законодавстві, що визначає правовий статус контролюючих суб'єктів, негативно впливають на його організацію і здійснення та призводять до виникнення спорів між ними і підконтрольними суб'єктами.

У 2018 р. Міністерством фінансів України підготовлено проект закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Закону України «Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дороговцінних металів і дороговцінного каміння та контроль за операціями з ними» [5]. Головною метою законопроекту було заявлено законодавче забезпечення дерегуляції господарської діяльності у сфері пробірної контролю й усунення надлишкових та дублюючих функцій контролюючих органів у цій сфері. Навряд чи

можна ставити питання щодо реалізації такої мети. Аналіз норм цього законопроекту дозволяє констатувати тільки розширення кола контролюючих суб'єктів та подальшу провідну функціональність у сфері пробірного контролю саме за Міністерством фінансів України. Зокрема, запропоновано до системи суб'єктів, які здійснюють державний пробірний контроль, відносити: 1) Міністерство фінансів України як центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державного пробірного контролю; 2) казенні підприємства пробірного контролю, які належать до сфери управління центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного пробірного контролю; 3) Державний гемологічний центр України, який віднесено до сфери управління Міністерства фінансів України; 4) органи доходів і зборів та підрозділи Національної поліції [5]. Невирішеним залишається питання щодо статусу Державної пробірної служби України та реалізації контрольючих функцій безпосередньо Міністерством фінансів України. Вважаємо правильним виходити з необхідності чіткого розмежування повноважень контролюючих суб'єктів під час реалізації регулятивних, дозвольно-реєстраційних та контрольючих функцій щодо суб'єктів господарювання. У такий спосіб Міністерство фінансів як центральний орган виконавчої влади має забезпечувати саме формування та реалізацію державної політики у сфері виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органічного утворення, напівдорогоцінного каміння, їх обліку й обліку, а також виключно формування державної політики у сфері державного пробірного контролю. А вже реалізацію останнього через здійснення низки дозвольно-реєстраційних та контрольючих повноважень має виконувати суворо профільна спеціалізована установа, наприклад, Казенне підприємство пробірного контролю, яке входить до сфери управління Міністерства фінансів України.

Саме тому залишається актуальним іноземний досвід щодо організації процедур контролю та регулювання операцій із дорогоцінними металами. Так, в більшості країн Європейського Союзу (далі – ЄС) зазначену функцію виконує спеціалізований орган державної влади, зокрема: у Чехії – це Пробірний офіс, який підпорядковується Міністерству торгівлі та промисловості; в Угорщині – Пробірна інституція, яка підпорядкована Міністерству економіки та транспорту; у Польщі – Пробірна палата, що підлегла Центральному офісу міді, який підпорядкований Міністерству економіки та праці; у Словаччині – Пробірні офіси, які підпорядковані Міністерству економіки; у Франції – Офіси пробірної служби, які працюють у системі митної служби зі збору акцизних зборів, що підпорядковуються

Міністерству економіки, фінансів та промисловості; в Ірландії – Департамент промисловості, торгівлі та зайнятості; в Естонії, Литві та Латвії – Пробірна служба, яка підпорядкована Міністерству фінансів; на Кіпрі – Пробірний офіс, який підпорядкований Міністерству торгівлі, промисловості і туризму; в Іспанії – Пробірні офіси, які працюють окремо в кожній адміністративно-територіальній одиниці і зазвичай підпорядковуються Радам із промисловості та торгівлі без підпорядкування на центральному рівні; у Голландії – Пробірні офіси, які підпорядковані Міністерству економічних зв'язків; у Великобританії – Офіси пробірної служби, які контролюються Британською радою з питань клеймування, що підпорядкована Державному департаменту з торгівлі та промисловості; у Фінляндії – приватна Пробірна служба, яка отримала ліцензію від Міністерства торгівлі та промисловості, що здійснює формування державної політики у сфері пробірного контролю; у Словенії – Державний пробірний офіс, який підпорядкований Палаті Мір; у Швеції – інспекція акредитована в державному органі з акредитації – SWEDAC; у Швейцарії – Центральне бюро з контролю за дорогоцінними металами, яке є структурним підрозділом Головного митного управління та підпорядковане Федеральному департаменту фінансів [2, с. 101–102]. Тобто в більшості країн ЄС пробірний контроль здійснюється профільним органом, який зазвичай підпорядковується Міністерству економіки і торгівлі.

Сучасний період розвитку ринку дорогоцінних металів в Україні характеризується трансформаційними процесами, пов'язаними з реалізацією адміністративної реформи. Законопроект, підготовлений Міністерством фінансів України, у разі його прийняття суттєво не вирішить проблеми організації системи державних органів у сфері регулювання операцій із дорогоцінними металами та камінням, адже саме Міністерство фінансів України залишається головним суб'єктом щодо формування та реалізації державної політики стосовно здійснення як державного пробірного контролю, так і загалом державної політики у сфері виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, їх обліку й обліку.

Вбачається доцільним виділити такі напрями державно-правового регулювання в досліджуваній сфері: 1) внесення змін до Закону України «Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними» із чітким розмежуванням за суб'єктами регулятивних, дозвольно-реєстраційних та контрольючих функцій щодо суб'єктів господарювання; 2) ухвалення Закону України «Про Державний пробірний контроль» із покладенням функції щодо його виконання на Казенне підприємство пробірного контролю.

ЛІТЕРАТУРА

1. Голубка С., Іванишина Г. Державне регулювання операцій з дорогоцінними металами. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2017. Вип. 27. Ч. 1. С. 54–58. URL: http://www.ej.kherson.ua/journal/economic_27/1/15.pdf.
2. Семенко С., Семенюк К. Особливості здійснення пробірного контролю за якістю ювелірних виробів з дорогоцінних металів в країнах Європейського союзу. *Наукові розвідки з державного та муніципального управління*. 2014. № 1. С. 98–105. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&image_file_name=PDF/Nrzd_2014_1_13.pdf.
3. Шатковська І. Новації реорганізації сфери державного регулювання обігу дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та пробірного нагляду: розмежування повноважень Міністерства фінансів України та Державної пробірної служби України. *Публічне право*. № 2. 2011. С. 48–55.
4. Іванишина Г. Державне регулювання у сфері пробірного нагляду : автореф. дис. ... канд. економ. наук: 08.00.03. Київ, 2018. 22 с.
5. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Закону України «Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними» : проект закону України від 21 лютого 2018 р. URL: <https://www.minfin.gov.ua/news/view/proekty-normatyvopravovykh-aktiv?category=aspekti-roboti>.
6. Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними : Закон України від 18 листопада 1997 р. № 637. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/637/97-%D0%B2%D1%80>.
7. Про державний пробірний нагляд : Декрет Кабінету Міністрів України від 17 травня 1993 р. № 53. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 28. Ст. 300.
8. Про утворення Державної пробірної служби та казенних підприємств пробірного контролю : постанова Кабінету Міністрів України від 28 квітня 2000 р. № 732. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/732-2000-%D0%BF>.

9. Положення про Державну пробірну службу України : Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 461. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/461/2011>.

10. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442. URL: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>.

11. Перелік казенних підприємств, які входять до сфери управління Міністерства фінансів України. URL: http://195.78.68.18/minfin/control/uk/publish/article?art_id=417994&cat_id=385381.

12. Про затвердження Інструкції про порядок реєстрації відбитків іменників – спеціальних знаків, що засвідчують виготовлювачів ювелірних та побутових виробів з дорогоцінних металів : наказ Міністерства фінансів України № 466 від 16 жовтня 2001 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0935-01>.

13. Про затвердження Змін до деяких наказів Міністерства фінансів України з питань здійснення операцій з дорогоцінними металами і дорогоцінним камінням : наказ Міністерства фінансів України від 12 квітня 2017 р. № 430. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0591-17>.

УДК 35.071.1

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПСИХОЛОГІЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СЛУЖБОВО-БОЙОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СИЛ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ

GENERAL CHARACTERISTIC OF THE PSYCHOLOGICAL SUPPORT OF THE MILITARY-COMBAT ACTIVITY OF THE FORCES OF LAW ENFORCEMENT

Кравченко Н.М., майор, старший офіцер
навчально-методичного відділення

Київський факультет

Національної академії Національної сварії України,

ад'юнкт

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

Статтю присвячено загальній характеристиці психологічного забезпечення службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку як невід'ємної складової підвищення ефективності їхньої професійної діяльності та рівня бойової готовності. Визначено основні положення психологічного забезпечення в процесі виявлення професійної придатності особового складу сил охорони правопорядку. Проаналізовано основні напрями, які є важливими у процесі психологічного забезпечення всіх підрозділів сил охорони правопорядку незалежно від специфіки їхньої діяльності. Запропоновано актуальні напрями подальших досліджень.

Ключові слова: психологічне забезпечення, професійно-психологічний відбір, професійно-психологічна підготовка, психологічний супровід, морально-психологічний клімат, психопрофілактика, психологічна реабілітація, службово-бойові завдання.

Статья посвящена общей характеристике психологического обеспечения служебно-боевой деятельности сил охраны правопорядка как неотъемлемой составляющей повышения эффективности их профессиональной деятельности и уровня боевой готовности. Определены основные положения психологического обеспечения в ходе выявления профессиональной пригодности личного состава сил охраны правопорядка. Проанализированы основные направления, которые важны в процессе психологического обеспечения всех подразделений сил охраны правопорядка независимо от специфики их деятельности. Предложены актуальные направления дальнейших исследований.

Ключевые слова: психологическое обеспечение, профессионально-психологический отбор, профессионально-психологическая подготовка, психологическое сопровождение, морально-психологический климат, психопрофилактика, психологическая реабилитация, служебно-боевые задачи.

The article is devoted to the general description of the psychological support of the military-combat activities of the forces of law enforcement and order protection, as an integral part of increasing the efficiency of their professional activities and the level of combat readiness.

An analysis was made of recent researches and publications concerning the problems of psychological support, as various units of the forces of law and order protection, as well as various types of military-combat activity.

An analysis of the concept of "moral and psychological support" in the formation of forces of law and order protection, as an objective necessity, which contributes to maintaining readiness and ability to perform tasks of military and combat activity.

The basic provisions of psychological support during the determination of the professional suitability of the personnel of the forces of law enforcement.

The main directions, which are important in the process of psychological support of all units of the forces of law enforcement, are analyzed, regardless of the specifics of their activities, such as: professional psychological selection; professional psychological training; psychological support of performing military-combat tasks; study of social and psychological climate in military collectives, psychological assessment of emergency events; psychoprophylaxis, psychological help and rehabilitation, professional support of psychologists.

In addition, the basic legal acts that contain the provisions related to this study were analyzed and which helped to highlight the main features of the psychological support of the military-combat activities of the forces of law enforcement.

The actual directions of further research are offered.

Key words: psychological support, professional-psychological selection, professional-psychological preparation, psychological accompaniment, moral and psychological climate, psychoprophylaxis, psychological rehabilitation, military-combat tasks.

Постановка проблеми. Постійний розвиток правоохоронних та військових формувань змінює вимоги до професійно важливих якостей особового складу та ставить нові завдання щодо їхньої професійної придатності.

Тому психологічне забезпечення набуває актуальності та допомагає підвищити боєздатність, зменшити травматизм і попередити проблеми, які можуть виникнути в подальшому.