

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ



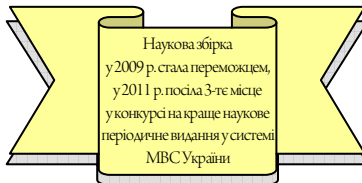
**ВІСНИК  
Харківського  
національного  
університету  
внутрішніх справ**

**Збірник наукових праць**

Засновник і видавець –  
Харківський національний університет внутрішніх справ

Виходить 4 рази на рік  
Заснований у грудні 1995 р.

**№ 3 (58) 2012**



Харків 2012

Збірник включено до переліку наукових фахових видань України з юридичних та соціологічних наук (постанови президії ВАК України від 10.02.2010 № 1-05/1, від 26.05.2010 № 1-05/4)

Друкується за рекомендацією Вченої ради ХНУВС, протокол № 7 від 31.08.2012

### Редакційна колегія:

**О. М. Бандурка** – д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України, засл. юрист України (відповідальний редактор); **О. М. Головка** – д-р юрид. наук, проф. (заступник відповідального редактора); **П. О. Білоус** (відповідальний секретар); **В. С. Бакіров** – д-р соціол. наук, проф.; **В. М. Бевзенко** – д-р юрид. наук, доц.; **Т. С. Воропай** – д-р філос. наук, проф.; **О. П. Гетманець** – д-р юрид. наук, доц.; **В. А. Греченко** – д-р іст. наук, проф.; **В. В. Ковальська** – д-р юрид. наук, ст. наук. співроб.; **А. Т. Комзюк** – д-р юрид. наук, проф.; **В. В. Конопльов** – д-р юрид. наук, доц., член-кор. НАПрН України, засл. юрист України; **Т. М. Кравцова** – д-р юрид. наук, проф.; **О. М. Литвинов** – д-р юрид. наук, доц.; **О. В. Марцеляк** – д-р юрид. наук, проф., засл. юрист України; **Р. С. Мельник** – д-р юрид. наук, ст. наук. співроб.; **Є. О. Мічурін** – д-р юрид. наук, доц.; **О. М. Музичук** – д-р юрид. наук, ст. наук. співроб.; **В. П. Петков** – д-р юрид. наук, проф., засл. юрист України; **В. Д. Пчолкін** – д-р юрид. наук, доц.; **І. П. Рущенко** – д-р соціол. наук, проф.; **М. М. Саппа** – д-р соціол. наук, проф.; **О. Ю. Синявська** – д-р юрид. наук, проф.; **С. В. Слінько** – д-р юрид. наук, доц.; **В. М. Трубніков** – д-р юрид. наук, проф.; **О. В. Тягло** – д-р філос. наук, проф.; **Р. Б. Шишка** – д-р юрид. наук, проф.; **О. Н. Ярмиш** – д-р юрид. наук, проф., член-кор. НАПрН України, засл. юрист України

*У статтях збірника висвітлено широке коло актуальних проблем держави і права, боротьби зі злочинністю та охорони правопорядку, адміністративного права та процесу, фінансового, цивільного, господарського, трудового та екологічного права, соціології тощо.*

*Для науковців, правоохоронців-практиків, слухачів, курсантів та студентів юридичних вузів.*

Редколегія не завжди поділяє погляди авторів публікацій.

**ФУНДАМЕНТАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВИ І ПРАВА**

**Житний О. О.**

Теоретичні та юридико-технічні проблеми забезпечення міжнародно-правової відповідності кримінального законодавства України..... 7

**Коломієць Ю. М., Гудзь Т. І.**

Правоохоронна функція в історії місцевого самоврядування ..... 15

**Мавдрик М. Я.**

Становлення та розвиток прокуратури України як інституту захисту прав і свобод людини і громадянина..... 22

**Сворак С. Д.**

Інститут народовладдя у державно-правовому дискурсі.... 35

**ПРОБЛЕМИ БОРОТЬБИ ЗІ ЗЛОЧИННІСТЮ  
ТА ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ**

**Абакумова Ю. В.**

Кваліфікація співучасті зі спеціальним суб'єктом: досвід Російської Федерації та Республіки Білорусь..... 44

**Бершов Г. Є.**

Історія розвитку законодавства про кримінальну відповідальність за втручання у діяльність судових органів (XI–XIX ст.) ..... 50

**Войціховський А. В.**

Міжнародне співробітництво у боротьбі з морським піратством ..... 60

**Гладкова Є. О.**

Працівник органів внутрішніх справ як жертва злочину... 68

**Голуб М. В.**

Індивідуальні форми участі громадян в охороні громадського порядку на регіональному рівні..... 74

**Горбачова О. В.**

Стратегії поліцейського реагування на прояви ксенофобії: міжнародний досвід ..... 82

<b>Гусева В. О.</b> Окремі аспекти взаємодії слідчих з оперативними працівниками у розслідуванні тяжких злочинів проти життя і здоров'я особи.....	91
<b>Заславська М. Г.</b> Кримінологічні фактори соціальної обумовленості кримінальної відповідальності за неналежне виконання обов'язків щодо охорони життя і здоров'я дітей (ст. 137 КК України).....	96
<b>Каленіченко Л. І.</b> Основні чинники виникнення правозастосовних помилок працівників міліції .....	103
<b>Кривонос І. С.</b> Зупинення досудового розслідування у випадку, якщо підозрюваний переховується від органів слідства та суду, в контексті нового Кримінального процесуального кодексу України .....	109
<b>Самойленко Є. Ю.</b> Обставини, що пом'якшують покарання: поняття та ознаки .....	116
<b>Соловей Г. В.</b> Дія принципу змагальності у підготовчому судовому провадженні кримінальних справ .....	123
<b>Степанюк Р. Л.</b> Напрями формування методик розслідування злочинів, пов'язаних зі зловживаннями з бюджетними коштами в агропромисловому комплексі.....	129
<b>Терещук С. С.</b> Проблеми інтерпретації та встановлення ознаки «добровільність» при застосуванні заохочувальних норм Особливої частини Кримінального кодексу України.....	134
<b>Шевчук В. М.</b> Місце тактичних операцій у системі криміналістики .....	142
<b>Щерба В. М.</b> Проведення в суді присяжних за новим КПК України ..	150
<b>Юхно О. О.</b> Актуальні проблеми реформування досудового слідства у сучасному стані розвитку і удосконалення кримінального процесуального законодавства України ...	156

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС,  
ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

**Авдєєв О. О.**

Предмет державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України ..... 166

**Брайченко С. М.**

Особливості доказування в адміністративному судочинстві..... 174

**Васильєв В. М.**

Фінансова діяльність державного підприємства: специфіка управління та контролю..... 178

**Гриценко В. В.**

Ґенезис адміністративного провадження у справах про порушення Правил дорожнього руху України..... 189

**Лекарь С. І.**

Координація дій суб'єктів забезпечення економічної безпеки держави: поняття та значення..... 197

**Машніцька Н. В.**

Сутність переконання як методу адміністративної діяльності міліції ..... 204

**Михайлишин І. В.**

Інститут реєстрації фізичних осіб в Україні: поняття та правові засади ..... 211

**Михайлов С. В.**

Правова регламентація медичної таємниці ..... 218

**Мурза В. В.**

Поняття та види нагляду органів виконавчої влади в сучасних умовах ..... 226

**Пілюк С. В.**

Елементи юридичного статусу органів конституційної юстиції..... 232

**Пузанова Т. А.**

Принцип соціальної захищеності державних службовців в ОВС України (адміністративно-правове дослідження)..... 241

**Россіхіна Г. В.**

Норми фінансового права і правова політика їх застосування..... 246

<b>Соколенко О. Л.</b>	
Поняття та ознаки системи правоохоронних органів.....	254
<b>Сопільник Л. І.</b>	
Особливості адміністративного провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері дорожнього руху.....	260
<b>Шабатько К. В.</b>	
Особливості розмежування повноважень органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування .....	269
<b>Яворська Н. І.</b>	
Щодо сутності та необхідності адміністративно- правового забезпечення підприємництва в Україні .....	276
<b>ЦИВІЛЬНЕ ТА ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО</b>	
<b>Куций О. В.</b>	
Цивільний обіг наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів в Україні .....	281
<b>Теремецький В. І., Карпенко Д. В.</b>	
База персональних даних як об'єкт цивільних прав.....	287
<b>ТРУДОВЕ, ЗЕМЕЛЬНЕ ТА ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО</b>	
<b>Безкорвайний Б. О.</b>	
Окремі аспекти прийняття на державну службу.....	296
<b>Кікінчук В. Ю.</b>	
Види процедур проходження служби в органах внутрішніх справ.....	301
<b>Комарницький В. М.</b>	
Міжнародно-правове регулювання охорони та використання природних ресурсів .....	308
<b>Сардінов Р. Т.</b>	
Дисциплінарні стягнення як засіб стимулювання праці...	315
<b>Терещук В. С.</b>	
Права та обов'язки суб'єктів використання земель морського транспорту .....	321
<b>НА КНИЖКОВУ ПОЛІЦЮ .....</b>	326
<b>НОВИНИ НАУКОВОГО ЖИТТЯ.....</b>	330
<b>НАШІ АВТОРИ .....</b>	332
<b>ДО УВАГИ АВТОРІВ .....</b>	335

УДК 343.12(477):341.24

**О. О. Житний****ТЕОРЕТИЧНІ ТА ЮРИДИКО-ТЕХНІЧНІ ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДНОСТІ КРИМІНАЛЬНОГО  
ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ**

*Проаналізовано наукову термінологію, що характеризує процес узгодження кримінального права України з міжнародно-правовими нормами. Визначено типові засоби законодавчої техніки, що застосовуються при забезпеченні відповідності їм вітчизняного кримінального законодавства.*

З принципу визнання незалежності й суверенітету влади держави випливає, що в регулюванні на її території відносин між різними суб'єктами соціальної діяльності провідна роль має належати діючому в ній праву. Глобалізація породжує нові закономірності цивілізаційних процесів. З другої половини ХХ ст. світова спільнота усвідомила, що інтереси збереження людства, міжнародної безпеки й правопорядку, вирішення численних глобальних проблем вимагають об'єднаних зусиль. Зближення між суб'єктами міжнародних відносин відбувається у різних сферах життя й проявляється у створенні єдиного політичного, економічного, культурного й правового простору [1, с. 62, 63].

Інтеграційні процеси, до яких Україна долучається в ході активного політико-правового розвитку, впливають і на внутрішнє право, до якого проникають положення, джерелами яких є міжнародно-правові норми й звичаї. Оскільки ж правова система України залишається відносно самостійною щодо міжнародної, важливого значення набуває їх взаємодія, узгодження окремих галузей вітчизняного законодавства з міжнародними правовими нормами. Зокрема, для сучасного кримінального права України значно актуалізувалися питання зближення з міжнародними стандартами антикримінальної діяльності, відображення у вітчизняному кримінальному законодавстві відповідних міжнародних зобов'язань держави. Їх осмислення на основі міждисциплінарного підходу є одним з важливих завдань вітчизняної юридичної науки. Тому метою цієї публікації є спроба вирішення деяких дискусійних теоретичних і юридико-технічних питань кримінально-правової правотворчості, спрямованої на забезпечення міжнародно-правової відповідності кримінального законодавства України.

Визнання авторитету міжнародного права є однією з основ національної правової системи. У ст. 9 Конституції України встановлено, а в ст. 19 Закону «Про міжнародні договори України» деталізовано принцип, за яким чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною

© Житний О. О., 2012

національного законодавства країни й застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства [2; 3]. Винятків з цього принципу не робиться для жодної галузі внутрішнього права, в т. ч. й для кримінального. Зокрема, в Кримінальному кодексі України [4] (далі – КК) вказано, що він ґрунтується на загально-визнаних принципах і нормах міжнародного права та має відповідати положенням, що містяться в чинних міжнародних договорах, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України (ч. 1, 5 ст. 3 КК). Таким чином, Україна зобов'язується узгоджувати результати кримінально-правової нормотворчості з положеннями міжнародного права.

Різні аспекти такого узгодження (зближення, забезпечення відповідності) привертають увагу дослідників здебільшого при розробці окремих інститутів або норм Особливої частини (наприклад, урахування міжнародно-правового досвіду для вдосконалення вітчизняного законодавства щодо протидії тероризму (В. Ємельянов, О. Шамара), екоциду (М. Куцевич), торгівлі людьми (К. Іскров), геноциду (І. Строкова), порушень законів та звичаїв війни (В. Базов), щодо боротьби з кіберзлочинністю (П. Андрушко, Н. Розенфельд, М. Плаутатир), легалізацією коштів, здобутих злочинним шляхом (А. Беніцький), незаконним обігом наркотичних засобів (Є. Фесенко, А. Музика, А. Волощук) та ін.). Атрибутом більшості дисертацій зі спеціальності 12.00.08 є декларування їх авторами врахування міжнародних актів в емпіричній базі проведеного дослідження. При цьому фахівці констатують, що сьогодні немає значних невідповідностей між положеннями вітчизняного кримінального законодавства й міжнародними угодами щодо протидії злочинності [5]. Однак загальним аспектам оцінки міжнародно-правового виміру кримінального права України присвячено значно менше досліджень (роботи Ю. Бауліна, В. Грищука, В. Навроцького, М. Мельника, С. Лихової, М. Хавронюка, В. Меркулової, Г. Єпура, О. Броневицької та ін.). Мало уваги приділяється і юридико-технічним проблемам цього процесу, а рішення законодавця при впровадженні міжнародно-правових норм у внутрішнє кримінальне право не завжди враховують особливості його предмету, функцій, принципів. У результаті при узгодженні кримінального законодавства з міжнародно-правовими стандартами законотвочість подекуди «підміняється механічним копіюванням, компіляцією» [6, с. 157].

Пріоритети у розробці доктринальних засад реалізації міжнародно-правових зобов'язань у внутрішньому праві та формулюванні рекомендацій суб'єктам, які створюють міжнародно-правові норми, належать науці міжнародного права й загальній теорії права. Однак універсального інструментарію для вирішення зазначених вище проблем в окремих галузях внутрішнього права ними поки що не створено (при цьому в спеціальній літературі взаємодію міжнародного й внутрішнього права визнають класичною проблемою [7, с. 3]).



Порушуючи вказану проблематику у кримінально-правових дослідженнях, фахівці стикаються зі значним розмаїттям термінів та понять (адаптація, гармонізація кримінального законодавства, його уніфікація, імплементація, трансформація, рецепція, апроксимація, інкорпорація в ньому норм міжнародного права тощо). Водночас у літературі часто допускаються їх різночитання, використання всупереч положенням теорії права й міжнародного права. У цьому зв'язку важливо звернутись до проблем змісту й співвідношення основних категорій, що характеризують процеси впровадження в кримінальне право України міжнародно-правового компоненту – таких, зокрема, як адаптація й гармонізація кримінального законодавства та імплементація міжнародно-правових норм у внутрішньому кримінальному праві. Семантичний аналіз дозволяє помітити певну спорідненість перших двох: «гармонізація» означає приведення в стан відповідності, злагодженості, «адаптація» – пристосування до чогось [8, с. 18, 182]. Отже, ці поняття стосуються змін у певному об'єкті (ним може бути й кримінальне законодавство держави), що надають йому властивостей, необхідних для наближення його до стану іншого об'єкта (наприклад, до результатів правотворчості таких суб'єктів міжнародних відносин, як Європейський Союз (далі – ЄС), інших міжнародних організацій чи об'єднань) та для забезпечення взаємодії між ними.

Термін «адаптація» в міжнародно-правовій літературі пов'язується з пристосуванням норм національного законодавства до міжнародних зобов'язань, взятих на себе державою [9, с. 96]. У законодавстві він має дещо вужче значення. Концепція Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського союзу адаптацію законодавства визначає як поетапне прийняття та впровадження нормативно-правових актів України, розроблених з урахуванням законодавства ЄС [10]. У Загальнодержавній програмі адаптації законодавства України до законодавства Європейського союзу її визначено як процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність до *acquis communautaire* (правової системи ЄС, яка включає акти законодавства, прийняті в рамках ЄС), Спільної зовнішньої політики та політики безпеки і Співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ [11]. Отже, адаптація законодавства (в т. ч. кримінального) – один з генеральних векторів правової політики України. Її об'єктом є норми вітчизняного права, метою – приведення їх у відповідність до актів нормативного характеру інститутів ЄС, міжнародних договорів, однією із сторін яких є ЄС, рішень Суду ЄС, а способами – прийняття й впровадження нормативно-правових актів України.

Термін «гармонізація законодавства» нормативного визначення не отримав. При цьому він також найчастіше зустрічається в наукових роботах й офіційних документах, присвячених питанням узгодження вітчизняного права із загальноєвропейським [12, с. 21–22]. У нього вкладають різний зміст (приведення у відповідність,

узгодження, обов'язкове приведення внутрішнього законодавства у відповідність до міжнародних договорів, обов'язкове приведення національного законодавства у відповідність до рішення міжнародних об'єднань, в які входить держава, юридично необов'язкові зобов'язання України враховувати при розробці свого законодавства норми ЄС тощо) [13, с. 91–92]. Деякі науковці вважають, що гармонізація передбачає повну ідентичність норм права всіх держав-членів ЄС через прийняття в рамках цієї організації спеціальних директив, що мають обов'язкову юридичну силу; інші уточнюють, що метод повної гармонізації застосовується державами – членами ЄС щодо законодавства у сферах енергетики, охорони довкілля, банківської діяльності, акціонерних бірж, державних закупівель та косметичної продукції [14; 15, с. 59–61]. Діяльність у сфері боротьби зі злочинністю в цей перелік не входить. Отже, навіть за умови входження нашої держави в ЄС гармонізація її кримінального законодавства щодо законодавства цього об'єднання не стає імперативом. Тому має рацію М. І. Хавронюк, який поняття «гармонізація кримінального законодавства» розглядає як «найбільш широке, таке, що охоплює собою здійснюване на фоні інтеграції приведення законодавства України та інших держав Європи у стан певних злагоженості, відповідності, взаємодії, схожості» [16, с. 21].

Таким чином, гармонізація й адаптація кримінального законодавства – це напрямки зближення його з певними правовими утвореннями, причому останні виступають не просто зразками для наслідування у внутрішньому кримінальному праві, а системами, в які воно інтегрується (при адаптації), з якими взаємодіє (при гармонізації) для виконання спільних або тотожних завдань. Євроінтеграційний зовнішньополітичний вектор розвитку незалежної України зумовив специфіку розуміння цих термінів, обмеживши їх використання сферами дотику внутрішнього права (у т. ч. кримінального) із загальноєвропейським законодавством. Тому процес узгодження кримінального законодавства України з міжнародно-правовими стандартами, виробленими іншими суб'єктами міжнародного права (наприклад ООН чи СНД) можна характеризувати схожим поняттям – «забезпечення міжнародно-правової відповідності».

Реалізації вказаних напрямків розвитку кримінального законодавства можуть служити різні засоби юридичної техніки. Під час оцінки їх допустимості й меж застосування в законотворчій діяльності у кримінальному праві слід враховувати головні характеристики цієї галузі. Так, безпосереднє застосування в ній міжнародно-правових норм оцінюється неоднозначно. Наприклад, Є. О. Письменський визнає, що пряма дія міжнародно-правових актів можлива лише у сфері, яка стосується загальної частини кримінального права України [17, с. 282]. О. М. Броневицька доводить, що безпосередньо діючими на території нашої держави є лише загальновизнані принципи і норми міжнародного права, а міжнародні договори, що передбачають

ознаки складів злочинів, не можуть застосовуватись безпосередньо [18]. Слід підкреслити, що згідно з Конституцією України (п. 22 ч. 1 ст. 92) діяння, які є злочинами, та відповідальність за них визначаються виключно законами України [2]. Принцип законності кримінального права України (ч. 1, 3 ст. 3, ч. 1 ст. 2 КК) передбачає, що тільки КК визначає злочинність діяння, його караність й інші кримінально-правові наслідки, а підставою кримінальної відповідальності є вчинення особою суспільно небезпечного діяння, яке містить склад злочину, передбаченого КК (а не якимось іншим актом, навіть найбільш авторитетним міжнародно-правовим) [4]. З цього випливає, що у межах внутрішньої кримінально-правової юрисдикції України під час кваліфікації злочинів, призначення покарання, звільнення від покарання чи його відбування, звільнення від кримінальної відповідальності, визначення інших кримінально-правових наслідків діяння керуватись міжнародно-правовими актами (договорами, угодами, конвенціями, пактами, протоколами) незаконно, доки їх положення не втіляться в положення КК держави. Тому обрання оптимальних засобів законодавчої техніки в цьому випадку є необхідною умовою забезпечення міжнародно-правової відповідності кримінального законодавства.

Найчастіше засобом узгодження (адаптації, гармонізації, приведення у відповідність) вітчизняного кримінального законодавства з нормами міжнародного права фахівці називають імплементацію останніх. Такий підхід відповідає сучасним досягненням міжнародного права – переважна більшість міжнародно-правових норм у національний правовий механізм сьогодні реалізується саме через імплементацію; поширений цей термін і в міжнародних документах у значенні «здійснення, запозичення» [19, с. 23–24].

При цьому слід визнати, що використання цієї категорії в кримінально-правових дослідженнях подекуди стає певною «прикрасою» наукового тексту, в якому йдеться лише про ратифікацію або укладення міжнародних угод з тих чи інших питань протидії злочинності (див. напр. [20]). З іншого боку, не всі положення діючого кримінального законодавства України, які фактично кореспондують нормам міжнародного права – це результат імплементації, як це іноді стверджується. Так, занадто широко оцінив її масштаби Р. Шикеринець, на думку якого узгодженість положень Загальної частини чинного КК з міжнародно-правовими актами досягнуто саме в такий спосіб. Зокрема, територіальний принцип чинності кримінального закону в просторі (ч. 1 ст. 6 КК) дослідник пов'язує з міжнародно-правовим принципом непорушності державних кордонів, суверенітету і територіальної цілісності держав [21, с. 177–178]. Хоч відповідність між кримінальним і міжнародним правом тут справді вбачається, але правило, за яким просторова юрисдикція кримінального закону держави задана її територією, з'явилося задовго до створення міжнародних актів, які в міжнародному праві закріпили згаданий принцип (Статуту ООН, Заключного акта

Наради з безпеки і співробітництва в Європі 1975 р. та ін.) [22, с. 71, 72]. Так, воно було закріплене в російському імперському Уложенні про покарання кримінальні й виправні 1845 р. (ст. 173, 175) [23, с. 58–59], аналізувалося в підручниках з кримінального права, що видавалися у XIX ст. [24, с. 123]. Це правило містило й інші кримінальні закони, які діяли на території сучасної України (у т. ч. КК УРСР 1960 р.). Отже, в цьому випадку слід говорити не про імплементацію в КК України територіального принципу, а про використання законодавцем попереднього правового досвіду, тобто про наступність сучасного кримінального законодавства України [25, с. 24–29].

Імплементація міжнародно-правових норм – це механізм реалізації міжнародних зобов'язань на внутрішньодержавному рівні, а також конкретний спосіб включення міжнародно-правових норм у національну правову систему [25, с. 313]. У міжнародному праві відомі різні її варіанти: трансформація, інкорпорація, відсилка, уніфікація, рецепція, створення спеціального правового режиму тощо [27]. Не всі вони придатні для законотворчості в кримінальному праві. Так, О. М. Броневицька називає такі способи реалізації державою своїх міжнародно-правових зобов'язань щодо криміналізації суспільно небезпечних діянь: відсилка (безпосередня вказівка на дію норми міжнародного договору без опису її в тексті кримінального закону), рецепція (повне включення в кримінальний закон норми міжнародного договору без будь-яких змін), інкорпорація (адаптація кримінально-правової норми законодавцем для виконання державою своїх міжнародно-правових зобов'язань з урахуванням специфіки, притаманної КК України) [18, с. 10]. На думку Н. Ф. Кузнецової, імплементація міжнародного права до КК держави може здійснюватись шляхом інкорпорації, трансформації або відсилки. Найбільш поширеним способом імплементації вона вважає трансформацію [28, с. 43]. З таким висновком слід погодитись. Повне текстуальне повторення міжнародних норм в тексті національного кримінального закону, як правило, неприйнятне, зважаючи на усталені традиції законотворчості, специфіку предмету, методу, завдань та функцій кримінального права України. При трансформації ж здійснюється переробка тексту міжнародно-правового акта чи окремих його статей із прийняттям на ці основні норм внутрішнього права, які при цьому можуть отримати інше словесне вираження, ніж першоджерела – статті міжнародних договорів [29, с. 66–67]. Цей спосіб імплементації найбільш гармонійно та безконфліктно «вписує» новелу в існуючу систему кримінально-правових приписів.

Таким чином, є підстави для висновків, що процес модернізації вітчизняного кримінального законодавства з урахуванням включення в нього міжнародно-правового компоненту продовжуватиметься. Його ефективність, дієвість і життєздатність положень, що з'являтимуться в КК у ході такого вдосконалення, істотним чином

залежатимуть від якості законодавчої техніки. Поки що доводиться констатувати, що створення теоретико-методологічного базису узгодження національного кримінального законодавства з вимогами міжнародно-правових документів перебуває на стадії формування, а юридична наука відстає в цій сфері від динаміки законотворчості, що негативно відображається на якості останньої.

**Список літератури:** 1. Барнашов А. М. *Общепризнанные принципы и нормы международного права и их взаимодействие с нормами российского законодательства* / А. М. Барнашов // *Общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры в практике конституционного правосудия : материалы Всерос. совещ. (Москва, 24 дек. 2002 г.)* / под ред. М. А. Митюкова, С. В. Кабышева, В. К. Бобровой, А. В. Сычевой. – М. : Международ. отношения, 2004. – С. 62–69. 2. Конституція України : прийнята на 5-й сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // *Відомості Верховної Ради України*. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 3. Про міжнародні договори України : закон України від 29 черв. 2004 р. № 1906-IV // *Відомості Верховної Ради України*. – 2004. – № 50. – Ст. 540. 4. Кримінальний кодекс України // *Відомості Верховної Ради України*. – 2001. – № 25. – Ст. 131. 5. Навроцький В. Кримінальне право України в епоху глобалізації / В. Навроцький // *Геополітика України: історія і сучасність*. – Вип. 2. – 2010. – С. 140–152. 6. Литвинов О. М. Про нормотворчу техніку в контексті ефективності кримінологічного законодавства / О. М. Литвинов О. М. // *Право і Безпека*. – 2012. – № 1 (43). – С. 157–161. 7. Реализация международно-правовых норм во внутреннем праве / В. Н. Денисов, В. И. Евинтов, Я. Азуд и др. – Киев : Наукова думка, 1992. – 244 с. 8. Сучасний тлумачний словник української мови : 100 000 сл. / за заг. ред. В. В. Дубічинського. – Х. : ВД «Школа», 2008. – 1008 с. 9. Мацко А. С. *Міжнародне право : навч. посіб.* / А. С. Мацко. – К. : МАУП, 2003. – 216 с. 10. Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : закон України від 21 листоп. 2002 р. № 228-IV // *Відомості Верховної Ради України*. – 2003. – № 3. – Ст. 12. 11. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : закон України від 18 берез. 2004 р. № 1629-IV // *Відомості Верховної Ради України*. – 2004. – № 29. – Ст. 367. 12. Харченко В. Б. Кримінально-правова охорона прав на об'єкти інтелектуальної власності в Україні: перспективи розвитку та гармонізації з європейським законодавством : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / В. Б. Харченко. – Х., 2011. – 36 с. 13. Бекетов О. *Поняття гармонізації як наукової категорії* / О. Бекетов // *Український часопис міжнародного права*. – 2002. – № 3. – С. 91–94. 14. Богачова О. *До питання стратегії законотворчості: Україна та Європейський Союз* / О. Богачова, М. Федорін // *Законотворчість. Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним та європейським правом* : зб. наук.-практ. матеріалів). – Вип. 4. – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2005. – С. 9–13. 15. Лукас Р. *Путівник по матрицям показників ефективності наближення законодавства України до законодавства ЄС* / Р. Лукас // *Законотворчість. Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним та європейським правом* : зб. наук.-практ. матеріалів). – Вип. 4. – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2005. – С. 41–61. 16. Хавронюк М. І. *Кримінальне законодавство України та інших держав континентальної Європи:*

порівняльний аналіз, проблеми гармонізації : монографія / М. І. Хавронюк. – К. : Юрисконсульт, 2006. – 1048 с. **17.** Письменський Є. О. Кримінальне та міжнародне право: основні елементи взаємодії / Є. О. Письменський // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка. – 2010. – № 2. – С. 278–287. **18.** Броневицька О. М. Відповідність кримінального законодавства України чинним міжнародним договорам : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Кримінальне право та криминологія; кримінально-виконавче право» / Броневицька Оксана Михайлівна. – Л., 2011. – 20 с. **19.** Юрченко М. М. Теоретико-методологічні питання імплементації норм міжнародного права до законодавства України / М. М. Юрченко // Південноукраїнський правничий часопис – 2006. – № 2. – С. 23–26. **20.** Олефір В. І. Шляхи імплементації в законодавство України міжнародних стандартів щодо протидії торгівлі людьми та нелегальній міграції / В. І. Олефір, С. Ф. Константинов // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2010. – № 3. – С. 133–138. **21.** Шикеринець Р. Імплементація норм міжнародного права в Загальну частину КК України / Р. Шикеринець // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – Вип. 45. – 2007. – С. 176–181. **22.** Международное право : учеб. для студ. вузов, обучающихся по спец. «Юриспруденция» / под ред. А. А. Ковалева, С. В. Черниченко. – М. : Омега-Л, 2011. – 831 с. **23.** Уложение о наказаниях уголовныхъ и исправительныхъ. – СПб. : В Типографіи Второго Отдѣлення Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи, 1845. – 898 с. **24.** Таганцев Н. С. Русское уголовное право : лекции : в 2 т. / Н. С. Таганцев. – Т. 1. Часть общая. – М. : Наука, 1994. – 380 с. **25.** Навроцький В. О. Наступність кримінального законодавства України (порівняльний аналіз КК України 1960 р. та 2001 р.) / В. О. Навроцький. – К. : Атіка, 2001. – 272 с. **26.** Волохов О. С. Порядок укладення та імплементації міжнародних договорів державами – учасниками СНД / О. С. Волохов // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 2. – С. 312–316. **27.** Шпакович О. Особливості способів імплементації міжнародно-правових норм / О. Шпакович // Віче. – 2010. – № 17. – С. 23–25. **28.** Кузнецова Н. Ф. О законодательной технике в уголовном праве / Н. Ф. Кузнецова // Вестник Московского университета. – Сер 11. – 2004. – № 4. – С. 41–53. **29.** Міжнародне право : навч. посіб. / за ред. М. В. Буроменського. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 336 с.

*Надійшла до редколегії 02.06.2012*

*Проанализирована научная терминология, характеризующая процесс согласования уголовного права Украины с международно-правовыми нормами. Определены типичные средства законодательной техники, применяемые при обеспечении соответствия им отечественного уголовного законодательства.*

*The scientific terminology that characterizes the process of harmonization of criminal law of Ukraine with international legal norms is analyzed. The typical means of legislative technique used in ensuring consistency of domestic criminal law to them are identified.*

УДК 351.745(477)

**Ю. М. Коломієць, Т. І. Гудзь**

## **ПРАВООХОРОННА ФУНКЦІЯ В ІСТОРІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*Розглянуто особливості реалізації правоохоронної функції місцевого самоврядування на кожному етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні.*

З моменту проголошення незалежності України місцеве самоврядування є одним із найважливіших елементів конституційного ладу і неодмінним атрибутом демократичної організації влади у сучасному суспільстві. Органи місцевого самоврядування забезпечують самостійне вирішення населенням питань місцевого значення, реалізацію життєво важливих прав та інтересів громадян, їх соціальний захист. Тому не випадково однією з функцій місцевого самоврядування є правоохоронна функція. Адже питання забезпечення прав і свобод людини мають і «місцевий аспект», оскільки вирішуються на конкретній території й відповідними місцевими органами публічної влади, безсумнівно залишаючись при цьому частиною загальнодержавної проблеми забезпечення правопорядку в країні. Проте поглиблено займатись проблематикою функцій місцевого самоврядування, у тому числі й правоохоронної, досліджувати ефективні механізми здійснення функцій органів місцевого самоврядування на всіх його рівнях неможливо без історичного аналізу функцій місцевого самоврядування на різних етапах його становлення і розвитку.

Питання історичного розвитку місцевого самоврядування ґрунтовно досліджувалося багатьма закордонними та вітчизняними вченими: М. О. Баймуратовим, О. В. Батановим, Л. В. Гільченком, Л. А. Касинюк, В. В. Кравченком, Ю. О. Тихомировим, К. Ф. Шереметом. Однак правоохоронна функція місцевого самоврядування не була предметом самостійного розгляду, у зв'язку з чим питання потребує більш повного і всебічного висвітлення.

Метою статті є встановлення особливостей реалізації правоохоронної функції місцевого самоврядування на кожному етапі його розвитку в Україні.

Правоохоронна функція місцевого самоврядування існувала ще за часів Київської Русі. Відоме джерело права IX–XII ст. «Руська правда» визначало жорстку відповідальність за бійки, погрози оголеними мечами, захоплення чужих коней та їзду ними містом, бешкетництво на банкетах, а також виривання борід і вусів. У Київській Русі визначались обов'язки та передбачалася відповідальність за неналежне утримання шляхів сполучення, будівництво та ремонт мостів і перевозів, благоустрій міст і порядок перевезення вантажів. Функції забезпечення правопорядку в громаді, безпеки її членів, збереження майна в селах виконувала спеціальна поліцей-

ська служба. На той час традиційним гарантом правопорядку була також нічна варта, відома в Україні повсюдно від тих часів, коли необхідно було забезпечити оборону громади від зовнішнього напад. Кость Левицький, який приділяв територіальній громаді велику увагу, у своїй праці «Наш закон громадський...» писав, що нічна варта повинна була сторожувати від весни до осені (від Великодня до Михайла) з 12 год. вечора до 5 год. ранку, а взимку і напровесні (від Михайла до Великодня) з 11 год. вечора до 6 год. ранку [1, с. 33].

Не менш важливою формою реалізації правоохоронної функції були зборові суди або віча, які тривали кілька днів і вимагали присутності усіх жителів сіл. До компетенції зборового суду входила передусім оборона приватної та громадської власності, вирішення майнових справ, сплата повинностей, ведення попереднього слідства та інші справи [2, с. 78].

У період існування Великого Князівства Литовського населення різних місцевостей становило певного роду союз для власної охорони від злочинних елементів і боротьби зі злочинами. Коли хтось помічав злочини або сам ставав його жертвою, він скликав копу (віче усіх правоздатних осіб своєї округи, які мусили з'явитись самі або прислати представників), щоб учинити слідство і суд [3, с. 116].

У Росії поліція як «регулярна» установа з'явилася у 1718 р., коли в Петербурзі Петром I було засновано посаду генерал-поліцеймейстера. У тому ж році були розроблені «пункти», що визначали обов'язки міської поліції, які полягали у спостереженні за будівлями, зведеними в місті, за правильністю прокладення вулиць і їх чистотою, за нешкідливістю істівних припасів, за дотриманням протипожежних заходів, за охороною безпеки [4, с. 288].

Взагалі протягом XVIII ст. тривав процес створення та удосконалення спеціалізованого державного органу по боротьбі зі злочинністю та охороні громадського порядку – поліції. Почали створюватись міська та сільська поліція, уточнювались їх функції, компетенція, правове становище. Характерною особливістю поліції другої половини XVIII ст. була багатоманітність її організації в різних містах та місцевостях Імперії, що пояснювалося відсутністю центрального органу управління поліцейськими установами [5, с. 18]. Разом із тим слід зауважити, що місцева поліція у царській Росії була організована у складі державної поліції.

Певні зміни в системі міської та земської поліції відбулися з розвитком структури адміністративно-поліцейських органів Російської імперії в Україні в першій половині XIX ст. У цей період особливого значення набувають акваторії Чорноморського та Азовського узбережжя, насамперед міста-порти, де і з'являється нова форма адміністративно-поліцейського управління містами. Міста-порти, які за статусом кінця XVIII ст. були віднесені до повітових міст, були перетворені на градоначальства, в яких всі функції місцевої



лади були зосереджені в руках градоначальників – своєрідних, наділених більш чисельними повноваженнями комендантів. У віданні цих градоначальників перебували всі військові та морські чиновники, *поліція* та нагляд за судочинством, а також митниця і управління всіма державними установами [6, с. 118]. Фінансування поліції губернських та повітових міст здійснювалось шляхом відшкодувань з міських прибутків, які йшли на жалування поліцейським чиновникам, а також на різноманітні витрати поліцейських органів. Поліцейські функції у дрібних позаштатних містах виконувались магістратами та ратушами.

Питання про утворення особливої міської поліції, підпорядкованої органам муніципальної влади, порушувалось ще у 1865 р., під час розгляду законопроекту про організацію всестанового міського самоврядування в Російській імперії. Державна Рада Російської імперії наголошувала на тому, що утримання місцевого порядку має здійснюватись безпосередньо самим населенням. Як пише у своїй роботі О. М. Головко, відома так звана «Кахановська» (за прізвищем керівника) комісія у 80-х рр. висловлювалась за покладення на громадські установи первісних заходів щодо охорони безпеки та порядку [7, с. 109]. Втім на практиці сподіваних реформ так і не відбулось.

Слід зазначити, що муніципальні органи не мали істотного впливу на міську поліцію, однак виділяли на її утримання встановлені законодавством видатки. Фінансування роботи поліцейських підрозділів вкрай не подобалося муніципальним органам, оскільки їм були добре відомі вади тогочасних правоохоронних органів. Не дивно, що в органах самоврядування великих міст знову відродилася ідея створення підрозділів поліції, підпорядкованих безпосередньо міському громадському управлінню і утримуваних на його кошт [7, с. 111]. Першою спробою створення таких підрозділів стало утворення під керівництвом революційних організацій (події революції 1905–1907 рр.) загонів міліції: робітничої та селянської самооборони.

Реорганізувати місцеву поліцію, залучивши до цього органи місцевого самоврядування, намагався і керч-енікальський градоначальник М. К. Вейс. Це пояснювалося тим, що обмежені кошти, які виділялися на утримання міської поліції, спричиняли плінність поліцейських кадрів протягом тривалого часу, що призводило до звільнення здібних та досвідчених чиновників. Заручившись підтримкою тимчасового генерал-губернатора (грудень 1883 р.), градоначальник передав у міську управу спроектований штат керченської поліції для розгляду його в міській думі з тим, щоб вона вирішила проблему з додатковими витратами на втілення проекту за рахунок міських статків. 21 квітня 1883 р. міська дума розглянула питання і підтвердила висновок щодо необхідності розширення штатів міської поліції і збільшення фінансування на її утримання [8, с. 510]. Однак цю проблему вирішити міська дума не

могла через обмежений міський бюджет, оскільки досить значні видатки були заплановані на невідкладні санітарні потреби.

Створення нової системи охорони правопорядку мало місце в Україні і за доби Центральної Ради (березень 1917 р. – квітень 1918 р.). Тимчасовим урядом було запропоновано нову концепцію її побудови, яка передбачала заміну поліції народною міліцією з виборним начальством, підпорядкованим органам місцевого самоврядування [9, с. 20]. У резолюції Генерального Секретаріату УНР від 3 листопада 1917 р. наголошувалося, що до міського самоуправління повинні перейти знову всі права стосовно міліції, оскільки необхідність у надзвичайній військовій охороні міста (мається на увазі столиці УНР – Києва) вже минула. Резолюція доручала керівникам зацікавлених відомств розробити систему заходів щодо охорони порядку в Києві та краї за допомогою військової сили і муніципальної міліції (патрулі, інспектування міліції тощо) [10, с. 9]. Така точка зору була близька до думки лідерів Центральної Ради. М. С. Грушевський у квітні 1918 р. писав: «Ми відкидаємо поліційно-бюрократичний устрій й хочемо оперти нашу управу на широкі основах самоврядування ... Державність наша зрікається тих формальних засобів – так би сказати – каналів, котрими інші державні організації проводять і закріплюють в верствах громадянства ідеї державності, послуху, обов'язковості і пієтизму для неї, роблять їх провідним мотивом діяльності громадянина» [11, с. 172–173]. На думку О. А. Гавриленка та І. А. Логвиненка, обов'язки охорони «громадських вільностей і демократичного устрою» М. С. Грушевський пропонує покласти на органи «самоохорони» [12, с. 128].

У складі Міністерства внутрішніх справ Тимчасовий уряд для загального керівництва органами охорони правопорядку створив Тимчасове управління у справах громадської поліції та у справах особистої та майнової безпеки громадян. Практично вирішити питання організації міліції на місцях зобов'язувалися губернські комісари [9, с. 20]. Безпосереднє керівництво міліцією покладалося на органи самоврядування.

На першому етапі до новоствореної міліції, окрім колишніх працівників поліції та корпусу жандармів, прийшло багато гімназистів, студентів, представників інтелігенції, що були готові на громадських засадах брати участь в охороні правопорядку. Крім того, до міліції вступила значна кількість робітників, однак дуже скоро більшість з них залишила службу, тому що власники підприємств не оплачували їм дні, зайняті виконанням поліцейських обов'язків. Звісно, що така міліція була некомпетентною і не могла ефективно виконувати свої функції.

Ще однією з форм участі населення в охороні громадського порядку, що склалася в 20-ті рр. ХХ ст., коли держава тільки приступала до перетворень, став інститут сільських виконавців, в основу

якого був покладений досвід роботи місцевих органів влади щодо залучення працюючого селянства до надання сприяння міліції.

Так, 27 березня 1924 р. постановою ВЦВК і РНК РРФСР «Про сільських виконавців» з метою успішного і своєчасного виконання сільськими радами завдань щодо охорони громадського порядку, особистої і майнової безпеки громадян, благоустрою і розвитку громадської самодіяльності повсюдно був введений інститут сільських виконавців [13, с. 22]. Сільські виконавці підпорядковувалися відповідній сільській раді та під час виконання покладених на них обов'язків несли відповідальність як посадові особи.

Для Української РСР характерною була ліквідація місцевого самоврядування, централізація й одержавлення місцевого життя (сталінська диктатура). Проте слід відзначити спроби розвитку громадського комуністичного самоврядування у 1956–1964 рр.

Згідно з постановою Центрального Комітету Комуністичної партії і Ради Міністрів СРСР від 25 жовтня 1956 р. «Про заходи по покращенню роботи МВС СРСР» управління міліції в областях були реорганізовані в єдині управління внутрішніх справ і передані у відання рад депутатів трудящих. Міські та районні відділи і відділення також були перетворені у відділи та відділення міських і районних рад депутатів трудящих. Начальник обласного управління внутрішніх справ був одночасно начальником міліції області і звітував у своїй діяльності як перед відповідною радою і її виконавчим комітетом, так і перед вищестоящою установою внутрішніх справ. Начальники УВС, а також міських і районних відділів і відділень міліції при призначенні на посаду стали затверджуватись відповідними виконкомами місцевих рад депутатів трудящих. Подвійне підпорядкування органів внутрішніх справ мало позитивний вплив на покращення діяльності міліції, зміцнення законності. Виконкоми рад стали заслуховувати на своїх засіданнях керівників міськрайорганів міліції про їх діяльність щодо охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю, вживали конкретних заходів з покращення їх роботи на основі суворого дотримання законності. З 1957 р. у складі місцевих рад стали утворюватись комісії, які в межах компетенції відповідної ради були призначені для обговорення та вирішення питань, що відносились до сфери охорони громадського порядку і дотримання радянських законів [14, с. 87].

У сучасній Україні однією з форм реалізації правоохоронної функції місцевого самоврядування є добровільні громадські формування, які створюються громадянами по всій країні для охорони громадського порядку, протидії правопорушенням. Правовою основою такої діяльності став Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22 червня 2000 р. № 1835-III. У ст. 12 Закону говориться: «Членами громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону можуть бути громадяни України, які досягли 18-річного

віку, виявили бажання брати участь у зміцненні правопорядку і в охороні державного кордону та здатні за своїми діловими, моральними якостями і за станом здоров'я виконувати на добровільних засадах взяті на себе зобов'язання» [15].

Діяльністю громадських формувань керують органи місцевої влади. Як правило, фінансування витрат, пов'язаних з такою діяльністю, забезпечується за рахунок коштів, визначених у місцевих бюджетах та інших джерелах, не заборонених законодавством для покриття їхніх витрат, а особливо для зміцнення їх матеріально-технічної бази. Державні органи, громадські організації, посадові особи зобов'язані сприяти громадським формуванням у їх роботі з охорони громадського порядку, громадської безпеки, у боротьбі з правопорушеннями та надавати їм всіляку допомогу [16, с. 26].

Реалізація територіальною громадою як первинним суб'єктом місцевого самоврядування правоохоронної функції в сучасних умовах набуває особливої гостроти. Ця функція охоплює відповідні повноваження територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування, безсумнівно залишаючись при цьому частиною загальнодержавної проблеми забезпечення правопорядку в країні. Правоохоронну функцію муніципальної влади становлять повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян на підвідомчій території. Крім того, змістом правоохоронної функції місцевого самоврядування та його органів є сприяння охороні громадського порядку та безпеки, робота з профілактики правопорушень та злочинів, що є необхідною умовою підтримання режиму законності. Зокрема, виконавчі органи місцевого самоврядування в рамках реалізації цієї функції сприяють діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, внутрішніх справ та адвокатури, вносять подання до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб, які ігнорують законні вимоги та рішення місцевих рад та їх виконавчих органів тощо.

Однією з важливих складових правоохоронної функції місцевих рад є повноваження щодо органів внутрішніх справ. Так, відповідно до ст. 26 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» (в редакції Закону 1997 р.) до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад належало: а) створення муніципальної міліції, яка утримується за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету; затвердження і звільнення керівників та дільничних інспекторів цієї міліції; б) заслуховування інформації прокурорів та керівників органів внутрішніх справ про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території тощо [17].

Однак до сьогодні на законодавчому рівні не закріплено механізм діяльності місцевої міліції (муніципальної поліції), її повноваження, форми і методи її взаємодії з органами місцевого самоврядування, хоча мова йде про об'єднання і координацію зусиль

державних органів, територіальних громад у забезпеченні громадської безпеки і протидії злочинності. Більше того, дія абз. 4 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про міліцію», яка передбачає функціонування місцевої міліції як структурного підрозділу міліції в Україні [18], починаючи з 2005 р. щоразу зупиняється. У підсумку подальша доля місцевої міліції (муниципальної поліції) в Україні залишається невизначеною.

Таким чином, на основі проведених досліджень можна стверджувати, що правоохоронна функція не є прерогативою держави, а іманентно притаманна й місцевому самоврядуванню на всіх етапах його розвитку. Необхідність ефективної реалізації місцевим самоврядуванням своєї правоохоронної функції закономірно зумовлює потребу формування у його системі спеціальних підрозділів – муниципальної поліції – для забезпечення правопорядку, охорони прав і свобод громадян на території муніципалітету та примусового здійснення рішень органів муниципальної влади.

**Список літератури:** 1. Місцеве самоврядування : Кн. 1. Організація роботи сільського, селищного голови / [А. О. Чемерис, П. І. Шевчук, П. Ф. Гураль та ін.] ; за заг. ред. А. О. Чемериса. – 2-ге вид., доповн. – Л. : Ліга-Прес, 2000. – 344 с. 2. Хоменець Р. Історико-правові аспекти функції забезпечення правопорядку в територіальній громаді / Р. Хоменець // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – № 4. – С. 78–80. 3. Історія держави і права України : підручник / [А. С. Чайковський, В. І. Батрименко, Л. О. Зайцев та ін.]. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 512 с. 4. Сесемко К. В. Історія появи муниципальної міліції (поліції) / К. В. Сесемко // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. – 2000. – № 3. – С. 288–295. 5. Полиция и милиция России: страницы истории / [А. В. Борисов, А. Н. Дугин, А. Я. Малыгин и др.]. – М. : Наука, 1995. – 318 с. 6. Талдикін О. В. Миська поліція в Україні в першій половині ХІХ ст. / О. В. Талдикін // Вісник Університету внутрішніх справ. – № 3–4. – 1998. – С. 117–126. 7. Головка О. М. Питання створення місцевої (муниципальної) поліції в діяльності органів миського самоврядування в Україні на початку ХХ ст. / О. М. Головка // Вісник Університету внутрішніх справ. – № 3–4. – 1998. – С. 108–117. 8. Юрій І. А. Градоначальництво як суб'єкт охорони правопорядку на півдні Російської імперії у ХІХ ст. / І. А. Юрій // Актуальні проблеми політики. – Вип. 40. – 2010. – С. 506–512. 9. Мулукаев Р. С. Организационно-правовые основы становления Советской милиции (1917–1920 гг.) : учеб. пособие / Р. С. Мулукаев. – М. : РИО Акад. МВД СССР, 1975. – 108 с. 10. Кравченко Ю. Ф. Міліція України / Ю. Ф. Кравченко. – К. : Генеза, 1999. – 432 с. 11. Грушевський М. С. Хто такі українці і чого вони хочуть / М. С. Грушевський. – К. : Либідь, 1991. – 240 с. 12. Логвиненко І. А. Органи охорони громадського порядку в Україні доби Центральної Ради (березень 1917 р. – квітень 1918 р.) / І. А. Логвиненко, О. А. Гавриленко // Вісник Університету внутрішніх справ. – № 3–4. – 1998. – С. 126–137. 13. Бандурка О. М. Міліція і населення: теорія і досвід партнерства : монографія / О. М. Бандурка, О. В. Джафарова. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 199 с. 14. Ильинский Н. И. Восстановление демократических принципов в организации и деятельности милиции (1953–1960 гг.) / Н. И. Ильинский // Актуальные проблемы истории советской милиции : сб. науч. тр. / под. ред. Н. И. Ильинского. – Минск : МВШ МВД СССР, 1991. – 150 с.

15. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : закон України від 22 черв. 2000 р. № 1835-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14>. 16. Голосніченко І. П. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ / І. П. Голосніченко, Я. Ю. Кондратьєв. – К. : Укр. акад. внутр. справ. – 1995. – 350 с. 17. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>. 18. Про міліцію : закон України від 20 груд. 1990 р. № 565-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/565-12>.

*Надійшла до редколегії 06.07.2012*

*Рассмотрены особенности реализации правоохранительной функции местного самоуправления на различных этапах развития местного самоуправления в Украине.*

*The peculiarities of realization of law enforcement function of local self-government at various stages of development of local self-government in Ukraine are considered.*

УДК 347.963

**М. Я. Мавдрик**

## **СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ЯК ІНСТИТУТУ ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА**

*Проаналізовано становлення та розвиток інституту прокуратури у вітчизняній практиці державотворення. Визначено чотири етапи в історії становлення прокуратури України як інституту захисту прав і свобод людини і громадянина. Розкрито особливості заснування та функціонування відповідного інституту на кожному з етапів. Зроблено висновок про необхідність вдосконалення законодавчого регулювання статусу прокуратури України.*

Однією з важливіших умов визнання будь-якої держави повноправним членом міжнародного чи європейського співтовариства є створення діючого механізму забезпечення, реалізації та захисту прав та свобод людини і громадянина на національному рівні. Одним з елементів інституційного зрізу механізму захисту прав і свобод є діяльність органів прокуратури України. На значущості та ключовій ролі прокуратури в забезпеченні прав і свобод людини та громадянина наголошують більшість українських вчених, зазначаючи, що прокуратура «у сучасних умовах виступає як один з найважливіших гарантів забезпечення як правопорядку в цілому, так і захисту прав і свобод людини» [1, с. 160]; «належить до тих державних інституцій, для яких захист прав людини є визначальним завданням» [2].

З огляду на це актуальним постає питання дослідження історичного досвіду діяльності прокуратури України як інституту захисту

© Мавдрик М. Я., 2012

прав і свобод людини і громадянина. У зв'язку з цим метою нашого дослідження є тенденції становлення та розвитку прокуратури України у вітчизняній практиці державотворення.

Слід наголосити на тому, що питання про виникнення та розвиток інституту прокуратури має важливе як теоретичне, так і практичне значення, оскільки однією з умов ефективного функціонування будь-якого державного інституту є творче застосування як чужого, так і власного досвіду. Відомо, що нове проявляється тільки в якихось окремих елементах, нових зв'язках і відносинах. Основою же його виникнення є відповідний минулий досвід.

Окреслюючи ступінь наукової розробленості зазначеної проблеми, слід зауважити, що питанню становлення інституту прокуратури в Україні українські вчені-конституціоналісти приділяють певну увагу. Зокрема, цієї проблеми в своїх працях торкалися В. Клочков та В. Сухонос, досліджуючи генезис та еволюцію розвитку прокуратури України; В. Малюга, аналізуючи становлення принципів організації та діяльності прокуратури України; В. Бесчасний, О. Філонов, В. Суботін, розглядаючи виникнення, становлення та розвиток прокуратури в системі органів держави, та ін. Однак поза увагою цих та інших науковців залишилося питання аналізу становлення та розвитку прокуратури України саме як інституту захисту прав і свобод людини і громадянина.

Саме слово «прокуратура» походить від латинського дієслова *prosecutur* – піклування, завідувати, керувати [3, с. 263]. Зародження первинних функцій прокуратури відносяться ще до часів Стародавнього Риму. Так, за часів правління імператора Августа важливого значення набула діяльність прокураторів, яким доручався збір податків, управління невеликими провінціями та які виконували різноманітні господарські функції. Інститут прокуратури в сучасному його розумінні виник на початку XIV століття у Франції. Королівський прокурор як державний чиновник переслідував злочини та поновлював законність та правопорядок. Як повноважна державна установа прокуратура формується у кінці XVII ст. Прокурори були посередниками між судами та королівською владою і передусім захищали інтереси корони. Пізніше із Франції інститут прокуратури був запозичений Англією, Німеччиною та іншими європейськими державами, звідки посада прокурора перекочовує і на схід – до Польщі, Росії та України.

Перш ніж інститут прокуратури в Україні отримав відповідне оформлення в Конституції України, його становлення і нормативно-правове закріплення відбувалося впродовж досить тривалого часу. Цей процес, як зазначає М. Мичко, є складним і значною мірою суперечливим. Зумовлене це низкою причин. Одна з них полягає в тому, що прокуратура, будучи ланкою конкретної державно-правової системи, змінюється разом з нею. Другим чинником, що істотно вплинув на процес розвитку інституту прокуратури в Україні, є те, що протягом кількох століть українська державність

розвивалася в тісному зв'язку з державністю [4, с. 19]. У зв'язку з цим в історії розвитку інституту прокуратури цей науковець виділяє чотири історико-правових періоди: період входження України до складу Російської імперії (1722–1917 рр.); період Української Народної Республіки (1917–1922 рр.); радянський період (1922–1991 рр.) і пострадянський період. В. Сухонос у монографічному дослідженні місця прокуратури України в системі органів державної влади акцентує увагу на таких етапах її становлення: 1) прокуратура на території України в період 1722–1917 рр., 2) організація і діяльність прокуратури в період української революції (1917–1921 рр.), 3) створення та розвиток прокуратури в Україні у складі СРСР [5, с. 3].

Враховуючи вищезазначене, вважаємо доцільним в історії становлення інституту прокуратури Україні виділити чотири етапи: 1) його становлення за часів перебування України в складі Російської імперії та інших держав; 2) його нормативно-правове закріплення за часів боротьби України за незалежність в 1917–1921 рр.; 3) створення і розвиток в радянській Україні; 4) нормативно-правове оформлення в Конституції та законах незалежної України.

Перший етап, який охоплює значні історичні періоди станів українського суспільства і державності, характеризується тим, що становлення інституту прокуратури здійснювалося в умовах перебування українських земель у складі різних держав – Російської імперії, Польщі (Речі Посполитої), Австрійської та Австро-Угорської імперії.

На українських землях, що входили до складу Російської імперії, інститут прокуратури отримав своє нормативно-правове закріплення за часів правління Петра I. 12 січня 1722 р. Петром I було прийнято указ, в якому зазначалося: «Бути при Сенаті генерал-прокурору і оберпрокурору, а також у всякій колегії по прокурору, які повинні будуть рапортувати генерал-прокурору». Створена прокуратура являла собою модель спеціального контролюючого державного органу «государевого ока» – прокуратури, яка повинна була наглядати за центральними та місцевими державними органами.

Послідовними указами імператора Петра I було засновано прокуратуру у провінціях, біля надвірних судів та прокуратуру при святішому синоді. Органи прокуратури, які знаходилися і функціонували на території тодішньої України, були складовими прокурорської системи Російської імперії. На губернського генерал-прокурора, що вважався «оком государевим» в губернії, покладалися завдання «дивитися і пильнувати мати про збереження всякого порядку, законом визначеного» [6]. 16 травня 1722 р. указом «Про заснування в Глухові малоросійської колегії та про призначення в ону присутствующим бригадира Вельямінова» було вперше запроваджено посаду прокурора й в Україні. Завданням прокуратури на той час було здійснення нагляду за законністю діяльності державних органів та структур. Вона займалася боротьбою з корупцією,



захищала законність та правопорядок, здійснюючи нагляд за місцями утримання ув'язнених під вартою, в арештантських справах тощо. Як зазначав Н. В. Муравйов, прокуратура з моменту її створення (1722) і до судових реформ Олександра II була переважно органом загального (адміністративного) нагляду, а судова, обвинувальна або позовна діяльність була лише одним із доповнень до функції нагляду [7, с. 284].

Суттєві зміни правового регулювання організації та діяльності прокуратури відбулися в період правління імператриці Катерини II. Реформи державного устрою, які проводила Катерина II, позначилися й на прокуратурі, функції якої було розширено та поглиблено. Так, в 1764 р. у зв'язку з реформою Сенату розширюється інститут обер-прокурорів, яким надано право наглядати за законністю рішень департаментів Сенату. Повноваження прокурорів було розширено за рахунок надання права опротестування рішень піднаглядних органів. Реформування торкнулося й регіональної прокуратури. Так, 7 листопада 1775 р. було прийнято правовий акт «Установи для управління губерній Всеросійської імперії», в якому були закріплені структура, функції та порядок діяльності органів губернського прокурорського нагляду та який передбачав широкі повноваження щодо загального нагляду, нагляду за місцями позбавлення волі та судового нагляду. З 1796 р. до 1803 р. було запроваджено посади губернських прокурорів та губернських стряпчих Київської, Чернігівської, Подільської, Волинської, Катеринославської, Полтавської, Таврійської, Херсонської, а у 1835 – Харківської губерній.

З 1802 року інститут прокуратури став складовою частиною створеного Міністерства юстиції, а міністр юстиції за посадою став генерал-прокурором. Це призвело до того, що за часів царювання Олександра I та Миколи I прокуратура перебувала у стані глибокого занепаду. Як зазначає В. В. Сухонос, це було обумовлено двома причинами. По-перше, прокурорський нагляд почав підпорядковуватися виконавчій владі в особі одного з міністрів. По-друге, сфера нагляду і функцій прокурорів стали на той час настільки широкими і неконкретними, що їх сумісне виконання було нереальним [5, с. 3].

Ці та інші фактори обумовили необхідність реформування інституту прокуратури, яке було здійснено Олександром II під час проведення судової реформи. Першим етапом вищезазначеної реформи стало затвердження «Основних положень перетворень судової частини в Росії». Згідно з цим нормативно-правовим актом прокуратура зазнала суттєвих змін. Вона була звільнена від функції загального нагляду. Наглядові повноваження прокуратури стали обмежуватися судовою сферою та полягали у здійсненні нагляду за однаковим і точним дотриманням законів на всіх стадіях кримінального процесу органами суду, свідства і виконання вироків. Крім того на прокурора в кримінальному процесі покладалася нова функція – підтримання державного обвинувачення в суді.

Під час судової реформи 1864 р. губернські прокуратури було скасовано, прокурорський нагляд в губерніях здійснювався прокурорами судових палат, прокурорами окружних судів та їх товаришами. Призначення прокурорів окружних судів та їх товаришів здійснювалось міністром юстиції (генерал-прокурором) за поданням прокурора судової палати. Призначення на посаду обер-прокурора Сенату, прокурорів судових палат і їх товаришів здійснювалось імператором відповідно до подання міністра юстиції.

Прокурорський нагляд здійснювався в трьох сферах: кримінальне переслідування у справах, провадження за якими відбувається в офіційному порядку, з участю прокурорського нагляду; нагляд за виконанням законів у справах судового відомства; участь у деяких справах адміністративного відомства. Основними формами діяльності прокуратури були: загальне канцелярське діловодство та ведення звітності; пропозиції судовим місцям, судовим слідчим і чиновникам поліції в справах судового відомства; висновки у справах, у тому числі обвинувальні промови.

Становлення інституту прокуратури на українських землях, що входили до складу Польщі (Речі Посполитої), Австрії та Австро-Угорщини, також має свою історію. Передумовою його виникнення на вищезазначених землях можна вважати створення у 1578 р. Сеймом Речі Посполитої спеціального для України трибуналу – Луцького [8, с. 29–30]. Луцький трибунал був вищим судом для України, і його юрисдикція поширювалася на Київське, Волинське та Брацлавське воєводства. В 1579 р. функції Луцького трибуналу перейшли до Українського трибуналу, який складався із семи департаментів. Депутати трибуналу щорічно обирали прокурора-інстигатора, до якого зверталися наглядачі приватних маєтків із заявами та якому направляли відомості про характер правопорушень. Прокурор, наглядаючи за законністю наданих у судовий трибунал заяв, самостійно приймав відповідні рішення. Протягом XVII ст. прокурор разом з гетьманом, генеральним обозним, генеральним писарем і генеральним суддею засідав в Українському трибуналі.

Становлення та розвиток інституту прокуратури на українських землях у складі Австрії, а пізніше – Австро-Угорщини були обумовлені запровадженням демократичного обвинувального процесу в австрійському кримінальному судочинстві та необхідністю створення відповідного органу, на який би покладалося підтримання державного обвинувачення [9, с. 6]. Таким органом стала прокуратура. Вперше у Галичині посади державних прокурорів були запроваджені в 1849 р., а єдину систему державних прокуратур було сформовано лише у 1855 р. шляхом утворення вищих державних прокуратур та підпорядкованих їм державних прокуратур. Крім того, з метою захисту фінансових інтересів імперії, у 1851 р. в Галичині було утворено спеціальну прокуратуру – Галицьку фінансову прокуратуру у м. Львові з підпорядкованими їй експозитурами

(відділами). До 1867 р. діяла також Краківська фінансова прокуратура, яку в подальшому було реорганізовано в експозитуру Галицької фінансової прокуратури у м. Кракові.

До повноважень прокуратур на землях України у складі Австро-Угорщини відносились: участь державних прокурорів у розглядах судами першої інстанції окремих категорій цивільних справ, зокрема оголошення особи померлою, розлучення або визнання шлюбу недійсним, усиновлення, встановлення опіки (піклування) або їх скасування тощо; здійснення контролю за додержанням законодавства імперії органами, які проводили дізнання та досудове слідство; підтримання державного обвинувачення; здійснення нагляду за додержанням імперського законодавства при виконанні рішень судів у кримінальних справах; також контроль за діяльністю нотаріусів.

Наступним важливим етапом у становленні інституту прокуратури в Україні була доба Української Народної Республіки та Західноукраїнської Народної Республіки (1717–1721 рр.). Зі створенням Української Народної Республіки почався етап державотворення і національного самовизначення народу України, спрямований на здобуття суверенності й самостійності. Водночас розпочалася робота зі створення нової системи державних органів, у тому числі – судів і органів прокурорського нагляду.

Цей процес розпочався з прийняттям 17 грудня 1917 р. Українською Центральною Радою закону «Про утворення Генерального Суду», відповідно до якого Генеральний Суд складався з цивільного, карного та адміністративного департаментів та при якому створювалася Прокуратура Генерального Суду. У складі Прокуратури перебували: старший прокуратор, три прокуратори, писар та помічник писаря. Пізніше, 23 грудня 1917 р., Центральна Рада ухвалила закон «Про урядження прокураторського нагляду в Україні». Цим законом було створено прокуратури при апеляційних та окружних судах. Очолювали відповідні прокуратури старші прокуратори, які призначалися Генеральним секретарем судових справ. Однак подальше реформування інституту прокуратури було перервано гетьманським переворотом.

Під час гетьманського правління Україною питання організації та діяльності прокуратури регулювалися законом «Про установа Державного Сенату» від 8 липня 1918 р. Відповідно до нього при Загальних зборах Державного Сенату, а також при кожному Генеральному Суді перебували прокурор і товариші прокурора, які виконували покладені на них обов'язки під вищим наглядом міністра юстиції як генерального прокурора. Міністр юстиції – генеральний прокурор призначався та звільнявся від посади указом гетьмана України та входив до складу Ради Міністрів.

З утворенням Директорії та проголошенням 26 грудня 1918 р. відновлення Української Народної Республіки відбулись зміни і в становленні інституту прокуратури. 2 січня 1919 р. уряд

Директорії прийняв закон «Про скасування закону бувшого гетьманського уряду від 8 липня 1918 р. щодо «утворення Державного Сенату», про відновлення діяльності Генерального Суду, під назвою «Надвищий Суд Української Народної Республіки», відповідно до закону Центральної Ради від 2 грудня 1917 року «Про утворення Державного Сенату», про скасування призначень на посади в Державному Сенаті та про призначення первісного складу Надвищого суду Української Народної Республіки». Були затверджені штати Надвищого суду, у тому числі й прокуратурії [10, с. 17].

Слід зазначити, що прокуратура України в період УНР та гетьманського правління діяла переважно як орган обвинувачення або, інакше кажучи, як орган кримінального переслідування осіб, що вчинили злочин. Дане припущення, як зазначають В. М. Бесчастний та А. М. Мичко, засноване на тому, що органи прокуратури, як і раніше, функціонували при судах, і ніяких нових обов'язків, у порівнянні з тими, які вони виконували раніше, на них законодавство УНР не покладало [11, с. 12].

Після розпаду Австро-Угорської імперії та зі створенням 16 листопада 1918 р. Західноукраїнської Народної Республіки процес державотворення активно розпочався й на західноукраїнських землях. 21 листопада 1918 р. Українською Національною Радою було прийнято закон «Про тимчасову організацію судівництва», відповідно до якого створювалася система судових органів ЗУНР, що складалася з повітових судів, окружних судів та Вищого Суду. Розпорядженням Державного Секретаріату від 18 грудня 1918 р. було створено систему органів прокуратури ЗУНР, яку мав очолити генеральний державний прокурор.

Таким чином, інститут прокуратури за часів УНР та ЗУНР можна розглядати, з одного боку, як аналог того державного органа, що функціонував на території України після судово-правової реформи в Російській імперії 1864 р. та в Австро-Угорській імперії, а з іншого боку, – як державно-правовий інститут, що був складовою частиною української державності та тим самим принципово відрізнявся від свого попередника.

Радянський період розвитку інституту прокуратури в Україні пов'язаний з існуванням радянської влади і у зв'язку з цим несе на собі відбиток позитивних і негативних рис радянського ладу. Як зазначають деякі українські вчені, цей період складається з двох етапів. Початком першого є створення Прокуратури УРСР як складової ланки державного апарату УРСР, а початком другого – утворення Прокуратури СРСР та підпорядкування їй Прокуратури УРСР [11, с. 12; 4, с. 24].

Після приходу до влади більшовицької партії було ліквідовано більшість органів державної влади, у тому числі й прокуратура. Однак необхідність вирішення поставлених перед новою державою проблем у сфері законності та правопорядку призвела до пошуків оптимальної моделі системи правоохоронних та правозахис-

них органів. Одним з перших шляхів у цьому напрямку стало за-  
снування постановою Всеукраїнського ЦВК 28 червня 1922 р.  
Прокуратури УРСР. Згідно із зазначеною постановою, цей держав-  
ний орган, був створений з метою здійснення нагляду за дотри-  
манням законів і в інтересах правильної постановки боротьби зі  
злочинністю [12, с. 121].

Прокуратура УРСР була заснована у складі Народного комісарі-  
ату юстиції як окремих відділ, підпорядкований безпосередньо  
Народному комісару юстиції, котрий постановою ВУЦВК призна-  
чався також і прокурором УРСР. Прокуратура УРСР створювалась  
за принципом централізації та незалежності представників проку-  
рорського нагляду від місцевих органів влади. Прокурор УРСР при-  
значав і звільняв прокурорів губерній, а помічники губернського  
прокурора, відповідно, призначались за поданням губернського  
прокурора.

До основних функцій прокуратури належали: здійснення від  
імені держави нагляду за законністю дій усіх органів влади, госпо-  
дарських установ, громадських і приватних організацій та окре-  
мих осіб шляхом порушення кримінального переслідування проти  
винних і опротестування постанов, які порушують закон; безпосе-  
редній нагляд за діяльністю органів дізнання та слідства при роз-  
критті злочинів; підтримання державного обвинувачення в суді;  
участь у цивільному судочинстві; нагляд за належним утриманням  
ув'язнених під вартою [13, с. 157].

З ліквідацією губерній в УРСР та переходом на триступеневу  
систему управління у травні 1925 р. до Конституції УСРР 1919 р.  
були внесені зміни. Прокурор республіки став іменуватися генера-  
льним прокурором республіки. Народний комісар юстиції одночас-  
но обіймав посаду генерального прокурора республіки і входив до  
складу Ради Народних Комісарів УРСР. Постановою ВУЦВК від  
23 жовтня 1925 р. було введено в дію Положення про судоустрій  
УРСР, розділ якого «Про Державну прокуратуру» визначав повно-  
важення Прокуратури УРСР. На кінець 1925 р. до складу Прокура-  
тури УРСР входили 41 прокуратура округів та Прокуратура  
Молдавської АСРР.

Початком другого етапу функціонування радянської прокура-  
тури в Україні є створення в червні 1933 р. Прокуратури СРСР, на  
яку було покладено загальне керівництво діяльністю прокуратур  
союзних республік. Генеральний прокурор УРСР став підпорядко-  
вуватися прокуророві СРСР і одночасно ВУЦВК. Однак таке  
«подвійне» положення керівника Прокуратури УРСР тривало недо-  
вго. Конституція УРСР 1937 р. віднесла повноваження щодо при-  
значення прокурора УРСР безпосередньо до компетенції прокурора  
СРСР. Так, згідно зі ст. 112, 113 Конституції УРСР 1937 р. вищий  
нагляд за точним виконанням законів усіма народними комісаріа-  
тами і підвідомчими їм установами, так само, як окремими служ-  
бовими особами, а також громадянами на території УРСР здійсню-

вав як прокурором СРСР безпосередньо, так і через прокурора УРСР. Прокурор УРСР призначався прокурором СРСР на строк 5 років [14].

Після 1937 р. Прокуратура УРСР разом із прокуратурами інших союзних республік утворюють систему органів прокуратури СРСР, організація та діяльність якої вже регламентується законодавством: Положенням про прокуратуру Союзу РСР, затвердженим постановою Центрального Виконавчого Комітету та Ради Народних Комісарів СРСР від 17 грудня 1933 р., та Положенням про прокурорський нагляд у СРСР, затвердженим указом Президії Верховної Ради СРСР від 24 травня 1955 р. Останнє покладало на органи прокуратури нагляд за правильним і однаковим застосуванням законів СРСР, союзних і автономних республік, регламентувало централізований устрій прокуратури.

Пізніше основні положення про організацію і діяльність органів прокуратури було закріплено і в Конституції СРСР 1977 р. та Конституції УРСР 1978 р. Зокрема, статтею 162 Конституції УРСР 1978 р. встановлювалося, що «найвищий нагляд за точним і однаковим виконанням законів усіма міністерствами, державними комітетами й відомствами, підприємствами, установами та організаціями, виконавчими і розпорядчими органами місцевих Рад народних депутатів, колгоспами, кооперативними та іншими громадськими організаціями, службовими особами, а також громадянами на території України здійснюється Генеральним прокурором СРСР і підлеглими йому Прокурором Української РСР і нижчестоящими прокурорами». Прокурор УРСР і прокурори областей призначалися Генеральним прокурором СРСР. Районні та міські прокурори призначалися Прокурором УРСР і затверджувалися Генеральним прокурором СРСР [15].

30 листопада 1979 р. Верховною Радою СРСР було прийнято Закон «Про прокуратуру СРСР», який мав відігравати ключову роль у правовому забезпеченні системи органів прокуратури і в якому визначалися завдання та основні напрями діяльності органів прокуратури, а також система цих органів. Відповідно до ст. 3 вищезазначеного Закону органи прокуратури, згідно з покладеними на них завданнями, діяли в наступних основних напрямках: нагляд за виконанням законів органами державного управління, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами (загальний нагляд); нагляд за виконанням законів органами дізнання та попереднього слідства; нагляд за виконанням законів при розгляді справ у судах; нагляд за дотриманням законів у місцях тримання затриманих, в місцях попереднього ув'язнення, при виконанні покарань та інших заходів примусового характеру, які призначалися судом; боротьба зі злочинністю та іншими правопорушеннями, розслідування злочинів, притягнення до кримінальної відповідальності осіб, які вчинили злочин; розробка спільно з іншими державними органами заходів попередження злочинів та

інших правопорушень; координація діяльності правоохоронних органів щодо боротьби зі злочинами та іншими правопорушеннями; участь в удосконаленні законодавства та пропаганді радянських законів тощо.

Таким чином, як вважають більшість дослідників статусу української прокуратури часів радянського періоду, вся діяльність прокуратури ділилася на два види: наглядову та ненаглядову. Основним змістом першого виду був так званий загальний нагляд, а основний зміст другого – кримінальне переслідування осіб, які вчинили злочин [11, с. 14; 4, с. 28]. При цьому важливою рисою прокуратури був обов'язок прокурорів вживати заходів до виявлення та своєчасного усунення будь-яких порушень закону, незалежно від того, хто його порушив, до відновлення порушених прав і залучення винних до встановленої законом відповідальності. Аналізуючи третій, радянський етап становлення інституту прокуратури в Україні, можна зробити висновок, що правозахисна діяльність прокуратури радянського періоду, незважаючи на реалії тоталітарного режиму, була важливим напрямком її роботи.

З набуттям Україною незалежності розпочався четвертий етап становлення інституту прокуратури. Підвалини для законодавчого закріплення правового статусу прокуратури України було закладено Декларацією про державний суверенітет України від 16 грудня 1990 р., в розділі III якої було закріплено, що найвищий нагляд за точним і однаковим виконанням законів здійснюється Генеральним прокурором Української РСР, який призначається Верховною Радою Української РСР, відповідальний перед нею і тільки їй підзвітний [16].

Свою детальну регламентацію конституційний статус прокуратури незалежної України здобув на рівні спеціального закону «Про прокуратуру», який було прийнято 5 листопада 1991 р. [17]. В цьому законі відбулося уточнення завдань та функцій прокуратури, визначено її основні принципи та гарантії організації і діяльності. Серед основних завдань, покладених на прокуратуру вищезазначеним законом, було і здійснення захисту від неправомірних посягань гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина (ч. 2 ст. 4).

Прокуратура незалежної України, виділившись із прокурорської системи СРСР, успадкувала від неї багато специфічних рис, однією з яких є багатофункціональність. Так, Закон України «Про прокуратуру» поклав на цей державний орган такі функції, як: нагляд за додержанням законів усіма органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами; нагляд за додержанням законів органами, які ведуть боротьбу із злочинністю та іншими правопорушеннями і розслідують діяння, що містять ознаки злочину; розслідування діянь, що містять ознаки злочину; підтримання державного обвинувачення, участь у розгляді в судах

кримінальних, цивільних справ та справ про адміністративні правопорушення і господарських спорів у арбітражних судах; нагляд за виконанням законів у місцях тримання затриманих, попереднього ув'язнення, при виконанні покарань та застосуванні інших заходів примусового характеру, які призначаються судом; нагляд за додержанням законів у Збройних Силах і органах Служби національної безпеки України [17].

Даючи загальну характеристику вищезазначеного закону, Ю. М. Groшовий указував, що Закон України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 р. був розроблений відповідно до Декларації про державний суверенітет України та на основі нового концептуального підходу до визначення соціальної ролі прокуратури як державного органа, основними завданнями якого є затвердження в країні верховенства права та закону у всіх сферах правозастосовної практики, захист прав людини та громадянина, і в цьому його головне нововведення та перевага [18, с. 3].

Із прийняттям 28 червня 1996 р. Конституції України статус прокуратури України отримав належне закріплення на рівні Основного Закону та набув суттєвої правової стабільності. Згідно зі ст. 121 Конституції України на прокуратуру покладено такі функції:

- підтримання державного обвинувачення в суді;
- представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом;
- нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [19].

Таким чином, Конституція України суттєво обмежила функціональні повноваження, які здійснювали органи прокуратури відповідно до ст. 5 Закону України «Про прокуратуру». Так, з компетенції прокуратури виключені нагляд за додержанням законів усіма органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами (загальний нагляд), а також розслідування діянь, що містять ознаки злочину. Окрім основних конституційних норм, статус прокуратури отримав і тимчасову регламентацію у перехідних положеннях Основного Закону. Зокрема, пунктом 9 визначалось, що прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства – до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування.

Суттєві зміни в конституційному статусі прокуратури України відбулися з прийняттям Закону України «Про внесення змін до



Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 222-VI, відповідно до якого до чотирьох передбачених раніше функцій прокуратури було додано п'яту – нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

Доповнення статті 121 Конституції України пунктом 5, на думку деяких українських науковців, мало сприяти посиленню конституційно-правового механізму захисту прав та свобод людини і громадянина, адже на відміну від судових органів, які пов'язані з тривалою і складною законодавчою процедурою, що потребує певного часу для розгляду заяв чи позовів громадян, органи прокуратури мають більше можливостей для оперативного реагування на порушення прав і свобод людини і громадянина, застосування необхідних правових заходів для їх захисту та відновлення [20, с. 43].

Рішенням Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. № 20-рп/2010 Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV було визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним) у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття. У зв'язку з цим ст. 121, 122 Конституції України, що визначають статус прокуратури України, набули редакції, що діяла до внесення змін цим Законом.

Однак процес становлення інституту прокуратури в Україні не закінчився, він триває. Більш того, сьогодні він набуває особливої актуальності в контексті проведення конституційної реформи, яка має безпосередній вплив на систему судуострою та прокуратури України. У зв'язку з цим вважаємо, що подальший розвиток нормативно-правового забезпечення організації та діяльності органів прокуратури України необхідно розглядати, перш за все, в контексті розробки нового проекту Закону України «Про прокуратуру». Адже чинний закон «Про прокуратуру» від 5 листопада 2011 р. виявився «старожилом» у порівнянні з багатьма іншими законами, а ті зміни і доповнення, що вносилися до нього, не стосувалися концептуальних підходів до вирішення питань організації та діяльності прокуратури. З одного боку, такий стан забезпечував відносно стабільність інституту прокуратури нашої держави. З іншого боку, чинний закон вже морально застарів та не містить відповідей на принципово важливі питання щодо правового статусу органів прокуратури (зокрема щодо місця прокуратури України в системі органів державної влади, чіткого визначення її функціонального призначення тощо).

На нашу думку, законодавче закріплення правового статусу прокуратури України має відбуватися наступним шляхом: його чітке формулювання має бути закріплене в Конституції України, а спеціальний закон має деталізувати та роз'яснювати окремі елементи цього статусу. Вважаємо, в новому проекті Закону України

«Про прокуратуру» мають бути враховані такі моменти: визначено статус прокуратури та її місце в системі органів державної влади України; докладно закріплено функціональне призначення прокуратури; враховані зміни до цивільно-процесуального та кримінально-процесуального законодавства тощо.

Враховуючи вищенаведене, вважаємо, що прокуратура України потребує реформування, яке має відбуватися в комплексі з удосконаленням організації та діяльності судової і правоохоронної систем з урахуванням як міжнародних та європейських стандартів, так і власного історичного досвіду діяльності цього інституту.

**Список літератури:** 1. Заворотченко Т. М. Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини й громадянина в Україні: монографія / Т. М. Заворотченко. – Д. : Вид-во Дніпроп. нац. ун-ту, 2007. – 256 с. 2. Олійник А. Ю. Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні: монографія / А. Ю. Олійник. – К. : Алерта ; КНТ ; Центр навч. л-ри, 2008. – 472 с. 3. Энциклопедический юридический словарь / [под общ. ред. В. Е. Крутых]. – М. : Инфра-М, 1999. – 368 с. 4. Мичко М. І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / Мичко Микола Іванович. – Х., 2001. – 376 с. 5. Сухонос В. В. Прокуратура в системі державних органів України: теоретичний аналіз сучасного стану та перспектив розвитку : монографія / В. В. Сухонос. – Суми : Ун-тська кн., 2008. – 448 с. 6. Казанцев С. М. История царской прокуратуры / С. М. Казанцев. – СПб. : Изд-во С.-Петерб. ун-та, 1993. – 216 с. 7. Муравьев Н. В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности : Пособие для прокурорской службы. – Т. 1. Прокуратура на Западе и в России / Н. В. Муравьев. – М. : Ун-тская тип., 1889. – 566 с. 8. Михайленко О. Р. Прокуратура України : підручник / О. Р. Михайленко. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 296 с. 9. Панич Н. Ю. Становлення та розвитку інституту прокуратури в Галичині у складі Австрії і Австро-Угорщини (1849–1918 рр.) : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Панич Назар Юрійович. – Л., 2009. – 18 с. 10. Клочков В. Г. Історія прокуратури України / В. Г. Клочков. – 3-тє вид., переробл. і доповн. – К. : НТВ «Правник», 2004. – 245 с. 11. Прокуратура України : навч. посіб. / [В. М. Бесчастний, О. В. Філонов, В. М. Субботін та ін. ; за ред. Бесчастного]. – К. : Знання, 2010. – 303 с. 12. Сухонос В. В. Щодо становлення органів обвинувачення / В. В. Сухонос // Право України. – 2001. – № 5. – С. 118–122. 13. Мурза В. В. Структура та організація роботи органів прокуратури УСРР (20-ті – початок 30-х рр. XX ст.) / В. В. Мурза // Вісник національного університету внутрішніх справ. – Вип. 15. – 2001. – С. 156–162. 14. Конституція (Основний закон) Української радянської соціалістичної республіки : від 30 січ. 1937 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://static.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1937.html>. 15. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки : від 20 квіт. 1978 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://static.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1978.html>. 16. Декларация про державний суверенітет України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429. 17. Про прокуратуру : закон України від 5 листоп. 1991 р. № 1789-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793. 18. Грошевой Ю. М. Тенденция развития законодательства Украины о прокурорском надзоре /

Ю. М. Грошевой // Закон Украины «О прокуратуре». Теория и практика его применения : краткие тезисы докладов и научных сообщений Республиканской научн.-практ. конф. – Х., 1992. – С. 3–6. **19.** Конституція України : від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. **20.** Попович С. М. Управління органами прокуратури України: організаційно-правові проблеми : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Попович Євген Миколайович. – Х., 2010. – 373 с.

*Надійшла до редколегії 06.08.2012*

*Проанализированы становление и развитие института прокуратуры в отечественной практике формирования государства. Определены четыре этапа в истории становления прокуратуры Украины как института защиты прав и свобод человека и гражданина. Раскрыты особенности создания и функционирования соответствующего института на каждом из этапов. Сделан вывод о необходимости совершенствования законодательного регулирования статуса прокуратуры Украины.*

*Becoming and development of institute of office of public prosecutor in home practice of forming the state is analysed. Four stages in history of becoming of office of public prosecutor of Ukraine as an institute of protection of rights and freedoms of man and citizen are certain. The features of creation and functioning of corresponding institute on each of the stages are exposed. Conclusion about the necessity of perfection of the legislative adjusting of status of office of public prosecutor of Ukraine is drawn.*

УДК [342.31+342.34](477)

**С. Д. Сворак**

## **ІНСТИТУТ НАРОДОВЛАДДЯ У ДЕРЖАВНО-ПРАВОВОМУ ДИСКУРСІ**

*Досліджено генезу та трансформацію державно-правової концепції народовладдя на різних етапах історичного розвитку України. На основі аналізу проблем народовладдя у теорію народного представництва внесено нові аспекти визнання суб'єктивного права через призму самоврядування народу.*

У сучасній юридичній літературі все частіше питання державно-правового розвитку України розглядаються у контексті традицій вітчизняної державності, досвіду правового та політичного розвитку минулих років. Після тривалих, непродуманих і поспішних реформ, спрямованих на модернізацію держави та її правової системи за західноєвропейським зразком, виникло розуміння того, що без урахування тисячолітнього досвіду будівництва Української держави її подальший розвиток неможливий. Проблеми становлення та розвитку народовладдя в Україні в історичному контексті вже були проаналізовані в працях С. Атоян, О. Бандурки, О. Бойка, В. Винниченка, В. Гончаренка, Я. Грицака, Т. Гунчака, М. Грушевського, О. Копиленка, М. Котляра, С. Кульцицького,

І. Лисяк-Рудницького, В. Сергійчука, В. Ситніка, О. Скакун, М. Тихомирова, П. Толочка, І. Усенка, Д. Чижевського, В. Шевченка, Р. Шпорлюка, С. Юшкова, О. Ярмиша та інших істориків держави і права. Між тим, у науковій літературі кількість робіт, присвячених аналізу історії вітчизняного державотворення є вкрай недостатньою, особливо на тлі глибокого осмислення праць західних мислителів.

Як правило, більша частина досліджень присвячена ідеям західної ліберальної демократії, парламентаризму, раціональної теорії природного права і правової держави. Однак суспільний ідеал європейських народів для української юридичної науки має важливе, але не ключове значення, оскільки правосвідомість і правовий менталітет не можуть змінитися в один момент, адже реформи у правовій системі, що не враховують правових традицій, праворозуміння та особливостей правової культури громадян, приречені на провал. Тому після краху односторонньої марксистської парадигми виникла необхідність заповнити всі прогалини у вітчизняному правознавстві та відновити наступність наукових традицій України без свідомого спотворення ідей і концепцій минулих років, котрі пропагували ідеологи марксизму-ленінізму.

Ідея правової держави і ліберальної демократії не є вершиною політико-правової творчості. Західні правознавці все частіше звертають увагу на те, що ліберальна, правова держава як державний ідеал терпить кризу, пов'язану з моральною деградацією і секуляризацією побуту європейських народів. Своєрідна й мінлива політика Заходу змушує шукати симетричну відповідь у формі народовладної ідеї, а невдачі модернізації диктують необхідність вибору між подальшою лібералізацією політичних і правових інститутів і розробкою самобутніх моделей морально-правової держави, що і є головною метою нашої наукової розвідки.

У сучасний період розвитку правової та політичної системи української державності проблема інституту народовладдя має як теоретико-концептуальне, так і практичне значення, що базується на історичних традиціях державно-правової самобутності України, її правових та політичних устоях національної правосвідомості і правового менталітету. У цьому плані теоретиками держави і права та політологами повинні скрупульозно розглядатися різні варіанти організації інститутів державної влади у вітчизняному правовому та соціокультурному просторі. Замикатися на будь-якій одній формі правління або державного устрою немає ніякого сенсу, так як це заздалегідь обмежує проблемне поле і не сприяє отриманню достовірних і обґрунтованих результатів.

Сучасна Україна вже протягом двох десятиліть переживає модернізацію основних складових національної державності. Проте дискусії навколо проблеми вибору напрямку історичного руху української держави в міру «нарощування» різного роду змін у правовій, політичній та економічній системах тільки загострюються,

підкріплюючись численними теоретичними розробками і практикою державного будівництва, законотворення, розвитку місцевого самоврядування та ін. Роки реформ переконали владні еліти в тому, що звичайне нарощування нормативного масиву, який базується найчастіше на імпортованих в Україну правових інститутах, механічне запозичення державних структур, приналежних до інших політичних традицій та способів їх формування, неминуче ведуть до кризи, численних і серйозних деформацій у вітчизняному правовому та політичному житті.

Питання цивілізаційної ідентичності пострадянської України з її характерними традиціями народовладдя не випадково знаходиться у фокусі уваги правознавців, політологів, соціологів та інших учених, об'єднаних ідеєю необхідності подолання комуністичної державно-правової моделі та створення принципово іншого, нового політичного й правового простору. Проте окремі вже сформовані у ряду дослідників уявлення про народовладні національні традиції Української держави так і не привели до утвердження системного та зваженого підходу до розуміння нами юридичних, правокультурних, історичних та духовних особливостей українського державотворення.

Звертає на себе увагу і та обставина, що міркування багатьох юристів часто претендують на універсальність схем і залишаються осторонь від юридичної та політичної конкретики народовладних традицій, не «схоплюють» і не розкривають суті та значення метаморфоз, що відбуваються в українському державно-правовому просторі. Безпідставною, на нашу думку, є концепція не тільки зарубіжних, але й вітчизняних правознавців (філософів, політологів), згідно з якою Україна через уніфікацію і «стандартизацію» ключових правових і політичних інститутів повинна приступити до створення так званої сучасної правової держави, яка має бути однотипною для всіх «цивілізованих країн», що буде основою для подолання якоїсь «національної обмеженості» в юридичній і політичній галузях, суспільних відносинах, «демократичної неповноцінності» вітчизняної правової культури. У силу цього в пострадянській вітчизняній правовій науці багато важливих проблем ще не отримали належної теоретичної, методологічної та практичної розробки. До числа таких «закритих» тем і відноситься питання про правову, морально-релігійну та соціальну природу народовладдя в Україні, органічності даної форми правління українському світу, українській правовій системі, економіці та національній ментальності.

У сучасних політико-правових дослідженнях проблема народовладдя розглядається в рамках пошуку оптимальних шляхів і механізмів взаємодії між державною владою і громадянським суспільством. Виходячи з означених завдань, слід відзначити, що це лише одна зі сторін проблеми співвідношення суверенітету народу й державного управління. Загальновідомим є положення В. Леніна про те, що там, де є демократія, немає свободи, а там, де є свобода,

немає необхідності в демократії. Тому нам архіважливо визначити обсяг і зміст поняття «народовладдя», так як конституційне положення про те, що влада належить народу, є як політичною, так і правовою загадкою, яка поки що не розгадана ані філософською, ані політико-правовою наукою.

Дійсно, якщо вся повнота влади у державі належить народові, то чому в країні можливі бюрократизм, корупція, диктатура й інші форми, які власне заперечують суверенітет народу. І навпаки, в історії немає прикладу, коли народ дійсно повною мірою реалізував свої владні повноваження, хоча у рамках стародавніх демократій найважливіші рішення приймалися прямим волевиявленням народу, а так звані посадові особи грали лише роль виконавця. Однак римська та грецька демократії за своїм характером були рабовласницькими і виступали антиподами народовладдя.

У сучасній юридичній науці та практиці поряд із теорією правової і соціальної держави особливо популярні ідеї демократичної політичної системи, адже сьогодні у своїх конституціях більшість країн світу трактують себе як правові, соціальні і демократичні республіки або монархії. Разом із тим, на доктринальному рівні до цих пір не розмежоване співвідношення таких категорій як «народовладдя» і «демократія». Відповідь на це питання дозволить гармонійно узгоджувати інтереси особистості, публічної влади, громадських організацій та інших інститутів громадянського суспільства, що сприятиме встановленню стабільного, справедливого соціального миру, формуванню високого рівня правової культури населення.

З точки зору теорії держави і права, лише у демократичному устрої стимулюється політична активність громадян, формується порівняно нейтральне ставлення до партій, які представляють інтереси різних верств соціальної спільноти, для яких створюються приблизно рівні умови, допускається політична опозиція, а заходи легального, а іноді й силового впливу застосовуються лише до тих угруповань, які, порушуючи конституцію, закликають до насильницького повалення легітимних органів державної влади [1, с. 41]. Дослівно автори «Академічного курсу теорії держави і права», затвердженого МОН України та рекомендованого як підручник для студентів вищих навчальних закладів у 2006 році, характеризують демократичний режим як вид державного режиму, що визначає такий порядок (стан) державного життя суспільства, при якому виконуються норми конституції та законів, реалізується принцип розподілу влади, державна влада здійснюється на основі рівної участі громадян, громадських організацій, партій в управлінні державою, котра гарантує дотримання їх прав і свобод відповідно до міжнародних стандартів прав людини [2, с. 141]. Тому, на нашу думку, демократичний державний устрій існує тільки в тій державі, де влада базується на принципах підпорядкування меншості більшості, поважають права меншості, а органи влади мають народний мандат або безпосередньо обираються народом зі строго

регламентованими законом обсягом та межами їх компетенції. Сама політична система держави повинна утверджувати верховенство права, незалежне правосуддя та забезпечити захист у судовому порядку конституційних прав і свобод людини і громадянина [3, с. 30].

З етимологічної точки зору, поняття «демократія» включає в себе такі концепти, як «демос» (народ) і «кратос» (влада). Власне тому у правовій науці демократію традиційно ототожнюють із поняттями «народовладдя» і «народоправство» (Т. Гоббс, Ж.-Ж. Руссо, Ш. Л. де Монтеск'є та ін.) [3]. Радянські вчені, запозичивши розроблену своїми знаменитими попередниками концепцію, розширили її інтерпретацію додатковими ознаками, назвавши демократію у Радянському Союзі того періоду формою «соціалістичного самоврядування» [4, с. 22], а у виступі на пленумі ЦК КПРС 18 лютого 1998 р., характеризуючи демократію в СРСР, М. Горбачов заявив: «Соціалістичний демократизм – це розмаїття форм соціального, політичного життя на базі, самозрозуміло, наших соціалістичних принципів і цінностей» [5, с. 4].

Незважаючи на широку популярність такого роду трактувань у роботах сучасних правознавців, деякі з них висловлюють інші точки зору, що базуються переважно на теоретико-правовому підході до проблеми демократії. Так, російський учений М. Баглай, приміром, стверджує, що «важко дати визначення демократичної держави, хоча ясно, що, як мінімум, народовладдя передбачає виборну представницьку систему влади та визнання пріоритету прав людини» [6, с. 22]. Народовладдя, на його думку, є одним зі складових елементів структури демократії.

Сучасні юридичні словники називають народовладдя одним із основоположних принципів демократії, що існують нарівні з політичним плюралізмом, свободою, рівністю громадян, верховенством конституції і закону. В інших юридичних енциклопедіях і словниках концепт «народовладдя» визначається як «народний суверенітет» і означає належність народу всієї повноти влади у даній країні, можливість здійснення народом належної йому влади як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Таке різноманіття розуміння народовладдя в українській науці, на наш погляд, не є випадковим. Однією зі причин даного тлумачення є те, що в багатьох європейських мовах поняття народовладдя є похідним від суміжного з ним поняття «суверенітет» і часто вживається у значенні «народовладдя». Цікавим видається той факт, що в нашому Основному законі – Конституції України – визначення поняття народовладдя відсутнє, у той же час вказується, що носієм суверенітету й одночасно єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та місцевого самоврядування, а виражає її через референдум і вільні вибори; лише народ має право визначати і змінювати конституційний лад

в Україні, і це право не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. У зв'язку з цим виникає питання: чи слід інтерпретувати це положення як концепцію народовладдя?

Демократичність держави й суспільства визначається, насамперед, рівнем розвитку народовладдя, тобто тим, якою мірою реально наявні процедури волевиявлення і здійснення волі народу впливають на управління державними та суспільними справами. Без сумніву, народовладдя означає: 1) приналежність усієї суспільної влади, у тому числі державної, народові; 2) вільне здійснення цієї влади народом відповідно до його суверенної волі в інтересах як суспільства загалом, так і кожної людини й громадянина зокрема. Залежно від форми волевиявлення народу розрізняють демократію безпосередню та представницьку. За безпосередньої демократії основні рішення приймаються безпосередньо всіма громадянами, а за представницької – виборними установами (парламентами тощо). Тому, на нашу думку, народовладдя як основний і вирішальний принцип конституційного ладу України закріплене у ст. 5 Конституції України місткою і змістовною формулою: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ» [7, ст. 5].

Народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні має безумовне й пріоритетне право на її безпосереднє здійснення. Це право природне. Саме тому в ч. 1 ст. 21 Загальної декларації прав людини встановлено, що кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників. Здійснення влади народом визначається в Конституції України як народне волевиявлення. За змістом воно може стосуватися будь-яких аспектів життя народу: політичного, економічного, соціального, культурного тощо. Щоб безпосереднє народовладдя відповідало інтересам народу, було справжнім волевиявленням, воно має здійснюватися у певних правових формах, які попередньо визначаються й закріплюються Конституцією України та окремими законами України. У ст. 69 Конституції України проголошується, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум (конституційне право зараховує їх до основних форм реалізації безпосереднього народовладдя) та інші форми безпосередньої демократії. До інших форм прямого народовладдя належать народні обговорення, публіцисти, відкликання депутатів, загальні збори населення. Пряме народовладдя, пряма демократія – це система форм безпосереднього вільного волевиявлення народу як носія суверенітету та єдиного джерела влади в Україні шляхом прямої його участі у формуванні представницьких органів державної влади, органів місцевого самоврядування і безпосередньому прийнятті владних рішень, передбачених Конституцією України та законами України.

Єдиним безпосереднім провідником народовладдя є місцеве самоврядування, покликане забезпечувати населенню можливість самостійно та під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення, керувати своїм життям і справами на відповідній



території. У той же час, управлінські функції органів місцевого самоврядування належать не власне народу, а лише деяким його представникам. Таким чином, саме поняття «влада», закладене в основу концепції народовладдя, не повною мірою відповідає принципу рівності всіх громадян перед законом. Тут слід погодитися із соціологами, які вважають владу ознакою, що розділяє суспільство на наділені владними повноваженнями та на тих, які підкоряються волі перших, хоча це підпорядкування може встановлюватися і на добровільній основі. Таку точку зору поділяло і більшість теоретиків суверенітету (Ж. Боден, Т. Гоббс, Ж.-Ж. Руссо, Г. Гегель, Г. Кельзен тощо), характеризуючи його сутність приналежністю влади якомусь одному суб'єкту, який при цьому може бути колективним [8, с. 34].

Крім того, на думку відомого французького мислителя і політичного діяча XIX ст. А. де Токвіля, класичне розуміння демократії як «правління народу» не зовсім правильне, оскільки в рамках античної філософії під народовладдям слід розуміти правління демосу, а не народу. На думку самого А. де Токвіля, «те, що називалося «народом» в більшості демократичних республік античності, антропи не нагадує народ у нашому нинішньому розумінні цього слова. В Афінах усі громадяни брали участь у громадських справах, однак з більш ніж 350 тис. жителів міста права громадянства мали тільки 20 тис. осіб, всі інші чи були рабами і виконували ті обов'язки, які в наші дні покладені на народ і навіть на середні класи» [9, с. 19]. Як видається, такої концепції народовладдя частково відповідають, наприклад, демократичні форми правління у сучасних державах Європи, де значна частина іммігрантів до сих пір не має громадянства. У той же час, у Бельгії іммігранти визнані як національні меншини, а значить, і як частина народонаселення країни, наділеного однаковими правами. У цьому сенсі останній приклад відповідає сучасному розумінню демократії, що зазнає істотних змін в умовах глобалізації, коли народ розуміється як все населення даної держави, що творить єдину соціально-економічну та політичну спільність незалежно від поділу його на окремі національні спільноти. Тому, на нашу думку, визначаючи поняття «народ», слід зазначити, що це не є сума громадян, а тому суверенітет народу не є сукупністю суверенітетів кожного громадянина. У зв'язку зі значною абстрактністю змісту дефініції «народ» ставиться під сумнів можливість здійснення влади безпосередньо ним самим або ж опосередковано – через своїх представників, яка є не менш абстрактною, ніж саме поняття. З цієї причини не повністю обґрунтованою є ідея про безпосередню участь «всіх без винятку громадян» в організації та здійсненні державної влади, а також про «пряме волевиявлення народу при розробці та прийнятті державних рішень», яка широко популяризувалася у радянську епоху.

У зв'язку з цим концепція демократії того періоду на практиці представляла собою сплав двох її форм: безпосередньої, тобто коли населення (або його частина), вирішувало питання державного

життя, а також представницької, коли питаннями держави займалися народні представники [10, с. 16]. Незважаючи на соціальну значимість таких інститутів прямої демократії, як вибори народних представників, накази виборців, відкликання депутатів, референдум та інші, для радянської державної системи характерним був жорсткий партійний контроль за кожною ланкою управлінського процесу. «Контроль за народовладдям» з боку КПРС, ймовірно, можна було пояснювати неготовністю населення брати участь у питаннях управління державою, а також авторитарною моделлю управління суспільством того періоду.

Вихід із глибокої політичної та економічної кризи, в якій сьогодні знаходиться держава, можливий тільки шляхом поглибленої демократії, яка приведе в дію матеріальний та інтелектуальний потенціал держави. Для цього народ як суверен всієї держави повинен мати дієві організаційні структури для реалізації власної волі. Наявність розвинутої партійної системи, сучасних форм безпосередньої і представницької демократії, офіційної опозиції створить умови незворотності демократичних процесів в Україні [11, с. 62].

Концепція представницької демократії дістала специфічне обґрунтування в теорії елітарної демократії. Суть її полягає в тому, що в сучасній демократичній державі має діяти принцип політичного поділу праці, за яким реальна влада належить політичній еліті, а маси отримують право періодичного, головним чином електорального, контролю за її діяльністю. За елітарної демократії її розвиток пов'язаний не з розширенням прямої участі мас у політичному процесі, а зі створенням ефективного механізму рекрутування результативної, дійової еліти, підконтрольної народowi.

Головною перевагою представницької демократії є вільний суспільний лад і висока ефективність у розв'язанні суспільних завдань. Це чіткий розподіл праці, висока компетентність і відповідальність осіб, які ухвалюють рішення. Серед недоліків представницької демократії зазначають фактичне усунення народу від влади у період між виборами; відчуження депутатів і чиновників від пересічних громадян; наростання в державі авторитарних тенденцій унаслідок наступного відсторонення законодавців виконавчою владою; широкі можливості політичного маніпулювання шляхом прийняття неугодних для більшості рішень за допомогою складної, багатоступеневої системи влади; головні ланки механізму репрезентативної демократії (виборець – парламент – уряд – прем'єр-міністр або президент) ухвалюють рішення на свій розсуд і мають можливість до невпізнання сфальсифікувати волю народу [12, с. 144]. Причиною таких «ударів» по народовладдям в Україні, на думку В. Томківа, з якою ми повністю погоджуємось, є те, що наш народ не може позбутися думки, нібито в нинішніх українських бідах завинила тільки влада. У демократичних суспільствах цей стереотип уже давно відійшов у забуття, а виборці уважно вивчають біографії тих, кого вони висують і за кого будуть голосувати [13, с. 7].

Водночас, аполітичність, байдужість і незацікавленість громадян у формуванні представницької та законодавчої гілок влади можуть підтверджувати недостатньо високий рівень внутрішньої гідності людини, при цьому створюючи можливість впливу на стійкість цілісного соціального організму. Тому, на наш погляд, вивчення концепції народовладдя вимагає комплексного підходу до пояснення всіляких правових феноменів, що носять загальносоціальний характер і відкривають можливості використання найбільш значних досягнень сучасних суспільних наук, які у своїй сукупності є зразками інтегрального типу праворозуміння.

**Список літератури:** 1. Овчинников А.И. Правовое мышление в герменевтической парадигме / А. И. Овчинников. – Ростов н/Д : Изд-во Рост. ун-та, 2002. – 168 с. 2. Теорія держави і права : академічний курс [підручник] / МОН України. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с. 3. Баулина Е. И. Непосредственная демократия в системе местного самоуправления / Е. И. Баулина // Вестник Челябинского государственного университета. – 2008. – № 22. – С. 27–33. 4. История политических и правовых учений (Краткий курс) / [под общ. ред. В. С. Нерсесянца]. – М. : Норма, 2000. – 352 с. – (Краткие курсы юрид. наук). 5. Камінський А. На перехідному етапі «гласність», «перебудова» і «демократизація» на Україні / А. Камінський. – Мюнхен : [б. в.], 1990. – 622 с. 6. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учеб. пособие для вузов / М. В. Баглай. – М. : Норма, 2006. – 784 с. 7. Конституція України : закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 8. Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права / Н. М. Коркунов ; [предисл. И. Ю. Козлжихина]. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. – 293 с. 9. Токвиль А. де. Демократия в Америке / А. де Токвиль. – М. : Прогресс, 1992. – 352 с. 10. Кабышев В.Т. Прямое народовластие в советском государстве / В. Т. Кабышев. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1974. – 149 с. 11. Рудич Ф. М. Много ли власти нужно власти? : Украина в контексте трансформации политических систем в странах СНГ и Балтии, Центральной и Восточной Европы : [монография] / Ф. М. Рудич ; НАН Украины, Ин-т полит. и этнонац. исслед. им. И. Ф. Кураса. – 2-е доп. изд. – Киев : Наукова думка, 2010. – 303 с. 12. Рудич Ф.М. Політологія : [підруч. для студ. вищ. навч. закладів] / Ф. М. Рудич. – К. : Либідь, 2009. – 474 с. 13. Панченко О. Мала енциклопедія Лохвиччини / Олександр Панченко. – Вид-во «Гадяч» Полтавської обл., 2008. – 662 с.

Надійшла до редколегії 28.08.2012

*Исследованы генезис и трансформация государственно-правовой концепции народовластия на разных уровнях исторического развития Украины. На основании анализа проблем народовластия в теории народного представительства были внесены новые аспекты признания субъективного права через призму самоуправления народа.*

*The genesis and the transformation of state-legal concept of democracy at all levels of the historical development of Ukraine are examined. On the basis of democracy problems analysis in the theories of folk representative office there were brought the new aspects of confession of the subjective right though the prism of self-government of people.*

ПРОБЛЕМИ БОРОТЬБИ ЗІ ЗЛОЧИННІСТЮ  
ТА ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ

---

УДК 343.23

**Ю. В. Абакумова**

**КВАЛІФІКАЦІЯ СПІВУЧАСТІ ЗІ СПЕЦІАЛЬНИМ СУБ'ЄКТОМ:  
ДОСВІД РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ ТА РЕСПУБЛІКИ БІЛОРУСЬ**

*Вивчено підходи законодавця та науковців Російської Федерації і Республіки Білорусь до висвітлення проблем кваліфікації окремих видів злочинів, що вчинені у співучасті зі спеціальним суб'єктом.*

Побудова та розвиток незалежної демократичної правової держави неможливі без реального й ефективного забезпечення та захисту прав і свобод людини. Однією з найбільших загроз зазначеним цінностям є злочинні посягання та злочинність у цілому. Найбільшу ж небезпеку для будь-якої країни становлять організовані форми злочинності, її найбільш стійки та консолідовані прояви. Висока суспільна небезпечність існування та діяльності стійких злочинних об'єднань визначається не лише на державному рівні, а й на міжнародному, про що свідчать відповідні численні міжнародні правові акти та договори.

Аналіз статистичної звітності, наукової та спеціальної літератури дозволяє констатувати, що починаючи із 1994 р. в Україні спостерігається поступове збільшення злочинів, вчинених у співучасті. Особливо зростає рівень організованої злочинності, а саме організованих груп та злочинних організацій. Кількість організованих груп та злочинних організацій, які включали від 4-х до 10-ти осіб, протягом 1995–1999 рр. зросла більш ніж у 1,5 рази. Найчастіше учасники злочинних угруповань вчинюють крадіжки, шахрайства, розбійні напади. Проте, у частини таких груп наявні корупційні зв'язки, що сприяє вчиненню таких злочинів, як привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем, службове підроблення, зловживання владою або службовим становищем та хабарництво. Зокрема, як зазначає О. Г. Кулик, серед злочинів, скоєних учасниками злочинних угруповань, 1,5 % в середньому за рік складала випадки хабарництва (одержання та давання хабара), які супроводжували діяльність злочинних угруповань у сферах службової діяльності та господарювання, а у 2009 р. така частка злочинів зросла і складала 1,7 % [1, с. 122–128].

Як в Україні, так і в інших державах проблемі протидії злочинам, вчиненим у співучасті, з боку держави та науковців приділяється значна увага. Найбільш ґрунтовними можна назвати праці українських науковців П. П. Андрушка, М. І. Бажанова, Ю. В. Бауліна, В. І. Борисова, Ф. Г. Бурчака, Н. О. Гуторової, Г. П. Жаровської,

© Абакумова Ю. В., 2012

С. О. Єфремова, О. Ф. Ковітіді, М. І. Мельника, В. О. Навроцького, Р. С. Орловського, А. В. Савченка, М. І. Хавронюка, О. Ю. Шостко, О. Н. Ярмиша та ін. Однак, незважаючи на часткову наукову розробленість проблеми, залишається чимало кримінально-правових аспектів, що вимагають подальшого наукового дослідження.

Одним із таких питань є кваліфікація злочинів, вчинених у співучасті зі спеціальним суб'єктом. Помилки, що зустрічаються в застосуванні закону, виникають, як правило, через остаточну невизначеність поняття «спеціальний суб'єкт» та характеристику його видів. Метою цієї публікації є аналіз досвіду Російської Федерації та Республіки Білорусь щодо кримінально-правових підходів до кваліфікації злочинів, які вчинюються у співучасті зі спеціальним суб'єктом, для вдосконалення існуючої правової бази та системи заходів запобігання цьому виду злочинів.

Вважаємо за потрібне зупинитися, в першу чергу, на визначенні понять «суб'єкт злочину» та «спеціальний суб'єкт», по-друге, вказати на підходи національного законодавства та законодавства РФ і Республіки Білорусь до питань кримінальної відповідальності у співучасті, а по-третє, розглянути питання кваліфікації окремих видів злочинів, що вчинені у співучасті зі спеціальним суб'єктом.

Кримінальним кодексом України у розд. IV «Особа, яка підлягає кримінальній відповідальності (суб'єкт злочину)» надано поняття особи, яка є суб'єктом злочину, та вичерпну характеристику основних ознак (віку, осудності тощо). Поняття суб'єкта злочину та спеціального суб'єкта визначено законодавцем у ст. 18 КК України [2, с. 55–64]. На нашу думку, така позиція українського законодавства відповідає сучасним теоретичним вимогам, є цілком прийнятною і зрозумілою для правозастосовної діяльності. Як відомо, суб'єкт злочину є обов'язковим елементом складу злочину – це фізична, осудна особа, яка досягла віку кримінальної відповідальності. Частиною 2 ст. 18 КК України уточнено, що при визначенні спеціального суб'єкта крім обов'язкових ознак така особа повинна мати й інші певні ознаки.

КК Російської Федерації дотримується практично аналогічної позиції, а саме у гл. 4 «Особи, які підлягають кримінальній відповідальності» надано загальні умови кримінальної відповідальності, за якими такої відповідальності підлягає лише осудна фізична особа, яка досягла віку, встановленого КК (ст. 19 КК РФ). В подальшому у ст. 20–22 КК РФ законодавчо закріплено характеристики ознак суб'єкта: надається визначення віку, неосудності і т. ін. [3]. Незважаючи на існування у теорії кримінального права та практиці застосування поняття «спеціального суб'єкта», у діючому російському законодавстві таке визначення відсутнє, на що неодноразово звертали увагу вчені і що постійно провокує дискусії з приводу підходів до визначення цього терміна та його застосування. Як слушно зазначають В. М. Кудрявцев, Н. Ф. Кузнецова, С. Ф. Мілюков, Е. П. Побегайло, О. І. Рарог та ін., через специфічні особливості

окремих видів злочинів поряд із традиційними ознаками суб'єкта злочину спеціальний суб'єкт повинен володіти і додатковими ознаками або властивостями. Так, всі ознаки спеціального суб'єкта вони поділяють на такі групи:

1) ознаки, що характеризують державно-правове становище особи;

2) ознаки, що характеризують правове становище особи;

3) демографічні ознаки, що визначають фізичні властивості злочинця;

4) ознаки, які вказують на посадове чи службове становище особи;

5) ознаки, що вказують на професійне становище особи, зокрема характер роботи, яка виконується особою, певну професію тощо [4, с. 435].

У Республіці Білорусь законодавчо поняття суб'єкта злочину та спеціального суб'єкта не закріплено, а їх основне значення та характеристики надано у різних розділах і главах КК. Наприклад, ст. 4 «Роз'яснення окремих термінів Кримінального кодексу» дає пояснення, хто і які особи мають бути визнані посадовими особами, кого треба вважати неповнолітнім, малолітнім тощо, у ст. 5, 6, 9 КК розкрито питання дії кримінального закону у просторі та часі, визначено питання, які особи підлягають кримінальній відповідальності, а у гл. 5 «Умови кримінальної відповідальності» визначено вік кримінальної відповідальності, поняття неосудності та обмеженої осудності тощо [5, с. 264–269]. Разом з тим, у теорії кримінального права Республіки Білорусь зберігаються загальноприйняті ще за радянських часів підходи до визначень «суб'єкт злочину» та «спеціальний суб'єкт».

Оскільки в законодавстві РФ та Республіки Білорусь не визначено поняття спеціального суб'єкта, загалом можна погодитись із тим, що більшість російських та білоруських науковців визначають його наступним чином: спеціальний суб'єкт злочину – це фізична, осудна особа, яка досягла віку кримінальної відповідальності, наділена або яка має додаткові ознаки, котрі притаманні їй на момент вчинення злочину. Таким чином, спеціальний суб'єкт – це різновид суб'єкта злочину, який поряд з основними має і певні (додаткові) ознаки [6, с. 152–153; 7, с. 193–194].

Аналіз норм Особливої частини КК України, Росії, Білорусі показує, що додаткові ознаки спеціального суб'єкта різноманітні: вони можуть бути вказані як у тексті статті КК, так і не виділятися законодавцем.

Висвітлені питання, що стосуються поняття суб'єкта злочину та спеціального суб'єкта, невирішеність чи незавершеність вирішення певних проблем, що стосуються специфіки кримінальної відповідальності за вчинення злочинів, де є спеціальний суб'єкт (особливо норм, де спеціальним суб'єктом є посадова або службова особа), впливають на підходи національного законодавства та законодавства

РФ і Республіки Білорусь до питань кримінальної відповідальності у співучасті та питання кваліфікації окремих видів злочинів, що вчинені у співучасті зі спеціальним суб'єктом.

Зауважимо, що, на відміну від поняття суб'єкта злочину, підходи до поняття співучасті у КК України, КК Республіки Білорусь та КК РФ в основному співпадають. Так, в українському законодавстві розд. VI «Співучасть у злочині» Кримінального кодексу України визначає поняття співучасті (ст. 26 КК), види співучасників (ст. 27 КК), виділяє питання форм співучасті залежно від суб'єктивних ознак, а саме вчинення злочину групою осіб, групою осіб за попередньою змовою, організованою групою або злочинною організацією (ст. 28 КК), розкриває питання кримінальної відповідальності співучасників (ст. 29 КК) і організаторів та учасників організованої групи чи злочинної організації (ст. 30 КК). Окрему увагу приділено питанням добровільної відмови співучасників (ст. 31 КК).

Практично такий самий порядок ми спостерігаємо при аналізі законодавства Російської Федерації, але, на відміну від КК України, у КК РФ не розглянуто питання добровільної відмови співучасників. Натомість у ст. 36 гл. 7 «Співучасть у злочині» розкрито поняття ексцесу виконавця та особливі питання кримінальної відповідальності у разі ексцесу.

Нарешті, у законодавстві Білорусі, хоча і зберігається загальний підхід до визначення поняття співучасті, проте окремо цей інститут не виділено, а розглянуто у гл. 3 «Злочинне діяння» розд. II «Підстави та умови кримінальної відповідальності». Якщо у КК України міститься 6 норм, у КК РФ – 5 норм, то у КК РБ хоча і міститься 5 норм, аналіз тексту дає підстави стверджувати, що більшість позицій щодо кваліфікації діянь, вчинених у співучасті, залишаються поза увагою. Так, наприклад, у КК України та КК РФ окремими статтями, враховуючи значущість цих питань, виділено поняття співучасті (ст. 26 КК України та ст. 32 КК РФ), види співучасників (ст. 27 КК України та ст. 33 КК РФ), відповідальність співучасників (ст. 29–30 КК України та ст. 34 КК РФ). У КК Республіки Білорусь ці питання зосереджені лише у ст. 16 КК. Натомість ст. 17–19 КК визначають поняття групи осіб, організованої групи та злочинної організації, а також частково висвітлюють питання кримінальної відповідальності учасників цих груп. Окремо ст. 20 КК передбачено можливість звільнення від кримінальної відповідальності учасника злочинної організації чи банди.

Вказане не засвідчує неоднозначність підходів до інституту співучасті в Україні, Росії та Білорусії, оскільки більшість визначень є практично однаковими, хоча і містяться вони в різних нормах КК. Свого часу для уніфікації підходів до кримінального законодавства було розроблено Модельний Кримінальний кодекс для країн-учасників СНД, а до того ж певним чином збереглася наступність у кримінальному праві, коли законодавство союзних республік було ідентичним, крім окремих винятків.

Повертаючись до проблеми кваліфікації окремих видів злочинів, що вчинені у співучасті зі спеціальним суб'єктом, слід зазначити, що однією із суттєвих проблем є визначення певних додаткових ознак, зазначених в Особливій частині КК. Як відомо, в юридичній літературі науковці намагаються якомога розширити ознаки спеціального суб'єкта. В подальшому, як слушно зауважують М. І. Мельник та М. І. Хавронюк, це призводить до складного й тривалого процесу доказування під час досудового слідства [8, с. 62]. Аналогічної думки дотримується й В. В. Устименко, який в подальшому вказує, що різносторонні підходи до визначення складів злочинів зі спеціальним суб'єктом викликано не тільки збільшенням кількості таких ознак та складів злочинів, але й несхожістю у визначенні самого поняття спеціального суб'єкта та його ознак [9, с. 7].

Особливу складність викликають злочини, вчинені у співучасті зі спеціальним суб'єктом. Ще за радянських часів ці питання привертати особливу увагу вчених та практиків [10; 11]. Як нами було зазначено, останнім часом законодавець намагається ліквідувати прогалини, що викликані проблемами кваліфікації у співучасті зі спеціальним суб'єктом. Діючий КК України передбачає визначення спеціального суб'єкта, що дозволяє більш предметно підходити до питань кваліфікації. КК РФ вперше закріпив положення про співучасть у злочинах зі спеціальним суб'єктом, який має власні особливості кримінальної відповідальності. Так, у ч. 4 ст. 34 КК РФ законодавець встановив, що особа, яка не є суб'єктом злочину, спеціально вказаним у відповідній статті Особливої частини КК РФ, але брала участь у вчиненні злочину, передбаченого законодавством, несе кримінальну відповідальність за цей злочин у якості його організатора, підбурювача чи пособника [3]. Необхідно відзначити, що хоча таке нововведення було спрямоване на мінімізацію помилок при кваліфікації злочинів, вчинених у співучасті зі спеціальним суб'єктом, воно не є безспірним та викликає критику вчених-юристів, зокрема Б. В. Волженкіна, В. С. Комісарова, О. І. Рарога та ін. Так, В.С. Комісаров звертає увагу на кваліфікацію злочинів, вчинених організованою групою зі спеціальним суб'єктом. Акцентуючи на ролі співвиконавців, він зазначає, що треба звертати увагу на рекомендації постанови Пленуму Верховного Суду РФ від 10.02.2000 № 6 «Про судову практику у справах про хабарництво та комерційний підкуп» та дає характеристику учасникам злочину – посадовим особам (поняття посадової особи визначено законодавцем у примітці до ст. 283 КК РФ) [12, с. 399]. На проблемах, що виникають у процесі кваліфікації злочинів, вчинених у співучасті зі спеціальним суб'єктом, наголошував і О. І. Рарог. Зокрема, ми підтримуємо його позицію, що кваліфікація діянь організатора, підбурювача й пособника злочинів зі спеціальним суб'єктом не має якоїсь окремої специфіки. Як зазначає вчений, така кваліфікація визначається їх функціональною роллю.



Поряд із цим він задає низку питань, наприклад, чи у всіх злочинах із спеціальним виконавцем можливе співвиконавство? Чи можуть і в яких злочинах брати участь як організатори, підбурювачі чи пособники особи, які не мають спеціальних ознак? [13, с. 267, 272].

В теорії кримінального права виникають й інші питання щодо додаткових ознак спеціального суб'єкта, зокрема деяких кваліфікуючих ознак. Так, неоднозначною є позиція щодо такої ознаки злочину, як вчинення злочину повторно. Дійсно, певною мірою ця ознака характеризує особу злочинця, оскільки вчинення злочину повторно вказує на підвищену суспільну небезпечність особи. Однак, на нашу думку, яку поділяє більшість науковців, варто виходити з основних ознак злочину при характеристиці спеціального суб'єкта, оскільки усі інші ознаки можуть виступати лише у якості обтяжуючих (пом'якшуючих) обставин. Таким чином, ознаки кваліфікованого складу злочину не можуть бути враховані як ознаки спеціального суб'єкта, оскільки вони не входять до основного складу злочину.

На завершення зауважимо, що питання кваліфікації співучасті у злочинах зі спеціальним суб'єктом є досить складним, об'ємним і таким, що потребує подальшого вивчення. Без сумніву, цьому допоможе вивчення досвіду Російської Федерації та Республіки Білорусь. Врахування помилок та переваг у законодавстві цих країн та практики його застосування дозволить узагальнити підходи до вирішення питань співучасті у злочинах зі спеціальним суб'єктом.

Для правильної кваліфікації злочинів у співучасті необхідно не тільки точно встановити ознаки спеціального суб'єкта у кожному конкретному випадку, а й якомога повно і всебічно визначити роль кожного співучасника, об'єктивних та суб'єктивних ознак складу злочину та індивідуальних особливостей діянь співучасників. В подальшому це допоможе сформулювати певні загальні правила кваліфікації окремих видів злочинів, що вчинені у співучасті зі спеціальним суб'єктом.

**Список літератури:** 1. Кулик О. Г. Злочинність в Україні: тенденції, закономірності, методи пізнання : монографія / О. Г. Кулик. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 288 с. 2. Кримінальний кодекс України : наук.-практ. комент. / [Ю. В. Баулін, В. І. Борисов, С. Б. Гавриш та ін. ; за заг. ред. В. В. Сташиса, В. Я. Тація]. – К. : Ін Юре, 2003. – 1208 с. 3. Уголовный кодекс Российской Федерации [с послед. изм. и доп.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 25. – Ст. 2954. 4. Энциклопедический учебник уголовного права (Общая часть). – СПб. : Изд. проф. Малинина ; ГКА, 2011. – Т. 1. – 695 с. 5. Уголовные кодексы Российской Федерации, Республики Беларусь, Модельный Уголовный кодекс для государств-участников СНГ: сравнительный анализ : учеб. пособие / под ред. С. Ф. Денисова. – Запорожье : КПУ, 2012. – 587 с. 6. Павлов В. Г. Квалификация преступлений со специальным субъектом / В. Г. Павлов. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2011. – 374 с. 7. Аветисян С. С. Соучастие в преступлениях со специальным составом : монография / С. С. Аветисян. – М. : ЮНИТИ-ДАНА ; Закон и право, 2004. – 467 с. 8. Хавронюк М. І.

Ознаки і поняття організованої групи та злочинної організації (кримінально-правовий аспект) / М. І. Хавронюк, М. І. Мельник // Право України. – 2000. – № 4. – С. 59–64. **9.** Устименко В. В. Спеціальний суб'єкт преступлення / В. В. Устименко. – Харьков : Право, 1989. – 184 с. **10.** Меркушев М. Н. Соучастие в преступлениях со специальным субъектом / М. Н. Меркушев // Ученые записки Белорусского государственного университета. – № 34. – 1957. – С. 56–59. **11.** Тельнов П. Ф. Ответственность за соучастие в преступлениях со специальным исполнителем / П. Ф. Тельнов // Социалистическая законность. – 1981. – № 9. – С. 27–29. **12.** Курс уголовного права : Общая часть. – М. : Наука, 1999. – Т. 1 / под ред. Н. Ф. Кузнецовой, И. М. Тяжковой. – 516 с. **13.** Рапог А. И. Квалификация преступлений по субъективным признакам / А. И. Рапог. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. – 304 с.

Надійшла до редколегії 27.06.2012

*Изучены подходы законодателя и ученых Российской Федерации и Республики Беларусь к проблемам квалификации соучастия в отдельных видах преступлений, совершенных в соучастии со специальным субъектом.*

*The approaches of legislator and the scientists of the Russian Federation and the Republic of Belarus near the problems of qualification of participation in the separate types of the crimes accomplished in participation with the special subject are studied.*

УДК 343.31

**Г. Є. Бершов**

### **ІСТОРІЯ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО КРИМІНАЛЬНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ВТРУЧАННЯ У ДІЯЛЬНІСТЬ СУДОВИХ ОРГАНІВ (ХІ–ХІХ СТ.)**

*Розглянуто генезу законодавства про кримінальну відповідальність за втручання в діяльність судових органів. На предмет конструювання вказаного злочину досліджено такі джерела права, як Руська Правда, Литовські статутти, Судебник 1497 р., Соборне Уложення 1649 р., Права, за якими судиться народ малоросійський, 1743 р. та Уложення про покарання кримінальні та виправні 1845 р. Зроблено висновок про значну казуїстичність відповідних правових норм та поступальний їх розвиток.*

Незалежність суду – це один із фундаментальних принципів правової держави. Його порушення створює загрозу національній безпеці, адже підриває основи внутрішнього суверенітету державної влади, її легітимність в цілому. Відповідно, втручання в діяльність судових органів обумовлює протиріччя між цілями, змістом правосуддя і формою його реалізації, дисфункцію судової влади в цілому, зниження авторитету держави і правових інституцій, поширення соціальних конфліктів на ґрунті правового нігілізму, свавілля. У зв'язку з цим вельми важливим видається дослідження

історико-правових факторів криміналізації втручання в діяльність судових органів, так як саме через призму ретроспективного аналізу відкривається дійсний зміст та цільове призначення конкретної кримінально-правової заборони.

Суттєвий внесок у розроблення кримінально-правових проблем втручання в діяльність судових органів зробили такі вчені, як С. С. Аскеров, Є. М. Блажівський, І. Ю. Бунева, А. В. Воронцов, О. С. Горелік, О. І. Друзін, О. О. Кваша, В. І. Осадчий, Л. Н. Попова, Н. А. Попов, Ш. С. Рошковська, А. В. Савченко, М. І. Хавронюк, О. І. Чучаєв та інші. Однак історико-правові аспекти окресленої проблематики й досі не знайшли належного висвітлення. Натомість юридико-хронографічне дослідження втручання в діяльність судових органів виводить на розуміння соціальної обумовленості її криміналізації, створює фундамент для актуалізації функціональних зв'язків типу «правова держава – незалежний суд – кримінально-правові гарантії». Викладене зумовлює актуальність теми цієї статті.

Метою статті є характеристика генези законодавства про кримінальну відповідальність за втручання в діяльність судових органів. Враховуючи насиченість всієї історії розвитку кримінального права на території нашої держави, в цій статті ми обмежимось періодом з XI до XIX ст., на якому було закладено фундамент сучасного розуміння провідних ознак складу злочину, передбаченого ст. 376 чинного КК України.

Отже, аналізуючи положення Короткої, Просторової й Широкої Правди, слід звернути увагу, по-перше, на відсутність достатньо чіткої правової регламентації суспільних відносин у сфері здійснення правосуддя та, по-друге, на станові критерії правового захисту, в тому числі й чиновників протосудових органів. Суд не був відділений від княжої адміністрації (за виключенням церковного суду та верви – громадського суду) й захищав насамперед інтереси вищих верств населення. Безпосередні судові функції княжої юрисдикції виконували так звані огнищани – представники вищого службового класу, які здійснювали правосуддя від імені княжої влади на рівні вільних мужів [1, с. 63], а також тиуни – княжі службовці, які входили до апарату намісника й виконували частину судових функцій на місцях [2, с. 117].

Так, з аналізу ст. 19 Короткої Правди випливає, що, перш за все, кримінально-правовій охороні за вказаною нормою підлягав виключно огнищанин; її дія не поширювалася на звичайних людей, про що свідчить пряма вказівка. Вважаємо також, що така норма відображає прототип заборони втручання в діяльність суду, виходячи з таумачення категорії «въ обиду». В більшості випадків цей термін інтерпретується в науковій літературі з посиленням на особливості суб'єктивної сторони діяння, які залежать від спеціального правового статусу потерпілого та, відповідно, виконуваних ним службових обов'язків.

Наразі ж, враховуючи зазначений вище статус огнищанина як представника судової влади, очевидним є прив'язка насильства над ним у зв'язку з його діяльністю щодо справляння правосуддя. Звичайно, ця норма відповідає більшою мірою змісту ст. 377, 379 нині чинного КК України, аніж ст. 376. Разом з тим, слід визнати й ту обставину, що тогочасний рівень розвитку наукової юридичної думки та правозастосовної практики обумовлювали в значній мірі казуїстичний характер норм права, що входили до Руської Правди в тому чи іншому списку. Саме цим, на нашу думку, можливо пояснити наявність багатьох спеціальних складів злочинів, пов'язаних із окремими формами втручання в діяльність суду, та несформованість загальної норми.

У підтвердження висуненої тези звернімо увагу на положення п. 21 і 22 Руської Правди, де мова йде про посягання на життя і здоров'я, відносини власності огнищанина та тиуна у зв'язку з їх особливим правовим та соціальним статусом як представників судової влади.

Отже, можна стверджувати, що саме в текстах Руської Правди як одного з найдавніших джерел права на теренах нашої держави, що сягає XI ст., з'являються первинні зародки спеціалізованого захисту судових органів в особах їх службовців – тиунів та огнищан – від втручання у їх діяльність у формах вбивства, насильства, в тому числі поєданого із незаконним заволодінням їх майном. Вчинення цих злочинів на пряму пов'язувалося із виконуваними судовими функціями, про що свідчить вказівка на особливий мотив – «в обиду», а також виходячи з іманентних соціально-правових, станових рис вказаних осіб.

Свій логічний розвиток кримінально-правовий захист діяльності судових органів від втручання у неї отримав разом із політико-територіальними змінами, що відбулися на території сучасної України в XV–XVII ст. та були пов'язані з поширенням впливу правових систем Речі Посполитої, Великого князівства Литовського, Запорізького козацтва, Російської держави. Руська Правда ж діяла до моменту прийняття Литовського статуту 1529 р. на терені тих українських земель, які увійшли до складу Великого князівства Литовського, а також на Галичині у складі Речі Посполитої. Згаданий нормативно-правовий акт (Литовський статут 1529 р.) значною мірою увібрав у себе положення Руської Правди, однак вже вирізнявся більш чіткою диференціацією правового регулювання суспільних відносин за їх сферами.

Перш за все слід звернути увагу на перелік осіб, які здійснювали судові функції: до них згідно з п. 1 розділу 6 «Про суддів» віднесені воеводи, сторости, маршалоки земські, маршалоки двірні та державці [4]. Цей перелік є вичерпним та узагальнюється надалі за текстом єдиним терміном «суддя», що свідчить про розвиток цього правового статусу у прив'язці до реалізації відповідною категорією осіб функцій правосуддя. Неупереджене ж здійснення останнього

забезпечується вже у Литовському статуті 1529 р. системою двосторонніх гарантій: з одного боку, на суддю покладаються обов'язки справедливого та безстороннього судового розгляду, а з іншого – відбувається оформлення розширеного захисту професійної суддівської діяльності шляхом формулювання різних складів злочинів залежно від характеру суспільно небезпечних діянь: від впливу в усній формі до невербального впливу та фізичного насильства. На підтвердження висуненої тези наведемо наступні витяги з аналізованого нормативно-правового акта.

Відповідно до п. 1 розділу 6 «Про суддів» Литовського статуту 1529 р. «... якщо суддя судив вірно і виніс вирок у відповідності до цього закону, а особа, яка прогнала справу, зганьбила його, то той має заплатити судді за цю образу дванадцять рублів грошей» [4]. Згідно ж із положеннями п. 17 зазначеного розділу «... якщо ж хто-небудь перед судом оголить шаблю або меча, тому відрубують руку» [4]. Саме в останній нормі, зокрема у її яскраво вираженому казуїстичному характері, знайшло своє відображення розуміння тогочасним законодавцем суспільної небезпечності різновидних дій (окрім безпосередніх фізично насильницьких), спрямованих на втручання в діяльність суду.

Також варто звернути увагу і на ускладнення об'єктивних ознак складу досліджуваного злочину залежно від різних форм психічного та фізичного насильства. Зокрема, відповідно до п. 18 розділу 6 Литовського статуту 1529 р. «... якщо хто-небудь судді в суді висказав би бранні слова, той має бути покараний тюремним ув'язненням на шість тижнів ..., а якщо хто-небудь погрожував судді, той має не лише відсидіти шість тижнів, але й після відбуття цього строку повинен надати гідних поручителів, щоб судді були у спокої» [4].

Другий та Третій Литовські статuti 1566 й 1588 років суттєво не змінили систему кримінально-правових норм щодо захисту судових органів від втручання у їх діяльність, лише розширивши їх казуїстичну характеристику. Так, в статутах 40, 41 розділу IV «Про суддів та суд» Статуту Великого князівства Литовського 1566 р. встановлюється відповідальність за наступні дії (мовою оригіналу): «Устауемъ тежъ, если бы хто кольвекъ пришедшы до суду замкового або земского словы доткливыми славѣ и почтливости его зсоромитиль; таковый за то виненъ будетъ на замку близшомъ шесть недѣль у везенью сѣдѣти. А если бы раниль або забиль; таковый маеть горломъ каранъ быти, а головщина близкимъ зъ имѣнья его маеть быти плачона, вѣдже обвиненый въ такихъ речахъ позванъ быти маеть передъ насъ Господара, а коли зъ суда такъ найдетсе, тожь въ томъ по судѣ зъ выроку нашего такъ каранъ быти маеть ...», «Тежь устауемъ, ижь кгды бы хто съ того вряду нашего такъ замкового яко и земского, сѣдечи на судѣ, кого словы неучтивыми зсоромитиль; тогды маеть о то позвы нашими передъ насъ позванъ быти, и будетъ ли то на него слушнымъ дово-

домъ переведено, тогда маеть на замку нашомъ шесть недѣлъ сѣдѣти. А естли бы судья подсудокъ и писарь самъ квалтъ мѣсту нашему и суду учинилъ, а кого ранилъ або забилъ, тогда маеть быти каранъ горломъ, а близкимъ зъ имѣнья его головщизна плачона быти маеть» [5].

Аналогічні норми знайшли своє відображення в артикулі 7 розділу II «Про суддів та суд» Статуту Великого князівства Литовського 1588 р., де зазначено (мовою оригіналу): «Уставуемъ тежъ, естли бы хто кольвекъ, пришедъши до суду замкового або земського, а тамъ на суде, або хотя на улицы, будь теж в госпде и гдѣ кольвекъ, под тымъ часомъ, поки роки земские або рочьки кгородские водде порадьку сего статуту отправованы будутъ, судью, подьсудька и писара земскихъ або которого зъ урядниковъ кгородскихъ словы дотъкливыми славе и почтивости его зсоромотиль.... А естли бы ранилъ ... А пакли бы забилъ ...» [6].

Таким чином, як можна пересвідчитись і за Другим, і за Третім Литовськими статутами, кримінально-правова охорона діяльності судових органів хоча і відходила від станових принципів, однак зберігала казуїстичну природу та у загальних рисах дублювала вироблені ознаки відповідних складів злочинів, закріплених у Статуті Великого Князівства Литовського 1529 р. Єдиною відмітною рисою зазначених нормативно-правових актів у досліджуваному аспекті було розширення (деталізація) переліку потерпілих від відповідної категорії злочинів проти правосуддя. Це було пов'язано певною суб'єктно-функціональною диференціацією судочинства: категорія «суддя» охоплювала осіб з такими правовими статусами, як судді замкові та земські, вярди возні, земські, міські, підкоморські, комісарські. Останні також наділялися низкою функцій суду адміністративної юрисдикції.

Дещо інший характер кримінально-правового захисту судових органів від втручання у їх діяльність був закріплений у нормах Судебнику 1497 р. (Збірці Івана III). І хоча він безпосередньо не діяв на території тогочасної України, однак мав певний вплив на розвиток відповідних кримінально-правових норм у подальшому, коли за часів правління Петра I Російська імперія вже поширила свій протекторат і на українські землі. Відтак слід певну увагу приділити і вказаному нормативно-правовому акту. В цілому ж він закріплював систему злочинів переважно світського характеру. Змішаний характер галузевої природи відповідних норм не дозволяє віднести їх повною мірою до суто кримінально-правових. Зокрема, в аспекті розвитку положень про кримінальну відповідальність за втручання в діяльність судових органів відповідні склади злочинів перемішувались за змістом з кримінально-процесуальними нормами, що накладало на них певний відбиток інквізиційного процесу, який був втілений у практиці судочинства. Так, кримінальний процес того часу мав у своєму розпорядженні такий інститут, як судове змагання – «поле», що полягав у відкритому збройному

протистоянні сторін судового процесу (в тому числі й свідків) – так званих послухів. Згідно з вимогами ст. 68 Судебнику 1497 р., протистояння, відкрите змагання («поле») мало відбуватися без сторонніх осіб, які у зазначеному нормативно-правовому акті іменуються «опришнями». Наявність же опришніх на судовому процесі розглядалося як відповідне втручання в діяльність судових органів (сучасною термінологією) та кралояся як злочин, а саме: «... А которые имуть опришние у поля стояти, и околничему и дяку тех отслати прочь. А не пойдут опришнии люди прочь, и околничему и дяку на тех велети исцово доправити и с пошлинами да велети их дати на поруку да поставити перед великим князем» [7]. Таким чином, за Судебником 1497 р. передбачалася кримінальна відповідальність за втручання в діяльність судових органів, яке за суттю виражалося у конклюдентних діях, конкретний характер яких в Судебнику не описувався. Важливим був лише факт присутності сторонніх осіб на судовому процесі та можливість будь-яким чином вплинути на прийняття рішення всупереч неупередженій волі судді. Інших форм впливу на суддю вказаний нормативно-правовий акт не знав, що кардинально відрізняло його від положень Литовських статутів.

Такий стан законодавчого закріплення правових гарантій незалежності суду у справі правосуддя, з одного боку, обмежував останні (адже не формував кримінально-правового захисту від насильницьких дій), а з іншого – становив прогрес у розвитку досліджуваної норми права про відповідальність за втручання в діяльність судових органів, розширював розуміння природи суспільно небезпечних діянь через, по-перше, достатньо абстрактний характер їх закріплення та, по-друге, через формування за суттю формального складу злочину, який на сьогоднішній день втілено у конструкції норми ч. 1 ст. 376 чинного КК України.

Подальший розвиток досліджуваної кримінально-правової норми відбувся у положеннях Соборного Уложення 1649 р. (Уложення царя Олексія Михайловича). В цілому ж, як справедливо зазначає Л. А. Луць, проведення Росією кодифікації у XVII ст. мало на меті впорядкувати систему права та пристосувати інші народи (в тому числі й український) до російської правової системи [8, с. 313]. На досягнення цієї ж мети були націлені положення і Соборного Уложення 1645 р., яке вирізнялося вже значно більшою кількістю норм, націлених на кримінально-правових захист діяльності судових органів від втручання. У зазначеному нормативно-правовому акті інтегровано положення Руської Правди, Литовських статутів, а також Судебнику 1497 р. Кримінально-правовому захисту суддів були присвячені ст. 105, 106 Соборного Уложення, в яких передбачалась кримінальна відповідальність за образу судді прямо чи опосередковано – шляхом вияву неповаги до нього в суді в різні способи, а також за різні форми психічного й фізичного насильства над суддею у зв'язку з його професійною діяльністю. Так,

наприклад, у ст. 105 зазначеного нормативно-правового акта встановлюється відповідальність за дії наступного характеру: «А кого судьи велят поставити к суду, и исцу и ответчику, став перед судьями искати и отвечать вежливо и смирно и не шумко ...», що свідчить про перейняття Соборним Уложенням відповідних елементів захисту судових органів від впливу на неї з Судебнику 1497 р., які, разом з тим, не були властивими для Литовських Статутів. Однак, на відміну від Судебника 1497 р., з Литовських Статутів Соборне Уложення перейняло кримінально-правові конструкції про відповідальність за насильницькі дії над суддею, а саме ст. 106 Соборного Уложення 1649 р. передбачала відповідальність за наступні дії: «А будет кто ни буди, пришед в которой приказ к суду, или для иного какова дела, судью обесчестит непригожим словом, а същется про то допряма, и того за государеву пеню бити кнутом или батоги, что государь укажет, а судье велеть на нем доправити бесчестие. А будет кто судью чем зашибет, или ранит, и его за то казнити, отсеци рука, да на нем же велеть судье за раны и за бесчестие доправити вьдвое. А будет кто судью в приказе, или где ни буди убьет до смерти, и того убойцу самого казнити смертию же, да ис тех же его животов взяти убитого кабальныя долги. А будет тот убойца судью раня, или, убив до смерти, куды збежит, и его сыскав по тому же казнити смертию» [9].

Отже, в Соборному Уложенні 1649 р. знайшов своє відображення достатньо послідовний та прогресивний на той час підхід законодавця до організації кримінально-правової охорони діяльності судових органів від втручання у неї шляхом концентрації та інтеграції передових положень Руської Правди, Литовських Статутів 1529, 1566, 1588 рр., Судебнику 1497 р. у зазначеному аспекті. В цілому такі положення відповідали духу того часу, формували підґрунтя для подальших філософських, наукових пошуків суті та форм втілення ідей гуманізації законодавства, державної влади загалом, які були започатковані в епоху Просвітництва. Саме з розвитком гуманістичних тенденцій в цивілізаційному контексті бере свій початок новий виток й у розвитку права як такого. Не обійшли стороною ці процеси і науку кримінального права: потужний евристичний імпульс було оформлено в межах класичної школи кримінального права, теоретичний масив якої ґрунтувався на ідеях свободи волі, переорієнтації характеру й значення злочинної поведінки, відносних теоріях покарання тощо.

В цьому руслі слід звернути увагу і на певні зміни в законодавчій регламентації відповідальності за втручання в діяльність судових органів у зв'язку з переосмисленням ролі суду в прогресуючому суспільстві. Перш за все варто акцентувати увагу на положення такого кодифікованого нормативно-правового акта, як Права, за якими судиться народ малоросійський, 1743 р., в якому означеному питанню вже присвячена окрема структурна частина – артикул 5 «О безопастве судей и другхъ судовихъ чиновниковъ во время суда»



глави 7 «О судахъ, судіяхъ и другихъ персонахъ къ суду надлежащихъ, и о содержаніи правнаго порядка въ дѣлахъ судебныхъ», який включає два пункти (мовою оригіналу): «1. Кто би дерзнулъ в судебную избу съ огненнымъ, оружіемъ, вніти и кого изъ судовихъ персонъ словесно обезчестить<sup>1</sup>. 2. Которий би продерзатель судію или кого другого отъ членовъ судовихъ въ судебной избѣ ругалъ, ударилъ, ранилъ или въ смерть убилъ<sup>2</sup>» [10, с. 91–92]. Як можна пересвідчитись, кримінально караними вважалося як присутність в залі суду зі зброєю в руках, хоча б і без висловлювання певних погроз, так і більш конкретні дії щодо фізичного та психічного насильства щодо судді та інших судових працівників. Таким чином, як впливає з наведеного, а також із самої назви артикулу 5, суд захищався від втручання у його діяльність безпосередньо під час судового процесу та не мав відповідного захисту поза ним. Це може бути пояснене, по-перше, спрощеною процедурою судочинства, яка не розтягувалася не кілька днів, тижнів, місяців і навіть років, як це буває в сучасній практиці роботи судів, справа вирішувалась в один день, що виключало можливість впливу на суд в конкретній справі в інший час, не обумовлений судовим розглядом. По-друге, тогочасний рівень розвитку кримінально-правової доктрини не дозволяв сформувати універсальну правову конструкцію, яка б створювала відповідні гарантії без прив'язки до визначеного процесу судового розгляду.

<sup>1</sup> Пункт 1. Во время произвожденія суда даби судіи и протчіе судовіе персони могли быть отъ всякого опаства охраненни, безъ помѣшки же и препятствія судебніе дѣла отправляли бѣ, никто безъ дѣла и за дѣломъ не иметъ къ нимъ въ судебную избу, не докладаясь, упорно тиснутись и приходитъ съ огненнымъ ружьемъ, яко то: съ пистолетами, фюзією и протчимъ, кроме обикновенноіо оружія: саблѣ , шапи, либо кордика; при чемъ кто ходитъ къ тому жъ не должны быть ни отъ кого въ оной избѣ шуму и ссор но надлежитъ каждому вѣжливо, тихо и учтиво предъ судомъ и судіями себе содержать. А кто бий, противно сему, съ огненнымъ оружіемъ или другимъ необичнымъ орудіемъ въ судебную избу, во время засѣданія судіащихъ, вшелъ, хотя б никого и не вредилъ, такового наказать по состоянію дѣла; кто же би въ той избѣ шумъ и сори дѣлалъ, на такомъ точьчасъ, не упущая его изъ суда, четырнадцатъ рублей десять копеекъ на канцелярскіе расходи доправитъ. Если жъ би кто толико продерзливъ и неучтивъ быть показался, и дерзнулъ судію или другихъ судовихъ персонъ въ суд ругатъ и словами чести и слави ихъ касающимися поносить, таковий иметъ быть взятъ подъ арестъ, и въ немъ шесть недель висидѣтъ, за безчестіе обезчещенному заплатитъ, по званію его [10, с. 92].

<sup>2</sup> Пункт 2. То же би, тамо же въ судѣ, судію или другого члена судового зашибъ либо ранилъ, отъ чего би не послѣдовала смерть, такому преступнику надлежитъ отсѣкти руку и доправитъ на немъ, за увѣчье или рану, увѣченному платежъ удвое, по званію его; а когда би отъ того боя либо рани воспослѣдовала смерть, или би тамо жъ въ суд и где нибудь самъ судія или кто другій отъ судовихъ членовъ до смерти убить былъ, такового убійцу четвертовать или другимъ чрезвычайнымъ казни образомъ казнить, а дѣтемъ или родственникамъ убитого, противъ званія его, за голову, изъ пожитковъ убійци удвое доправитъ [10, с. 92–93].

Наступний етап еволюції кримінально-правового захисту судових органів від втручання у їх діяльність пов'язується з таким нормативно-правовим актом, як Уложення про покарання кримінальні та виправні 1845 р., яке вже значно більшою мірою відповідало сучасним уявленням про кодифікацію взагалі та законодавства про кримінальну відповідальність зокрема. Разом з тим, як засвідчує аналіз його положень, тогочасний законодавець відмовився від конструювання спеціальних складів злочинів, присвячених відповідальності за злочини досліджуваної групи. Натомість доволі значна кількість норм з розділів «Про злочини та проступки по службі державній та громадській», «Про злочини та проступки проти порядку управління» та інших [11] присвячені відповідальності за різні форми зловживання з боку широкого кола спеціальних суб'єктів – чиновників, до яких входили, зокрема, і судді. Це може свідчити про певну деформацію інституту правосуддя в суспільстві формату XIX ст. на території Російської імперії, обумовлену специфічним вектором політичного розвитку, жорсткою соціальною стратифікацією, збереженням могутності державної влади та владних інституцій як таких, автономізацією їх персоналу на засадах елітаризму. Тому, керуючись прогресивними просвітницько-ідеологічними імпульсами європейського походження, законодавець зважився на достатньо радикальні кроки щодо обмеження чиновницького свавілля, в тому числі й шляхом запровадження розгалуженої мережі спеціальних норм про зловживання у справах служби. Побічним ефектом цієї тенденції виявились прогаїлини в правовому захисті тієї ж таки служби, зокрема у сфері здійснення правосуддя.

В такому вигляді кримінально-правовий захист судових органів від втручання в їх діяльність зберігся аж до встановлення на території України радянської влади та початку розвитку спочатку революційного права, а зрештою й права соціалістичного спрямування, де кримінально-правовим гарантіям діяльності судових органів було відведене чільне місце.

Таким чином, можна зробити висновок, що генеза законодавства про кримінальну відповідальність за втручання у діяльність судових органів, зокрема у період з XI до XIX ст., вирізняється поступальним розвитком, однак з певним регресом у XIX ст., який пов'язаний з прогаїлинами відповідного характеру в Уложенні про покарання кримінальні та виправні 1845 р. та відмовою тогочасного законодавця сприйняти, відтворити та розвинути відповідні спеціальні склади злочинів. Разом з тим, весь аналізований період, починаючи з положень Руської Правди, Литовських Статутів, а надто Прав, за якими судиться народ малоросійський, 1743 р., начебто засвідчує поступове формування системи кримінально-правового захисту судової діяльності, яка стала суттєвим підґрунтям для відповідних норм радянського законодавства про кримінальну відповідальність та чинного КК України.

**Список літератури:** 1. Сергеевич В. И. Древности русского права : в 3 т. – Т. 1 / В. И. Сергеевич. – М. : Гос. публич. ист. б-ка России, 2007. – 618 с. 2. Пашуто В. Т. Древнерусское наследие и исторические судьбы восточного славянства / В. Т. Пашуто, Б. Н. Флоря, А. Л. Хорошкевич. – М. : Юрид. лит., 1982. – 714 с. 3. Руська правда (тексти на основі 7 списків та 5 редакцій) / під ред. проф. Серафима Юшкова. – К. : Вид-во НАН України, 1935. – 781 с. 4. Статут Вялікага княства Літоўскага 1529 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vostlit.narod.ru/Texts/Dokumenty/litva.htm>. 5. Статут Вялікага княства Літоўскага 1566 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://litopys.org.ua/statut2/st1566.htm>. 6. Статут Вялікага княства Літоўскага 1588 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://starbel.narod.ru/statut1588.htm>. 7. Судебник 1497 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ru.wikisource.org/wiki/Судебник\\_1497\\_года](http://ru.wikisource.org/wiki/Судебник_1497_года). 8. Луць Л. А. Європейські міждержавні правові системи: загальнотеоретична характеристика : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Луць Людмила Андріївна. – Л., 2004. – 448 с. 9. Соборное Уложение 1649 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hist.msu.ru/ER/Etext/1649/10.htm>. 10. Права по котрымъ судится малороссійскій народ / под ред. проф. А. О. Кистяковского. – Киевъ : Университет. типогр. (І. І. Заводзкаго), 1879. – 844 с. 11. Уложение о наказаніяхъ уголовныхъ и исправительныхъ. – Санктпетербургъ : Типогр. Вторага Отделения Собственной Его Императорскаго Величества Канцелярии, 1845. – 898 с.

*Надійшла до редколегії 20.08.2012*

*Рассмотрен генезис законодательства об уголовной ответственности за вмешательство в деятельность судебных органов. На предмет конструирования указанного преступления исследованы такие источники права, как Русская Правда, Литовские статуты, Судебник 1497 г., Соборное Уложение 1649 г., Права, по которым судится народ малороссійскій, 1743 г. и Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. Сделан вывод о значительной казуистичности соответствующих правовых норм и поступательном их развитии.*

*Genesis of legislation about criminal responsibility for interference with activity of judicial organs is considered. For the purpose constructing of the indicated crime such sources of right as Russian True, Lithuanian charters, Judicial Code by 1497, Cathedral Code of Law by 1649, Rights, that Little-Russian People Go to Court on, by 1743 and Code of Law About Punishments Criminal and Correctional by 1845, are investigated. It is concluded about the considerable casuistry of corresponding legal norms and their forward development.*

УДК 341.362.1

**А. В. Войціховський**

## **МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО У БОРОТЬБІ З МОРЬСЬКИМ ПІРАТСТВОМ**

*Досліджено проблему морського піратства як загрозу міжнародній безпеці, проаналізовано міжнародно-правові і організаційні форми співпраці, запропоновано шляхи вирішення проблеми.*

Проблема боротьби зі злочинами на морі останнього часу набула значної актуальності. Головним чином, це пояснюється активізацією діяльності морських піратів у багатьох регіонах світу. За даними Міжнародного морського бюро лише у 2011 р. вчинено 439 нападів на судна (в 2010 р. – 445), захоплено 45 суден і 802 члена екіпажів (у 2010 р. – 53 судна і 1181 члена екіпажів), загинуло 8 моряків (у 2010 р. – 8) [1]. Невтішною є статистика і для України. Тільки за останні роки були захоплені десятки суден з українськими моряками. Серед найбільш резонансних захоплень – судна «Фаїна» (з вантажем зброї), «Аріна», «Леман Тімбер», «Lugela» та «Beluga Fortune».

Власне для України проблема морського піратства масштабно постала у 2005 р. із захопленням судна «Papagia» з повністю українським екіпажем. Спеціальна група співробітників Апарату Ради національної безпеки і оборони України, яка займалася визволенням судна, стикнулася зі значною кількістю проблем, основні з яких знаходилися в площині недосконалості міжнародно-правових норм та взаємодії спеціальних служб і правоохоронних органів зарубіжних держав [2, с. 1]. Тому у сфері вирішення питань протистояння загрозам з боку морських піратів продовжує залишатися актуальною тема розвитку міжнародної співпраці держав.

Загальні питання, пов'язані з виникненням піратства, застосуванням військово-морських сил для боротьби з піратами, та міжнародну правову базу протидії піратству вивчали М. Савельєв та С. Соколик, проблеми формування міжнародно-правового механізму протидії піратству – Г. Анцелевич, М. Будаков, Л. Давиденко, А. Колодкін, О. Серета тощо. Проте вагомий доробок учених не заперечує потреби у дослідженні морського піратства як загрози міжнародній безпеці.

Завданням даної статті є з'ясування передумов для активізації міжнародного співробітництва держав у протидії будь-яким видам морського піратства, визначення основних шляхів зазначеного співробітництва держав, удосконалення способів вирішення даної проблеми.

Звичайно, викладені положення можуть бути використані практично, а саме в науково-дослідній сфері для подальших наукових досліджень цієї проблеми, науково-освітній сфері під час

викладання навчальних дисциплін, науково-методичній сфері з метою вдосконалення, розроблення навчальних програм, підручників і навчально-методичних посібників, а також правоохоронній діяльності різних держав.

Основи сучасного міжнародного співробітництва в боротьбі з морським піратством були закладені Женевською конвенцією про відкрите море 1958 р. У Конвенції (ст. 15–23) дії піратів визначалися як неправомірний акт насильства, затримання або грабежу, здійснюваний в особистих цілях, у відкритому морі, проти якогонебудь судна або літального апарату, осіб або майна в місці, що знаходиться за межами юрисдикції будь-якої держави. Відповідно до Конвенції держави зобов'язані сприяти знищенню піратства у відкритому морі і в місцях за межами юрисдикції будь-якої держави [3].

Згодом для вирішення цього завдання під егідою ООН були прийняті такі міжнародно-правові документи, як: Міжнародна конвенція з охорони людського життя на морі 1974 р. (Конвенція СОЛАС-74), Конвенція ООН з морського права 1982 р., Конвенція про боротьбу з незаконними актами, спрямованими проти безпеки морського судноплавства, 1988 р., Протокол про боротьбу з незаконними актами, спрямованими проти безпеки стаціонарних платформ, розташованих на континентальному шельфі, 1988 р. тощо.

У зазначених документах була закладена міжнародна правова основа боротьби зі злочинністю на морі. Наприклад, ст. 100 Конвенції ООН з морського права 1982 р. вимагає від усіх держав безкомпромісної боротьби з піратством [4].

На відміну від Женевської конвенції про відкрите море 1958 р. і Конвенції ООН з морського права 1982 р. Конвенція 1988 р. спрямована на припинення ширшого кола злочинних посягань. По-перше, предметом регулювання в ній названа боротьба з незаконними актами в міжнародному морському судноплавстві. По-друге, Конвенція 1988 р. поширюється на акти, що мають місце в різних категоріях морських просторів, – у внутрішніх морських водах, в територіальних водах, у відкритому морі. По-третє, дія Конвенції 1988 р. не поширюється на літальні апарати. По-четверте, в Конвенції 1988 р. вирішено питання про юрисдикцію держав щодо злочинних посягань. Так, будь-яка держава має право на припинення (універсальна юрисдикція) актів піратства.

Проте названі міжнародні договори не передбачили, і не могли у той час передбачити, ні міжнародно-правового складу усіх сучасних видів злочинів на морі, ні повного набору заходів з боротьби з ними. Тому згодом багато правових положень цих документів отримали свій розвиток у вигляді нових редакцій, доповнень і додатків, резолюцій, а також інших міжнародних документів Міжнародної морської організації – ІМО.

У багатьох країнах почали усвідомлювати, що боротьба зі злочинністю на морі, зважаючи на її специфічність і складність, не

може бути прерогативою окремого державного органу або держави, а також те, що вона повинна здійснюватися лише шляхом тісної взаємодії з державними органами інших країн. Головну координуючу роль у цьому процесі відіграє ІМО і особливо її Комітет з безпеки на морі – КБМ [5].

Враховуючи те, що з кожним роком фіксується велика кількість випадків розбійних нападів на судна, які інколи супроводжуються людськими втратами, і те, що збитки від піратської діяльності стали становити від 7 до 12 млрд доларів США [6], в листопаді 2001 р. на 22-й сесії Асамблеї ІМО була одногосно прийнята Резолюція А.924(22), яка констатувала необхідність вироблення нових заходів стосовно захисту суден.

У грудні 2002 р. на II конференції держав-учасниць СОЛАС-74 було прийнято ряд нових рішень щодо посилення безпеки на морі у вигляді доповнень до СОЛАС-74. Зокрема, був прийнятий Міжнародний кодекс з охорони суден та портових засобів (Кодекс ОСПЗ), який набув чинності з 1 липня 2004 р.

Кодекс ОСПЗ акумулював у собі мінімально необхідні міжнародні вимоги і стандарти, які нині діють в галузі морської безпеки. Призначення Кодексу ОСПЗ – не допустити піратів на судно, проте, якщо вони все ж проникли, то екіпажу необхідно знати, як зменшити або виключити негативні наслідки.

Важливу роль у координації зусиль міжнародного морського співтовариства в питаннях боротьби з піратством відіграє Міжнародне морське бюро – ММБ, засноване в 1991 р., а також Центр інформації про піратство ММБ, який був відкритий у 1992 р. у малайзійському місті Куала-Лумпур. Даний Центр у цілодобовому режимі відстежує випадки нападів на судна, формуючи тим самим інформаційний масив специфіки сучасного піратства. Крім того, Центр оперативно інформує судна і судноплавні компанії про акти піратства, попереджає про найбільш небезпечні в цьому відношенні морські акваторії і портові зони. Центр нерідко бере участь у підборі і направленні професійних посередників на переговори між судновласниками і піратами. У зв'язку з цим діяльність Центру має заслужений авторитет і визнання у світі.

Згідно зі статистичними звітами найбільшу активність морських піратів виявлено у водах Сомалі і Аденської протоки. Уперше в історії судноплавства пірати захопили великий танкер і судно, навантажене танками. Друге найбільш небезпечне місце – узбережжя Нігерії. У числі традиційно небезпечних місць також залишаються води, прилеглі до Бангладешу і Танзанії, проте тут пірати нападають лише на судна, що стоять на якорі.

Слід відзначити, що ІМО досить активно реагує на небезпечні ситуації. Так, після активізації дій піратів у районі Сомалі на 25-ій сесії Асамблеї ІМО, яка відбулася 29 листопада 2007 р., оперативно була ухвалена Резолюція А.1002(25) з проблеми піратства і озброєних пограбувань суден у районі Сомалі.

Резолюція закликала уряд Сомалі звернутися до Ради Безпеки ООН, щоб відповідно до вже існуючого звернення Ради ІМО в Раду Безпеки ООН військовим кораблям іноземних держав або їх літакам було дозволено заходити в територіальні води Сомалі для проведення операцій проти морських піратів. Зазначена резолюція особливо підкреслює значення кооперації і обміну інформацією як ключових елементів у вирішенні даної проблеми.

Першою регіональною міжурядовою угодою, спрямованою на розвиток співпраці в боротьбі з піратством, стала угода 14-ти азіатських держав – РеСААР (набула чинності з 4 вересня 2006 р.). У рамках цієї угоди 29 листопада 2006 р. в Сінгапурі почав працювати Центр з обміну інформацією між Бангладешем, Брунеєм, Камбоджею, Китаєм, Індією, Японією, Лаосом, М'янмою, Філіппінами, Кореєю, Сінгапуром, Шри-Ланкою, Таїландом і В'єтнамом, який 30 січня 2007 р. був офіційно визнаний міжнародною організацією.

Центр РеСААР виконує наступні завдання: сприяє швидкому обміну інформацією і оперативній взаємодії між державами; здійснює аналіз ситуації в азіатському регіоні стосовно піратства (налагодив випуск щомісячних і щоквартальних звітів про випадки морського піратства в Азії); підтримує зусилля держав щодо підвищення ефективності боротьби з піратством.

Варто звернути увагу на те, що Малайзія і Індонезія, узбережжя яких омиваються водами піратонебезпечної Малаккської протоки, не є учасниками цієї регіональної угоди. Тому Центр РеСААР отримує повідомлення про випадки піратства в Малаккській і Сінгапурській протоках від Центру інформації про піратство ММБ. Така співпраця інформаційних центрів – хороший приклад плідної взаємодії організацій.

За даними ММБ у Малаккській і Сінгапурській протоках спостерігається зниження піратської активності. Це багато в чому пояснюється здійсненням останнім часом скоординованого патрулювання цих проток катерами трьох країн – Індонезії, Малайзії і Сінгапуру. Це, по суті, – приклад ефективної співпраці окремих країн.

ІМО сподівається поширити вдалий досвід регіональної співпраці в Азії. У рамках ІМО проводяться засідання, присвячені розробленню моделі регіональної угоди, на зразок азіатської, яка за бажанням може бути пристосована до будь-яких регіонів.

Звичайно, найефективнішим способом боротьби з морським піратством є використання військової сили. Про це так або інакше говориться на усіх форумах, що стосуються цієї проблеми.

Дійсно, військово-морські сили з їх широкими можливостями краще пристосовані для боротьби з піратством. Вони здатні до тривалого автономного плавання, проведення безперервної розвідки величезних територій, мають в розпорядженні відповідне озброєння для виконання своїх завдань. Навіть сама присутність військових кораблів часто означає ефективний захист від піратства.

Перший випадок, коли застосування військової сили дозволило повернути захоплений піратами корабель і затримати бандитів, стався в листопаді 1999 р. Тоді індійський корвет «Prahar» після 12-ти днів переслідування в Аравійському морі знешкодив піратів і повернув власникові захоплене ними вантажне судно «Alondra Rainbow».

Активну позицію в цій боротьбі займають деякі морські держави. Тут слід згадати досвід влади КНР у боротьбі з піратством в Південно-Китайському морі і в зоні Малаккської протоки, де тільки екіпажами кораблів ВМС Китаю були затримані і знищені більше 800-та морських розбійників. Більшість з уцілілих затриманих були передані правосуддю в КНР, яке передбачає вищу міру покарання за піратство. Нині активність дій піратів у цьому районі Південно-Східної Азії помітно знизилася.

Парламент Японії розширив повноваження японських військових кораблів, що знаходяться в Аденській протоці. Тепер вони можуть захищати не лише японські судна, але і усі кораблі, що потребують захисту від піратів. Значно розширилися можливості застосування зброї проти піратів. Раніше японські сили самооборони, що ведуть патрулювання в районі Сомалі, не могли надавати допомогу кораблям, що не мають відношення до Японії, і застосовували бойову зброю тільки у разі прямого нападу з боку піратів.

Усе частіше говориться про необхідність постійного патрулювання або військової присутності в усіх «гарячих точках» світового океану. Про це, наприклад, зазначено в резолюції Комітету з політичних питань і безпеки 14-ої сесії Парламентської асамблеї ОБСЄ, в якій держави-учасники ОБСЄ закликаються бути готовими застосувати військово-морські сили для захисту міжнародних морських шляхів і торговельних маршрутів.

Проте на практиці військові сили застосовуються інколи. Як правило, у випадках вимушеної або крайньої необхідності, як це відбувається в районах Малаккської протоки або Сомалі. Пояснень цьому декілька. По-перше, використання військово-морських сил для постійного патрулювання піратонебезпечних регіонів або супроводу суден потребує великих витрат і не багато держав можуть собі це дозволити. По-друге, в правовому відношенні є дуже значна перешкода – військові кораблі і літаки будь-якої держави без відповідної санкції не мають права входити відповідно в територіальні води або повітряний простір тієї держави, в межах якої діють морські пірати. Тому застосування ВМС у таких ситуаціях повинне узгоджуватися на державному рівні заздалегідь.

Із згаданих причин найприйнятнішим є спільне військове патрулювання піратонебезпечних акваторій військово-морськими силами держав. Наочний приклад такої співпраці – спільне патрулювання Малаккської і Сінгапурської проток військовими катерами Індонезії, Малайзії і Сінгапуру. Інший приклад – патрулювання сторожовими кораблями Франції, Італії, США і інших країн



акваторій Аденської протоки Східно-африканського узбережжя, яке теж починає давати позитивні результати [5, с. 13].

У травні 2008 р. постійні представники Греції, Данії, Іспанії, Канади, Нідерландів, Норвегії, Кореї і Японії при ООН надіслали лист голові Ради Безпеки ООН, в якому зазначили про серйозну загрозу безпеці міжнародного морського судноплавства і, відповідно, загрозу міжнародному миру і безпеці з боку піратства. У спільному листі представники держав заявили про свою заклопотаність рівнем піратства в сомалійських водах і закликали Раду вжити адекватних і послідовних заходів. Автори листа нагадали, що в Раді Безпеки ООН є базова концепція заходів із захисту судноплавства, в якому йдеться про спільні дії з перехідним урядом Сомалі щодо забезпечення охорони судів. У концепції говориться про необхідність надання права бойовим кораблям зацікавлених держав входити в територіальні води Сомалі для запобігання і припинення актів піратства і використовувати для цього необхідні засоби.

З урахуванням щоквартальних доповідей ІМО, в яких з 2005 р. наводяться відомості про безперервні акти піратства і озброєного розбою в прибережних водах Сомалі, і тієї загрози, яку ці акти несуть для безпечної і ефективною доставки гуманітарної допомоги в Сомалі, безпеки морських торговельних шляхів і міжнародного судноплавства 2 червня 2008 р. Рада Безпеки ООН на 5902-му засіданні ухвалила Резолюцію 1816 (2008). У цій Резолюції Рада Безпеки ООН закликає держави активізувати і координувати свої зусилля з метою протидії актам піратства і озброєного розбою біля узбережжя Сомалі, а також ухвалює, що протягом шести місяців з моменту прийняття резолюції держави, які співпрацюють з перехідним урядом Сомалі в боротьбі з морським піратством, можуть входити в територіальне море Сомалі з метою припинення актів піратства на морі згідно з тим, як це дозволяється робити у відкритому морі стосовно піратства відповідно до норм міжнародного права, і використовувати усі необхідні засоби для припинення актів піратства [7].

Слід зазначити, що Україна стала однією з небагатьох країн, яка, не будучи членом Ради Безпеки ООН, є співавтором Резолюції Ради Безпеки ООН № 1816. Ухвалення резолюції стало продовженням проведених тематичних дебатів Ради Безпеки ООН щодо боротьби з піратством, одним з ініціаторів яких виступила наша держава. У резолюції виражається стурбованість поширення піратства на західну частину Індійського океану і підтверджується рішучість світової громадськості боротися з ним. Даний документ припускає продовження дії затверджених резолюцій, якими було санкціоновано проведення державами і регіональними організаціями військово-морських операцій та інших заходів у територіальних водах Сомалі.

Зазначена резолюція стала основною нормативною підставою для започаткування 8 грудня 2008 р. антипіратської операції ВМС

Європейського Союзу «Атланта» та у січні 2009 р. операції багатонаціональних військово-морських сил Combinet Task Force – 151 (CTF-151), що складається з кораблів більш ніж 30 країн та ініційована США.

Патрулювання бойовими кораблями Євросоюзу прибережних вод Сомалі затверджено до 2014 р. При цьому з березня 2012 р. кораблі ЄС отримали право атакувати і наземні цілі.

Оскільки для нашої держави проблема морського піратства має особливу актуальність (у період з 2008 р. по листопад 2011 р. було захоплено та здійснено нападів на 40 суден, на борту яких перебувало 187 громадян України), державні органи України вивчали питання залучення кораблів ВМС України до операції Євросоюзу. Так, група Центру спецоперацій «А» СБУ та військовослужбовці 801-го загону ВМС України (боротьба з підводними диверсійними силами та засобами) готувалася до виконання завдань щодо боротьби з піратами в Аденській протоці на одному з кораблів військово-морських сил нашої держави [2, с. 2].

Проте 16 червня 2010 р. Верховна Рада України не підтримала законодавче підґрунтя антипіратської діяльності – проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про боротьбу з тероризмом» щодо проведення антитерористичної операції за межами території України [8]. Можна погодитись із законодавцем, що хоча сама ідея залучення спецпідрозділів України у боротьбі з піратством за межами держави повинна бути врешті-решт реалізована, але проект Закону викликає багато питань стосовно процедури використання таких сил, порядку керівництва та координації їх діяльності.

Виступаючи на 64-й сесії Генеральної асамблеї ООН в 2009 р., Президент України Віктор Ющенко запропонував в одній з країн Африки створити під егідою ООН регіональний центр боротьби з піратством. При цьому було зазначено, що проблема піратства втратила локальні ознаки і є небезпечною та загрозливою для всіх держав. Україна твердо і категорично ставить питання про вироблення єдиних і чітких підходів до боротьби з піратами і захисту моряків. Наша держава буде активно долучатися до всіх необхідних міжнародних дій і має намір приєднатися до військово-морської операції Європейського Союзу у боротьбі з піратством «Атланта». Крім того, у лютому 2011 р. Україну було запрошено до участі в операції «Ocean Shield» («Океанський щит»), завданням якої є запобігання піратству, у першу чергу в районі Аденської протоки.

Наприкінці вересня 2010 р. президент України подав на розгляд ООН проект Міжнародної конвенції про боротьбу з актами піратства на морі, що є вагомим ініціативою на міжнародній арені. Проте, на жаль, зазначені події мало висвітлюються ЗМІ. Це створює ілюзію бездіяльності української влади в очах власних громадян [6].

Важливо відзначити, що від нападів піратів потерпає і українське Дунайське пароплавство. У територіальних водах Румунії, на одній з ділянок суднохідної протоки Дунаю населення Румунії грабує судна, у тому числі українські. На відміну від сомаалійських піратів румуни не беруть у полон екіпаж, їх цікавлять виключно товари. Перше дунайське піратство виявило себе в 2010 р., коли жертвою нападу на румунській ділянці річки став теплохід «Зоряний». На жаль, у 2011 р. напади на флот українського пароплавства стали регулярними. У відповідь на офіційне звернення України румунська сторона запевнила, що проводяться розслідування стосовно нападів на українські судна, організовуються спецоперації та вживаються інші необхідні заходи.

Необхідно зазначити, що міжнародне співробітництво у боротьбі з морським піратством продовжує розвиватися. При здійсненні співпраці з міжнародними і регіональними організаціями, а також окремими країнами необхідно враховувати наступне:

- проблема сучасного морського піратства має глобальний характер, вирішувати її потрібно спільно, використовуючи усі форми, методи і способи співпраці між державами у рамках і поза рамками міжнародних організацій;

- головними об'єднуючими і координуючими інститутами в боротьбі з протиправними діяннями на морі є визнані міжнародні і регіональні організації в цій галузі, передусім Міжнародна морська організація – ІМО;

- методи сучасної роботи із забезпечення морської безпеки дуже масштабні. Вони припускають реалізацію цілого комплексу заходів на кожному етапі її проведення, починаючи із запобігання протиправним діянням і закінчуючи припиненням дій піратів. У цих умовах особливого значення набуває добросовісне і неухильне виконання вимог Кодексу ОСПЗ [5, с. 13].

**Список літератури:** 1. Статистика пиратских нападений за 2011 год (из доклада Международного морского бюро 19.01.2012) [Електронний ресурс] / Служба морской безопасности. – Режим доступу: <http://www.msecurity.ru/rus/page161/>. 2. Будаков М. О. Міжнародно-правові проблеми боротьби з морським піратством: спекти кримінального переслідування / М. О. Будаков // Часопис Академії адвокатури України. – 2010. – № 4 (9). – С. 1–6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.aau.edu/e-journal/2010-4/10bmoakr.pdf>. 3. Конвенция об открытом море: [от 29.04.1958] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pdf/hsea.pdf](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/hsea.pdf). 4. Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву : от 10.12.1982 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pdf/lawsea.pdf](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/lawsea.pdf). 5. Савельев Н. В. Международное морское сообщество объединяет усилия в борьбе с преступностью на море / Н. В. Савельев // Морские вести России. – 2008. – № 9–10. – С. 12–13. 6. Будаков М. Морське піратство: що робити світовому співтовариству та Україні? [Електронний ресурс] / Максим Будаков. – Режим доступу: [http://www.ukrudprom.com/digest/Morske\\_pratstvo\\_shcho\\_robiti\\_svtovomu\\_sptvova](http://www.ukrudprom.com/digest/Morske_pratstvo_shcho_robiti_svtovomu_sptvova)

ristvu\_ta\_Ukran.html. 7. Савельев Н. В. Международное сотрудничество – важнейший элемент морской безопасности государства [Электронный ресурс] / Н. В. Савельев // Транспортная безопасность и технологии. – 2008. – № 4. – Режим доступа: <http://www.secipress/issue.php?m=51&art=846>. 8. Про внесення змін до Закону України «Про боротьбу з тероризмом» щодо проведення антитерористичної операції за межами території України : проект Закону України реєстр, реєстр. №4105 від 23.02.09 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zwebn/webproc4\\_1?pf3511=34562](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zwebn/webproc4_1?pf3511=34562).

Надійшла до редколегії 12.06.2012

*Исследована проблема морского пиратства как угроза международной безопасности, проанализированы международно-правовые и организационные формы сотрудничества, предложены пути решения проблемы.*

*The problem of marine piracy as threats of international safety is investigational, the international-law and organizational forms of collaboration are analysed, the ways of decision the problem are offered.*

УДК 343.9(477)

**Є. О. Гладкова**

## **ПРАЦІВНИК ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ЯК ЖЕРТВА ЗЛОЧИНУ**

*Висвітлено окремі проблеми захисту працівників органів внутрішніх справ від злочинних посягань.*

З метою об'єктивного та повного дослідження механізму конкретного злочину необхідно вивчати не тільки злочинця, а й жертву злочину. Це зумовлюється тим, що приводом до злочинного посягання і умовою, що полегшує його вчинення, також може бути й поведінка потерпілого.

Питання поведінки потерпілого розглядалось і раніше такими вченими, як М. Вольфганг, Ганс фон Гентинг, Г. Геппингер; сьогодні це питання розглядають по-новому О. М. Литвинов, В. О. Туляков, Г. О. Юхновець та ін. Проте поза увагою названих авторів залишилися питання віктимної поведінки працівника органів внутрішніх справ, що, власне, і пояснює актуальність та практичну значущість даного дослідження.

Метою статті є вивчення особливостей та характерних рис працівника органів внутрішніх справ як жертви злочину, що передбачає розв'язання наступних завдань: з'ясування рівня віктимності працівника органів внутрішніх справ; встановлення рівня злочинності, жертвами якої були працівники органів внутрішніх справ, а також її основних кримінологічних характеристик; вивчення впливу професійної деформації на рівень віктимності працівника органів внутрішніх справ; розроблення напрямків державної політики у сфері попередження злочинів, жертвою яких є працівник органів внутрішніх справ.

© Гладкова Є. О., 2012

Сучасна віктимологія як органічна частина кримінології проявила себе в тому, що вона «від особи, яка заподіяла шкоду, стала розглядати злочин з позиції жертви, оскільки навіть винна людина стає такою (і нерідко) в силу мало залежних від неї обставин». Такий підхід варто вважати перспективним, оскільки він дозволяє розглядати всебічні зв'язки і відносини взаємодіючих сторін. Справедливо зазначити, що жертва злочину є істотним елементом процесів виникнення злочину і контролю над злочинністю [1, с. 349–350].

Внаслідок недооцінки значення поведінки потерпілого і характеру взаємодії учасників кримінального конфлікту особу потерпілого часто ідеалізують та досконало не досліджують, що значною мірою знижує роль кримінологічного впливу в системі механізму протидії злочинності [2, с. 6].

Працівник органів внутрішніх справ – це спеціально підготовлена людина, яка має запас психологічних, юридичних, фізичних даних, морально підготовлена для дій в повсякденних стресових ситуаціях. Ступінь віктимності працівників правоохоронних органів залежить від статі, віку, освіти, роду занять, сімейного, посадового, суспільного і матеріального стану, способу життя, відносин та зв'язків з різними людьми, морально-психологічних особливостей характеру, також життєвої ситуації, що складалася, та психологічного стану особи на певний проміжок часу, поведінки до, в період і після вчинення злочину. Завдяки специфіці роботи вони мають справу з екстремальними та конфліктними ситуаціями, тому повинні вміти оцінювати ситуацію та приймати рішення в найкоротший строк. Підвищена ступінь віктимності пояснюється постійним ризиком, з яким стикаються правоохоронці під час виконання своїх службових обов'язків, спрямованих на припинення та попередження правопорушень.

Так, за даними статистики МВС України, за період 2007–2012 рр. зареєстровано 6675 злочинів, передбачених ст. 345, 348 КК України (ст. 189-4, 190-1 КК України 1960 р.), в яких потерпілими стали – 331 жінка, загинуло 159 осіб. Із них: 3490 злочинів – погроза або насильство щодо працівника правоохоронного органу; 60 злочинів – посягання на життя працівника правоохоронного органу [3].

Проблема захисту працівників органів внутрішніх справ має глобальне значення. Вивчаючи та аналізуючи цю проблему, можна говорити про те, що рівень злочинності проти них зростає в усьому світі. Посилаючись на британський журнал «Поліцейська справа сьогодні» (офіційне видання поліцейських офіцерів Англії, Уельсу, Північної Ірландії), відзначило, що британський «бобі» раніше вважався живим втіленням держави, а тепер втратив в очах злочинців свій ореол недоторканності [4, с. 95]. Усе частіше британські поліцейські стають жертвою з боку криміналітету. Деякі поліцейські були неодноразово поранені, як, наприклад, констебль лондонської поліції Норман Брен – на його життя та здоров'я було 16 реальних посягань [5]. Так, насильницька злочинність проти

поліцейських у Сполучених Штатах Америки протягом трьох років зросла на тридцять відсотків [6, с. 11; 7, с. 82].

Проведені дослідження показали, що у переважній більшості випадків працівник міліції стає жертвою злочину під час виконання покладених на нього службових обов'язків, які спрямовані на припинення та попередження правопорушень. Посягання на життя носить насильницький характер і може бути скоєно як до виконання потерпілим обов'язків з охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, так і під час або після їх виконання [8, с. 16–17].

Працівники органів внутрішніх справ, виконуючи професійні завдання, безпосередньо ризикують своїм здоров'ям, а нерідко і життям. Особливість ризику в діяльності працівників органів внутрішніх справ становить специфіку їхньої діяльності, бо саме правоохоронці завжди перебувають на передовій лінії боротьби зі злочинністю. Фактор ризику професійної діяльності працівників органів внутрішніх справ зумовлюється не тільки постійною небезпечкою при виконанні службових обов'язків та залишковими негативними явищами різкої жорстокості суспільства. Вразливість для життя, здоров'я і гідності працівників органів внутрішніх справ поглиблюється певною відсутністю в їх діяльності професіоналізму, в тому числі навичок і досвіду самозбереження.

Стереотип почуття поваги та страху з боку правопорушників та злочинців до охоронців громадського порядку та спокою було розвіяно практиками та теоретиками досить давно; зростання агресивності злочинного світу сприяє загостренню боротьби зі злочинністю з боку працівників органів внутрішніх справ. Більш того, поступово зростає й агресивність правоохоронців при затриманні злочинців, схильних до відчайдушного опору. Частішали й акти добре продуманої помсти злочинців щодо представників правоохоронних служб (і навпаки).

Агресивність злочинців і недостатня захищеність правоохоронців від цієї агресивності, по суті, є не тільки посяганням на безпеку життя і здоров'я стражів правопорядку, але й ставить останніх у специфічний стан певної юридичної невизначеності, яку дедалі частіше називають посяганням на юридичну безпеку, що є одним із найважливіших загальних принципів прав людини [9, с. 100]. Агресивність злочинця полягає в тому, що його емоційна сфера деформується до рівня потенційної реальної небезпеки, спрямованої на особистість працівників міліції, покликаних виконувати професійні обов'язки з охорони громадського порядку та безпеки. Необхідно наголосити на тому, що безпеку працівників міліції слід розуміти в широкому контексті – моральному, біологічному, психічному, юридичному.

Значна увага повинна приділятися саме доборові висококваліфікованих практичних працівників, які охороняють громадський порядок, для того, щоб вони були орієнтовані на постійне підви-

щення свого теоретичного і практичного досвіду, на критичне осмислення помилок, на обмін позитивним досвідом. Для навчального процесу, перепідготовки кадрів і поглиблення професіоналізму варто застосовувати досить широкий підхід, зокрема планувати залучення до викладання не тільки «міліцейських» фахівців, але і практиків-економістів, податкових інспекторів, працівників банкової системи та ін. [10, с. 264].

Роль ситуації в різних випадках є неоднозначною. Криміногенна ситуація – це певна подія, яка може викликати у особи рішучість вчинити злочин. Криміногенна ситуація визначається фактичними явищами, подіями, що відбуваються у дійсності, яка оточує людину. Необхідно враховувати те, що в конкретній ситуації винний діє відповідно до раніше набутого досвіду, звичок, до соціальної спрямованості його особи. Не кожна людина, чия свідомість уражена асоціальними поглядами і звичками, готова вчинити злочин. Для цього потрібен свого роду «поштовх», який викликав би остаточну рішучість вчинити злочинне посягання, тобто криміногенну ситуацію слід розглядати як зовнішнє спонукання до дії, привід до злочину [11, с. 49].

У 90 % вивчених випадків приводом до порушення кримінальної справи є затримання особи, яка застосувала стосовно працівника органів внутрішніх справ як фізичне насилля, так і психологічне. Іншими приводами є заяви потерпілих або лікувальних закладів.

Вивчаючи кримінальні справи, ми зіткнулися з типовими кримінологічними ситуаціями, а саме: виконання працівниками органів внутрішніх справ своїх службових обов'язків; особиста неприязнь особи правопорушника чи злочинця до представника влади; виконання службових обов'язків правоохоронцями з професійною деформацією.

У першому випадку ми спостерігаємо зіткнення інтересів, особистих позицій винного та працівника органів внутрішніх справ, який виконує свої прямі обов'язки з охорони громадського порядку, забезпечення безпеки громадян, профілактики та протидії злочинним посяганням тощо. Внаслідок цього виникають серйозні суперечності сторін, що спричиняють складні форми боротьби для досягнення бажаного.

Криміногенна ситуація, основою якої є особисте ставлення особи до працівника органів внутрішніх справ, характеризується індивідуальними особливостями, набутим досвідом, звичками особи, яка скоює злочин; треба також враховувати важливий факт наявності у деяких індивідів дефектів сприйняття зовнішнього середовища.

Запобігання і боротьба з професійними деформаціями правоохоронців мають здійснюватися в різних напрямках: суворе дотримання законодавства і вміння визначати законність своїх дій; державне гарантування і забезпечення охорони, захисту прав та свобод осіб, які підлягають під юрисдикцію і вплив правоохоронних органів; можливість реалізації громадянами прав на особисту безпеку і захист; активність втручання держави у реалізацію і діє-

здатність контрольно-наглядової функції, дієздатність існуючих форм правового захисту громадян через судову гілку влади; посилення індивідуальної юридичної відповідальності правоохоронців і прояви професійної деформації; створення незалежних юридичних і фактичних можливостей для повноцінного здійснення кожним громадянином України своїх конституційних прав та свобод; опанування сучасними методами психології спілкування, психологічними особливостями отримання інформації; встановлення робочих відносин з різними гілками правоохоронних органів; подальше вдосконалення діяльності ОВС; створення конституційно забезпеченим правам умов на всіх рівнях щодо знешкодження негативних проявів, які можуть завдати реальної шкоди правам і свободам незалежної України [12, с. 83–84].

Розроблення державою сучасної моделі рекомендацій щодо попередження злочинів даного виду повинно мати пріоритетний характер. Під попередженням розуміють певний комплекс заходів, спрямованих на удосконалювання суспільних відносин з метою усунення негативних процесів і явищ, що породжують або сприяють злочинності, а також недопущення вчинення злочинів на різних стадіях розвитку злочинної поведінки.

Загальносоціальна профілактика злочинів проти працівників органів внутрішніх справ пов'язана з усіма сферами повсякденного життя держави, тобто з економічним, політичним, правовим, соціальним, культурним розвитком держави та кожної особи окремо. Цей вид профілактики слугує засобом зниження злочинних посягань в цілому.

Спеціальна профілактика злочинів даного виду являє собою сукупність заходів, які повинні усунути кримінологічні фактори злочинів проти працівників міліції:

- удосконалення нормативно-правового регулювання діяльності працівників органів внутрішніх справ України;
- додержання принципу законності працівниками правоохоронних органів;
- розробка заходів щодо обміну професійним досвідом та міжнародного співробітництва;
- сумлінне виконання своїх функціональних обов'язків;
- використання сили лише у випадках, передбачених законом;
- зниження розвитку професійної деформації у співробітників правоохоронних органів;
- підтримання авторитету працівників органів внутрішніх справ як представників виконавчої влади;
- забезпечення особистої безпеки в професійній діяльності в надзвичайних ситуаціях та екстремальних умовах;
- забезпечення належним чином матеріально-технічною базою;
- проведення бесід та лекцій виховного та профілактичного характеру з населенням.



Проведене нами опитування працівників органів внутрішніх справ свідчить, що 95 % з них вважають, що головною проблемою злочинних посягань на представників закону є підірваний авторитет органів внутрішніх справ України серед всіх верств населення держави. Це дає підставу для висновку, що першоосновою попередження злочинів досліджуваної категорії є формування, розвиток і закріплення позитивного загального і спеціального авторитету працівників органів внутрішніх справ.

Індивідуально-моральний і психологічний портрет особистості охоронців правопорядку із міліцейських структур повинен максимально відповідати позитивним запитам усіх верств населення, включаючи тих, які готові вчинити або вже вчинювали правопорушення і злочини. Поведінка державних службовців повинна відповідати очікуванням громадськості й забезпечувати довіру суспільства та громадян до державної служби, а також сприяти реалізації прав і свобод людини і громадянина, визначених Конституцією і законами України [13]. Діяльність працівника органів внутрішніх справ повинна мати законний характер, законними повинні бути не тільки цілі, які переслідує працівник органів внутрішніх справ, але і методи їх виконання.

Працівник органів внутрішніх справ повинен не тільки професійно виконувати свої службові обов'язки, а також враховувати, що кожна людина – це індивідуальність, а тому сприймання і розуміння іншої людини (правопорушника, злочинця) – це психологічно складний процес взаємодії двох сторін, який охоплює багато різноманітних психологічних компонентів на рівні включення механізмів свідомості і підсвідомості. Аналізована кримінологічна ситуація потребує постійного вивчення та подальшого розвитку системи наукових знань про кримінологічно-психологічний захист працівників органів внутрішніх справ під час виконання ними своїх службових обов'язків.

Проблема запобігання злочинним посяганням щодо працівників ОВС відноситься до категорії актуальних, а її вирішення потребує відповідної уваги.

Необхідні комплексне кримінологічне вивчення злочинів, що вчинюються проти працівників органів внутрішніх справ, їх основних детермінант та розробка рекомендацій щодо вдосконалення системи запобігання злочинам стосовно працівників органів внутрішніх справ України, особистої безпеки працівників під час несення служби та виконання службових обов'язків.

**Список літератури:** 1. Шнайдер Г. Й. Кримінологія / Г. Й. Шнайдер ; [пер. с нем. Ю. А. Неподаєв]. – М. : Прогресс-Универс, 1994. – 504 с. 2. Литвинов О. М. Віктимізація: фактори, аналіз, заходи протидії : навч. посіб. / О. М. Литвинов. – Х. : Вид-во ХНУВС, 2009. – 72 с. 3. Статистика МВС України [Електронний ресурс] / МВС України. – Режим доступу до сайту: <http://mvs.gov.ua>. 4. Полицейское дело сегодня // Частный сыск. Охрана. Безопасность : Журнал для профессионалов. – 1995. – № 1. – С. 95–96. 5. Спасите

- спасителей // Интерполяция : Международный полицейский журнал, – 1994. – № 1. – С. 202–207. **6.** О применении американской полиции вспомогательного оружия // Борьба с преступностью за рубежом (по материалам иностранной печати) : информ. бюл. / РАН, ВИНТИ. – Вып. 4. – 1994. – С. 10–15. **7.** Никифоров А. С. США: сентябрьский (1994 г.) закон о контроле над насильственной преступностью // Криминологические и уголовно-правовые идеи борьбы с преступностью / А. С. Никифоров. – М. : ИГП РАН, 1996. – С. 82–96. **8.** Татауров А. А. Проблемы первоначального этапа расследования насильственных преступлений в отношении сотрудников органов внутренних дел : монография / А. А. Татауров. – М. : Юрлитинформ, 2011. – 216 с. **9.** Хартли Т. К. Основы права Европейского сообщества : Введение в конституционное и административное право Европейского сообщества / Т. К. Хартли ; пер. с англ., науч. ред. [и предисл.] В. Г. Бенды. – М. : Закон и право, 1998. – 647 с. **10.** Козаченко І. П. Участь працівників практичних підрозділів у навчальному процесі / Козаченко І. П. // Проблеми підвищення рівня підготовки кадрів для органів внутрішніх справ : матеріали наук.-практ. конф. (Київ, 10–11 груд. 1992 р.) / Укр. акад. внутр. справ України. – К., 1993. – С. 263–266. **11.** Криминологія : Загальна та Особлива частини : підручник / за заг. ред. В. В. Голіни. – Х. : Право, 2009. – 288 с. **12.** Професійно-психологічна підготовка працівників державної служби боротьби з економічною злочинністю : навч. посіб. / за заг. ред. проф. В. Л. Ортинського. – Л. : Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2010. – 388 с. **13.** Куличенко В. В. Професійна деформація працівників уголовного розыска: сущность и пути профилактики : лекция / Куличенко В. В., Столбовой В. П. ; КВШ МВД СССР. – Киев, 1990. – 54 с.

*Надійшла до редколегії 05.06.2012*

*Освещены отдельные проблемы защиты сотрудников органов внутренних дел от преступных посягательств.*

*The separate problems of protection the employees of internal affairs organs from criminal trespasses are lighted up.*

УДК 342.951:351.82

**М. В. Голуб**

## **ІНДИВІДУАЛЬНІ ФОРМИ УЧАСТІ ГРОМАДЯН В ОХОРОНІ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ**

*Проаналізовано правовий статус та організаційні основи діяльності громадських помічників дільничних інспекторів міліції та громадських інспекторів в галузі навколишнього природного середовища щодо охорони громадського порядку та протидії правопорушенням. Розроблено рекомендації щодо вдосконалення нормативного регулювання діяльності зазначених суб'єктів.*

Розбудова правоохоронної системи сучасної України неможлива без усвідомлення необхідності залучення громадськості до охорони громадського порядку. Безперечно, важливу роль в цій діяльності відіграють громадські формування з охорони громадського порядку

© Голуб М. В., 2012

та державного кодону. Проте необхідно зазначити, що крім колективних форм участі громадян в охороні громадського порядку, до числа яких відносяться громадські формування з охорони громадського порядку та державного кодону, значну роль відіграють індивідуальні форми участі громадян в охороні громадського порядку та протидії правопорушенням. Мова йде про так званих «громадських помічників» або «громадських інспекторів», інститути яких закріплено в численних нормативних актах.

На жаль, вивченню питання щодо особливостей індивідуальних форм участі громадян в охороні громадського порядку та протидії правопорушенням науковцями приділяється незначна увага. Необхідність більш ґрунтовного вивчення зазначеного питання зумовлена тим, що, на відміну від колективних форм участі громадян в охороні громадського порядку, інститут «громадських помічників (інспекторів)» дає змогу застосувати додаткові сили на тих ділянках суспільних відносин, які є найбільш вразливими для протиправних дій, а також в окремих регіональних утвореннях, наприклад, сільська місцевість, річкові та лісові зони тощо. Зазначені положення і зумовляють актуальність пропонованої роботи.

Окремим аспектам участі громадян в охороні громадського порядку присвячені праці О. М. Бандурки, В. О. Соболева та В. І. Московця [1], О. В. Джафарової [2], А. М. Долгополова [3], Д. С. Каблова [4], В. К. Колпакова [5], О. М. Музичука [6] та ін. Однак в них здебільшого розглядається діяльність громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону, а дослідження індивідуальних форм участі громадян в охороні громадського порядку та протидії правопорушенням залишається поза увагою.

Зважаючи на вищевикладене, метою цієї статті є аналіз особливостей організаційно-правових засад діяльності інституту «громадських помічників (інспекторів)» державних органів в різних регіонах, дослідження закріплених за ними повноважень, а також розробка практичних рекомендацій, спрямованих на вдосконалення їх практичної діяльності.

Загальноправові підстави участі громадян в охороні громадського порядку, в тому числі в індивідуальних формах, закріплені, насамперед, у Конституції України: «Кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань» [7].

Іншим нормативним актом є Закон України «Про міліцію», що є цілком природним, враховуючи великий обсяг її повноважень щодо охорони громадського порядку та взаємодії з населенням в цьому напрямку. Державні органи, громадські об'єднання, службові особи, трудові колективи, громадяни зобов'язані сприяти міліції в охороні громадського порядку і боротьбі зі злочинністю [8]. Міліція має право для виконання покладених на неї завдань залучати громадян за їх згодою до співробітництва у порядку, встановленому законами, що регулюють профілактичну та оперативно-розшукову

діяльність. Примусове залучення громадян до співробітництва з міліцією забороняється [8]. Звичайно, не можна обійти увагою Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», відповідно до якого громадяни України мають право створювати в установленому порядку громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку і державного кордону [9]. Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону можуть бути створені на засадах громадської самодіяльності як зведені загони громадських формувань, спеціалізовані загони (групи) сприяння міліції та Державній прикордонній службі України, асоціації громадських формувань тощо [9].

У результаті аналізу наведених вище нормативно-правових актів можна зробити висновок, що в чинному законодавстві України наявні певні розбіжності щодо форм участі громадян в охороні громадського порядку. Так, Конституція України та Закон України «Про міліцію» розглядають зазначені форми з індивідуалізованих позицій, натомість у Законі України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» мова йде лише про громадські об'єднання.

Таким чином, в рамках даної роботи розглянемо найбільш поширені форми індивідуальної участі громадян щодо охорони громадського порядку: «громадські помічники дільничного інспектора міліції» та «громадські інспектори» в галузі охорони навколишнього природного середовища.

Питання діяльності громадських помічників дільничних інспекторів міліції врегульовано наказом МВС України від 11.11.2010 № 550 «Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України» [10].

Громадськими помічниками дільничних інспекторів міліції можуть бути лише члени громадських формувань з охорони громадського порядку, які позитивно характеризуються за місцем роботи, навчання та проживання, здатні за своїми діловими і моральними якостями виконувати поставлені перед ними завдання, виявили бажання до співпраці з органами внутрішніх справ та рекомендовані загальними зборами громадських формувань з охорони громадського порядку. Громадські помічники дільничних інспекторів міліції на громадських засадах надають допомогу і сприяють дільничним інспекторам міліції у здійсненні заходів щодо охорони громадського порядку, боротьби зі злочинністю, профілактики скоєння правопорушень, у тому числі особами, які перебувають на обліку органів внутрішніх справ, вирішення інших завдань [10].

Відзначимо, що на громадських помічників дільничних інспекторів міліції у повному обсязі поширюються права, обов'язки, правові гарантії та соціальний захист відповідно до Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [9; 10].

Рішення про зарахування кандидата громадським помічником дільничного інспектора міліції приймає начальник міськрайоргану після вивчення його ділових і моральних якостей та співбесіди з ним. Керівництво роботою громадських помічників дільничних інспекторів міліції здійснюють дільничні інспектори міліції, за якими вони закріплені. Воно полягає в плануванні роботи, наданні громадським помічникам дільничних інспекторів міліції відповідних доручень, навчанні методиці та тактиці охорони громадського порядку, запобіганні й розкритті злочинів, а також у проведенні відповідної виховної роботи з ними [10].

Також чинні нормативні акти закріплюють за громадськими помічниками наступні права:

- вимагати від громадян та службових осіб неухильного дотримання громадського порядку і негайного припинення правопорушень;

- вимагати від порушників громадського порядку пред'явлення документів, що посвідчують особу, у випадках, коли встановлення особи необхідне для вирішення питання про притягнення до відповідальності за допущене правопорушення;

- доставляти до органу внутрішніх справ, у службові приміщення дільничного інспектора міліції, виконавчого органу селищної (сільської) ради або громадського пункту охорони порядку осіб, які вчинили адміністративне правопорушення, з метою його припинення, якщо вичерпано інші заходи впливу, установа особи порушника, складання протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення, якщо складання протоколу є обов'язковим;

- проводити індивідуально-профілактичну роботу з особами, схильними до вчинення адміністративних правопорушень і злочинів, та тими, хто перебуває на профілактичних обліках органів внутрішніх справ;

- складати протоколи про адміністративні правопорушення [10].

Зазначимо, що громадський помічник дільничного інспектора міліції має право застосовувати заходи фізичного впливу і спеціальні засоби відповідно до статті 14 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [9].

Яким чином буде утворюватися громадських помічників? Навчання громадських помічників дільничних інспекторів міліції формам і методам роботи з охорони громадського порядку, боротьби зі злочинністю і профілактики правопорушень керівники міськрайорганів і дільничні інспектори міліції здійснюють у процесі інструктажів, під час здійснення контролю за їх роботою, при підбитті її підсумків [10]. Не рідше одного разу на рік на базі органів внутрішніх справ з громадськими помічниками дільничних інспекторів міліції проводяться спеціальні групові заняття, де вивчаються основи кримінального, адміністративного права та законодавство України щодо роботи дільничних інспекторів міліції з основних напрямів їх діяльності [10].

На нашу думку, зазначеним наказом не зовсім вдало врегульований статус громадського помічника дільничного інспектора міліції, адже відповідно до нормативних вимог МВС України громадськими помічниками дільничних інспекторів міліції можуть бути лише члени громадських формувань з охорони громадського порядку. Так, з одного боку, позитивною стороною такої практики є залучення осіб, які пройшли відповідну перевірку та мають досвід правоохоронної діяльності у складі таких формувань. З іншого боку, цілком можлива ситуація, коли, наприклад, у певній місцевості неможливо створити громадське формування через низьку активність населення, проблемний демографічний склад населення тощо. В цьому випадку виникає ситуація, що дільничному інспектору просто не звідки буде залучити до своєї діяльності громадських помічників. Спираючись на вищезазначене, потребує додаткової регламентації питання щодо залучення до правоохоронної діяльності осіб, які бажають сприяти в цьому органам внутрішніх справ, але не є членами громадських формувань з охорони громадського порядку.

Регіональні особливості багатьох областей України та розвинута екосистема зумовляють державу приділяти велику увагу охороні громадського порядку та боротьбу із правопорушеннями у сфері охорони навколишнього природного середовища. В цій галузі нормативно закріплена така форма індивідуальної участі громадян в охороні громадського порядку як «громадські інспектори». Насправді цей інститут є досить розвинутим, проте ми звернемося лише до діяльності громадських інспекторів з охорони довкілля, рибоохорони та мисливських інспекторів [11–13]. Розглянемо особливості діяльності відповідних суб'єктів.

Громадськими інспекторами рибоохорони можуть бути громадяни України, які досягли 18 років [11]. Однією з основних умов призначення особи громадським інспектором з охорони довкілля є досвід природоохоронної роботи та співбесіда у відповідних підрозділах органів внутрішніх справ України. У зв'язку з цим незрозумілим залишається питання, яким чином можуть отримати досвід у правоохоронній діяльності особи, яким виповнилося лише 18–19 років [12]. Що стосується мисливських інспекторів, то вони призначаються з мисливців, які виявили бажання бути інспекторами [13].

Громадянин, який бажає бути громадським інспектором рибоохорони, подає до центрального органу виконавчої влади у галузі рибного господарства України або до відповідного територіального органу рибоохорони заяву, подання організації, підприємства або установи, що його рекомендує, або письмове клопотання державного інспектора рибоохорони [11]. Громадянин, який бажає бути громадським інспектором з охорони довкілля, подає до відповідного органу Міністерства екології та природних ресурсів України письмову заяву та подання організації, що його рекомендує, або письмове клопотання державного інспектора з охорони навколишнього

природного середовища [12]. «Кандидатури мисливських інспекторів, за рекомендацією користувачів мисливських угідь, подаються мисливствознавцем у районі на затвердження керівництву Комітету з лісового та мисливського господарства Автономної Республіки Крим, обласних управлінь лісового господарства, державних лісогосподарських об'єднань ...» [13].

Зазначимо, що відповідні громадські інспектори діють в територіальних межах, які визначають у їх посвідченні. Громадські інспектори здійснюють контроль у відповідних галузях та протидіють правопорушенням без звільнення від основної роботи та без додаткової оплати праці. Звичайно, зазначені особи діють під керівництвом посадових осіб, як правило державних інспекторів відповідних органів

Якими ж правами наділяє громадських інспекторів законодавство України? Громадські інспектори мають право:

- спільно з державними інспекторами та іншими уповноваженими особами, які здійснюють контроль за охороною, раціональним використанням та відтворенням природних ресурсів, брати участь у проведенні перевірок додержання підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності та громадянами вимог природоохоронного законодавства, норм екологічної безпеки, раціонального використання та відтворення природних ресурсів [11; 12]. Мисливські ж інспектори здебільшого проводять рейди з охорони державного мисливського фонду, організовані спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі екології та природних ресурсів, спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі мисливського господарства та полювання, їх територіальними органами, користувачами мисливських угідь, за умови наявності наказу (розпорядження) на проведення такого рейду [13];

- складати протоколи про адміністративні правопорушення;
- доставляти осіб, які вчинили порушення природоохоронного законодавства, до органів місцевого самоврядування, органів внутрішніх справ та штабів громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, якщо особу порушника не може бути встановлено на місці порушення;

- перевіряти документи на право використання об'єктів тваринного світу, на право полювання, зупиняти транспортні (у тому числі плавучі) засоби та проводити огляд речей, транспортних (у тому числі плавучих) засобів, знарядь полювання і рибальства, добутої продукції та інших предметів у межах території, зазначеної в посвідченні;

- проводити у випадках, установлених законом, фотографування, звукозапис, кіно- і відеозйомку як допоміжний засіб для попередження і розкриття порушень законодавства в галузі охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання і відтворення природних ресурсів;

– брати участь у підготовці для передачі до судових органів матеріалів про відшкодування збитків, заподіяних унаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, та виступати в ролі свідків;

– роз'яснювати громадянам вимоги природоохоронного законодавства, охорони, використання і відтворення водних біоресурсів та їх екологічні права [11–13].

Отже, нормативно-правові підстави організації діяльності громадського помічника дільничного інспектора та громадських інспекторів дозволяють певним чином залучати громадськість регіонів до охорони громадського порядку та протидії правопорушенням, проте вважаємо, що ця діяльність потребує деякого вдосконалення, насамперед у нормативно-правовому аспекті.

По-перше, у Законі України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» необхідно передбачити індивідуальні форми участі громадян в цій діяльності, адже незважаючи на назву, в тексті зазначеного нормативно-правового акта йдеться лише про колективну форму.

По-друге, як вже зазначалося в рамках цієї роботи, необхідно визначити механізм залучення до громадських помічників дільничних інспекторів міліції осіб, які не є членами громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону. Закордонний досвід залучення населення до такої діяльності [14–16] свідчить, що будь-яка особа, яка має намір допомагати поліції, може стати її волонтером або помічником.

По-третє, потребує вдосконалення механізм навчання досліджуваних нами категорій осіб. В результаті аналізу наведених вище положень законодавства можна зробити висновок, що громадський помічник спочатку не проходить ніякої підготовки. Тільки не рідше раз у рік з ними проводяться групові навчальні заняття, а свої обов'язки громадський помічник вивчає у процесі інструктажів. Накази щодо організації роботи громадських інспекторів закріплюють схожі положення.

Так, керівництво роботою інспекторів на території адміністративного району покладене на мисливствознавця в районі, який проводить інструктажі та семінари з інспекторами [13]. Керівник підрозділу (державний інспектор), за яким закріплені громадський інспектор, проводить з ним навчання, ознайомлює його з новими законодавчими та нормативними документами, які регулюють здійснення громадського контролю [11; 12]. Отже, фактично відсутній централізований механізм навчання майбутніх громадських інспекторів, а навчальні програми формуються кожним наставником окремо.

У зв'язку з цим доцільною виглядає розробка відповідними центральними органами виконавчої влади програм навчання (підготовки) громадських помічників та громадських інспекторів, розміщення цієї інформації на офіційних сайтах, що дасть змогу особі,



яка бажає приєднатися до цієї діяльності, оцінити обсяг майбутніх обов'язків, терміни та умови підготовки тощо.

Підсумовуючи проведене дослідження, зазначимо, що індивідуальні форми участі громадян в охороні громадського порядку дозволяють враховувати особливості конкретної регіональної одиниці залежно від її демографічної, природної та інших складових. З урахуванням цього до діяльності органів внутрішніх справ України щодо протидії правопорушенням та охорони громадського порядку залучаються інститути громадського помічника дільничного інспектора міліції та громадських інспекторів в галузі навколишнього природного середовища (охорони довкілля, рибоохорони, мисливства). Залучення відповідних осіб, які здебільшого знають місцевість, кількісний та якісний склад населення, особливості функціонування підприємств тощо, дозволяє ефективно забезпечувати правопорядок на конкретній території. Проте на сьогодні нормативно-правова складова їх діяльності потребує деякого вдосконалення. Перспективними напрямками подальших досліджень можна визначити питання застосування зазначеними особами спеціальних засобів адміністративного припинення та питання підвищення кваліфікації (навчання).

**Список літератури:** 1. Бандурка О. М. Партнерські взаємовідносини між населенням і міліцією / О. М. Бандурка, В. О. Соболєв, В. І. Московець. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. – 352 с. 2. Джафарова О. В. Правові основи партнерства міліції і населення : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Джафарова Олена В'ячеславівна. – Х., 2003. 206 с. 3. Долгополов А. М. Організаційно-правові питання діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону в Україні : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Долгополов Анатолій Миколайович. – К., 2008. – 268 с. 4. Каблов Д. С. Адміністративно-правовий статус членів громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону : монографія / Д. С. Каблов. – Донецьк : ДЮІ, 2010. – 170 с. 5. Колпаков В. К. Взаимодействие милиции и общественности в сфере правопорядка : учеб. пособие / В. К. Колпаков. – Киев : Укр. акад. внутр. дел, 1993. – 80 с. 6. Музичук О. М. Організаційно-правові основи участі громадян в охороні громадського порядку і боротьбі з правопорушеннями : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Музичук Олександр Миколайович. – Х., 2003. – 193 с. 7. Конституція України : від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 8. Про міліцію : закон України від 20.12.1990 № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20. 9. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : закон України від 22.06.2000 № 1835-ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338. 10. Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України [Електронний ресурс] : наказ МВС України від 11.11.2010 № 550. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1219-10>. 11. Про затвердження Положення про громадських інспекторів рибоохорони [Електронний ресурс] : наказ М-ва аграр. політики та продовольства України від 24.02.2012 № 83. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0401-12>. 12. Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля [Електронний ресурс] :

наказ М-ва екології та природ. ресурсів України від 27.02.2002 № 88. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0276-02>. **13.** Про затвердження Положення про громадських мисливських інспекторів [Електронний ресурс] : наказ Держ. ком. лісового господарства України від 01.03.2002 № 27. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0290-02>. **14.** Sicherheitswacht [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.polizei.bayern.de/wir/sicherheitswacht/index.html>. – Офіц. сайт поліції Баварії. **15.** Service volontaire citoyen [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.interieur.gouv.fr/sections/a\\_1\\_interieur/la\\_police\\_nationale/service-volontaire-citoyen](http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_1_interieur/la_police_nationale/service-volontaire-citoyen). – Офіц. сайт МВС Франції. **16.** Origin of the Volunteers in Police Service (VIPS) Program [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.policevolunteers.org/about>. – Офіц. сайт програми волонтерів поліції.

*Надійшла до редколегії 27.08.2012*

*Проанализированы правовой статус и организационные основы деятельности общественных помощников участковых инспекторов милиции и общественных инспекторов в области окружающей среды по охране общественного порядка и противодействию правонарушениям. Разработаны рекомендации по совершенствованию нормативного регулирования деятельности указанных субъектов.*

*Legal status and organizational bases of activity of public helpers of district inspectors of militia and public inspectors in industry of natural environment are analyzed in relation to guard of public order and counteraction offence enforcement. The recommendations in relation to perfection of the normative adjusting of activity of the noted subjects are developed.*

УДК [316.48:351.74](100)

**О. В. Горбачова**

### **СТРАТЕГІЇ ПОЛІЦЕЙСЬКОГО РЕАГУВАННЯ НА ПРОЯВИ КСЕНОФОБІЇ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД**

*Проаналізовано досвід правоохоронних систем світу з протидії проявам ксенофобії, досліджено найкращі приклади заходів поліцейського реагування на «злочини ненависті», окреслено проблемні питання правоохоронної діяльності у цій сфері. Відзначено, що подібні стратегії можуть ефективно використовуватись і в Україні.*

Світове співтовариство виказує принципову правову та моральну позицію щодо недопущення будь-яких проявів нетерпимості, визнаючи принцип рівноправності абсолютним, базовим концептом соціальних відносин та толерантного співіснування людства. Сучасне право більшості країн, так само як і міжнародне право, криміналізує будь-які прояви насильницької нетерпимості (концепція «злочинів ненависті») як системні, підтримані державною політикою, так і індивідуальні. Як вказує С. Мартін, «очевидне зростання з 1980-х років правопорушень на ґрунті ксенофобії, © Горбачова О. В., 2012

викликало два типи реагування: законодавче, яким було розширено сферу дії законодавства та суворість покарань за такі злочини, а також ініціювання зусиль із підвищення уваги поліції до правопорушень подібного типу і більш плідного їх розслідування» [1, с. 420]. Але країни різняться тим, наскільки державі та громадянськості вдається стримувати розвиток, локалізувати ксенофобські настрої та практики, тримати їх під контролем.

Наразі західними науковцями здійснено чимало плідних досліджень у цій сфері, зокрема вивченню цих питань присвятили свої праці С. Мартін [1], Дж. Левін, Дж. Макдевіт [2], Дж. Джекобс, К. Поттер [3], Р. Оклі [4], Ш. Казарян [5], Р. Шасте, Д. Левайн [6]. Разом з тим, у вітчизняних наукових студіях питання протидії проявам ксенофобії та злочинності на її ґрунті лише стає предметом серйозних досліджень.

Цілком логічно, що оцінка успіхів і прорахунків української міліції в контексті нашого проблемного поля, а відтак, і подальша розробка відповідних соціальних технологій, спрямованих на покращення її роботи, мають відштовхуватись від уявлення про бажану модель устрою цієї інституції. Неоціненний досвід належить країнам, у яких вже досягнуто відповідний рівень демократичної поліцейської діяльності, існує тривала традиція протидії ксенофобії. Аналіз заходів у сфері протидії ксенофобії та дискримінації на її ґрунті в інших країнах, а також механізмів коригування поліцейської практики реагування на «злочини ненависті» має важливе теоретичне і практичне значення, адже дозволяє розкрити потенціал існуючих у світі новацій, успішних правоохоронних підходів та моделей, віднайти адекватні для викликів часу та специфіки саме українських реалій концептуальні рішення та способи їх реалізації. Отже, надалі ми проаналізуємо та узагальнимо найкращі приклади з міжнародної практики щодо заходів поліцейського реагування на прояви ксенофобії.

Образ поліції донедавна був пов'язаний перш за все з її здатністю використовувати силу. Порівняльний аналіз сучасних правоохоронних систем світу дозволяє зробити висновок, що наразі функції поліції переорієнтовано національними урядами на сервісну модель роботи. Яким чином така суспільно орієнтована модель поліцейської діяльності кореспондується з принципами мультитурної охорони правопорядку, запобіганням, розслідуванням і подоланням інших проблем, пов'язаних із проявами ксенофобії, розглянемо за такими універсальними для правоохоронних інституцій категоріями проблемних питань, як: відстеження масштабів поширення кримінальних проявів ксенофобії у суспільстві, їх об'єктивне фіксування та реєстрація; ефективність інституціональних механізмів і стратегій поліцейського реагування на «злочини ненависті»; і, нарешті, забезпечення спеціалізованого навчання правоохоронців у цій сфері.

Що саме рахується і яким чином збираються статистичні дані – це, як вважається, ті індикатори, які показують, чи серйозно ставиться держава до проблеми ксенофобії. Сьогодні більшість систем кримінальної юстиції збирають певні дані для оцінки ефективності роботи правоохоронних органів, прокурорів та судової системи. У 2010 р. до Бюро з демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ, яке виконує функції координаційного центру зі збору інформації та статистичних даних, а також законодавства та національних ініціатив щодо ксенофобських проявів у регіоні, відзвітувало 50 держав – учасниць ОБСЄ про те, що вони здійснюють збір статистичних даних щодо злочинів на ґрунті ненависті [7, р. 17]. Зрозуміло, що підходи та параметри підтвердження таких правопорушень у поліцейській практиці, що є наслідком відмінностей законодавчих систем, різняться. У низці країн таке протоколювання здійснюється відповідно до визначень або певних схем категоризації. Наприклад, в Ірландії та Великій Британії визначення «інциденту на ґрунті ненависті» охоплює будь-який інцидент, який сприймається як такий постраждалими, поліцейським, свідками інциденту чи будь-якою іншою особою. Відповідно, «злочин на ґрунті ненависті» – це будь-який інцидент, який визнається кримінальним злочином і який, на думку жертви або будь-якої іншої особи, був мотивований упередженням або ненавистю [8, с. 60]. Такі досить сміливі та максималістські визначення, які остаточно було утверджено наприкінці 1990-х рр., відображають собою увесь той тиск, що його було вчинено з метою повернути увагу поліції до справжньої кількості означених проявів. Становить інтерес і розширена система реєстрації упереджених злочинів, яка використовується у Фінляндії. Вона містить п'ять категорій: 1) категорія «присутності расистської мотивації»; 2) категорія «високої ймовірності»; 3) категорія «можливої наявності»; 4) категорія «не піддається визначенню»; 5) категорія нерасистських правопорушень. У Франції до статистичних даних щодо проявів ксенофобії потрапляють усі інциденти – від насильницьких проявів до графіті, які класифікуються за двома категоріями: дії із серйозними наслідками (визначаються як «акції») та дії, що не завдали значної шкоди (визначаються як «погрози») [4, с. 14].

У цілому ж, на думку експертів БДІПА, багато держав працюють у рамках обмежених визначень злочинів та інцидентів на ґрунті ненависті. У широкому розумінні в тій чи іншій мірі такі злочини передбачені в кримінальних кодексах усіх держав – учасниць ОБСЄ, проте, однією з найбільших проблем залишається забезпечення послідовного застосування існуючого законодавства у поліцейській практиці [8, с. 55].

Також з урахуванням законодавчих аспектів щодо визначення кримінальних проявів ксенофобії та критеріїв їх класифікації можна вказати на найбільш вживані категорії, що використовуються під час реєстрації упереджених злочинів у закордонній практиці:

вони ґрунтуються на таких ознаках ідентичності, як етнічна приналежність/походження/меншина (у 35 державах), «раса»/колір шкіри (у 34 державах), віросповідання (у 29 державах) та сексуальна орієнтація (у 20 державах). Рідше реєструються злочини, пов'язані з такими відмінностями жертв, як «мова» (у 13 державах) і «транссексуальність» (у 9 державах) [7, с. 18–19]. Інколи зустрічаються такі ознаки категоризації «інакшості», як сімейний стан, місце народження, добробут, класова приналежність, майнове чи соціальне становище, політичні уподобання або ідеологія. Це свідчить про те, що наразі серед держав немає одностайності в питаннях визначення індикаторів, які маркують «злочини ненависті». З іншого боку, навіть за такої змістовної різноманітності, на наш погляд, можна говорити про наявність тенденцій «універсалізації», хоча й менш вираженої, із достатньо сильним загальним центральним ядром та більш варіативною периферією.

У 40 державах ОБСЄ фіксується більше, ніж одна з вказаних категорій ідентичності, однак лише 22 країни здійснюють класифікацію даних за окремими категоріями. А ще 25 держав реєструють такі злочини просто однією цифрою, без зазначення кількості злочинів, вчинених відповідно до кожної категорії ідентичності, щодо якої встановлено ксенофобський мотив. Окремі держави, такі як Канада, Люксембург, Нідерланди та США, поділяють групи жертв у своїй статистиці ще детальніше, класифікуючи їх за типами упереджень. Подібне виділення категорій різного роду ксенофобських підстав дає вкрай важливу інформацію, оскільки мотивовані ненавистю інциденти (злочини) часто можуть бути спрямовані непропорційно проти окремої групи осіб або частини групи, як, наприклад, у випадках зі злочинами на ґрунті ненависті проти мусульман, кількість яких стрімко зросла протягом останніх років [8, с. 35].

У 18 країнах у поліцейській практиці виявлення та розслідування «злочинів ненависті» враховується можливість наявності одразу декількох мотивів держав-учасниць (Кіпр, Чеська Республіка, Фінляндія, Грузія, Німеччина, Греція, Ліхтенштейн, Литва, Молдова, Нідерланди, Норвегія, Португалія, Сербія, Словенія, Іспанія, Швейцарія, Сполучене Королівство та США). Такий перехресний підхід до збору статистичних даних вкрай важливий для розуміння складної взаємодії різних видів ксенофобських мотивів в одному злочині, які доповнюють чи підсилюють один одного.

Аналіз офіційної статистики свідчить, що з метою оцінки тяжкості злочинів на ґрунті ненависті у переважній більшості правоохоронних систем дані класифікуються також за типами вчинених злочинів. Найбільш поширеними кримінальними проявами ксенофобії в регіоні ОБСЄ у 2010 році стали вбивства (у 38 державах), фізичні напади (у 37 державах), погрози/агресивна поведінка (у 35 державах), пошкодження майна/вандалізм (у 34 державах),

осквернення могил (у 32 державах) та напади на місця відправлення культу (у 25 державах) [7, р. 22].

Протягом останнього десятиліття в ряді країн з'явилася велика кількість програм на підтримку реформ органів поліції. Тож у контексті нашого аналізу доцільно розглянути певні інституціональні інновації у поліцейських системах, спрямовані на підвищення ефективності заходів реагування національних відомств на злочини, мотивовані ксенофобією, які наразі проходять корисну «перевірку реальністю».

У Чеській Республіці в 2001 р. як консультативний орган була створена Міжвідомча комісія по боротьбі з екстремізмом, расизмом та ксенофобією для винесення рекомендацій апарату міністра внутрішніх справ [8, с. 64]. Крім того, у 2005 р. міністром внутрішніх справ Чеської Республіки спільно з керівником Головного управління поліції було створено робочу групу з правоекстремістських злочинів.

Поліція Великобританії зробила боротьбу зі злочинами на расовому ґрунті однією з пріоритетних сфер своєї діяльності, взявши на себе низку завдань. У рамках Керівної групи Лоуренса була створена підгрупа, до складу якої увійшли представники усіх відомств, відповідальних за роботу з інцидентами расистського характеру, а також два незалежних експерти. Цей міжвідомчий орган наділений мандатом щодо «розгляду процедур поводження з інцидентами расистського характеру для забезпечення того, щоб вони відповідали потребам потерпілих, сприяли повідомленням про інциденти та заохочували згуртованість спільноти» [8, с. 65]. Як регіональний приклад можна навести підхід до цієї проблеми Лондонської поліції, у лавах якої було створено спеціальну Оперативну групу по боротьбі з расистськими й насильницькими злочинами, яку в подальшому було перейменовано на Управління захисту прав меншин. Управління має у своєму підпорядкуванні 200 офіцерів поліції, що спеціалізуються на злочинах на ґрунті ненависті й нетерпимості. Цей підрозділ здійснює пошук доказів, статистичні дослідження стосовно того, де такі злочини є найбільш ймовірними, підтримує стратегічні зв'язки з лідерами різних громад меншин для обговорення потенційних проблем, відповідно до програми зв'язків із сім'ями потерпілих тримає жертв у курсі поліцейських розслідувань тощо [9, с. 323].

Основною складовою реакції Німеччини на расистське насильство стала підтримка громадянського суспільства шляхом фінансування різного роду проектів та освітніх програм. Наприклад, у відповідь на інтенсифікацію зусиль ультраправих груп щодо впливу на школярів, у 2006 р. була запущена ініційована федеральним та земельними міністерствами внутрішніх справ національна кампанія з підвищення толерантності «Вовк в овечій шкірі», переважно адресована вчителям та учням (сьомого класу і старше). Кампанія передбачала два DVD-диска, один із художнім фільмом, інший –

з документальною стрічкою про правий екстремізм, його численні прояви та наслідки [10, с. 36].

Франція здійснила чимало різних кроків у подоланні проблеми расизму та антисемітизму. Деякі з них були спрямовані безпосередньо на обмеження кількості насильницьких нападів. Приблизно 1200 поліцейських та 15 млн євро було виділено для гарантування безпеки у «вразливих місцях» (синагоги та інші єврейські установи, мечеті тощо). Міністерство внутрішніх справ також внесло зміни в механізми збирання офіційних статистичних даних, прийнявши розширені стандарти класифікації інцидентів з метою більш пильної уваги поліції до розслідування випадків з підозрою на «злочини ненависті» [9, с. 332].

У Фінляндії Управління поліції Міністерства внутрішніх справ розробило та опублікувало разом із Фінською лігою прав людини «Порадник постраждалим», у якому наведено докладні інструкції, як повідомляти поліцію про правопорушення [9, с. 515].

У США на основі дослідження, яке показало, що жертви будуть з більшою ймовірністю повідомляти про злочини на ґрунті ненависті, якщо вони знають, що влада створила спеціальну систему для повідомлень про подібні злочини, правоохоронні органи розробили проект спеціальних протоколів реагування на акти насильства, мотивованого ненавистю. Ці протоколи допомагають поліцейським з більшою ефективністю виявляти «злочини ненависті» та більш уважно реагувати на них у процесі своєї діяльності [8, с. 60].

Крім того, сьогодні у світовій практиці одним із найважливіших інструментів комплексної стратегії протидії ксенофобії, що спонукає вдосконалювати заходи реагування на її насильницькі прояви, визнається професійне навчання працівників поліції, оскільки сервісний підхід у поліцейській діяльності передбачає не лише підвищену соціальну відповідальність органів правопорядку, а й обов'язок поліцейського персоналу пройти спеціальне навчання у галузі дотримання прав людини та підтримувати власні професійні якості на необхідно високому рівні з огляду на виклики часу та потреби полікультурної громади.

Сучасні підходи у визначенні країнами потреби у забезпеченні спеціалізованого навчання поліцейських із проблем ксенофобії та її насильницьких проявів варіюють від «одноразового» курсу, призначеного для певних категорій працівників або з усієї країни, або з конкретного регіону чи міста, до запровадження «інтегрованого навчального підходу», який включає комплексну систему підготовки. Р. Оклі у своєму дослідженні зазначає, що «реальна потреба в комплексних програмах навчання, які здатні забезпечити скоординовану відповідь поліції в цій галузі, має місце по всій Європі... де «добрі практики» існують, вони у своїй більшості стосуються лише загальної підготовки щодо мультикультуралізму, расизму та дискримінації, не маючи конкретним предметом розгляду питання поліцейського реагування на расистські злочини» [4, с. 3]. Тим не

менше, такі країни, як, наприклад, Бельгія, Велика Британія, Німеччина, Швеція, США, можуть похизуватися застосуванням достатньо широкомасштабних та системних ініціатив щодо забезпечення спеціалізованої підготовки своїх поліцейських.

Зокрема, Державне поліцейське управління Бельгії налагодило багаторівневе навчання усіх працівників поліції, під час якого розглядаються питання забезпечення виконання законів проти расизму в повсякденній роботі поліції та більш детальної реєстрації ненавистницьких злочинів, окрему увагу приділено аналізу ксенофобських практик у правоохоронних органах. У школі поліції частиною офіційної програми навчання є восьмигодинний курс щодо ксенофобського насильства. Таке навчання є частиною більш широкої освіти поліцейських у контексті дискримінації та багатокультурності.

У Сполученому Королівстві було створено декілька відомств у межах урядових департаментів, які проводять навчання співробітників правоохоронних органів і розробляють процедури роботи з інцидентами ксенофобського характеру [8, с. 65]. У вересні 2009 р. розпочато реалізацію міждержавного плану дій, спрямованого на вивчення методів протидії злочинності на ґрунті ненависті, в тому числі злочинам з мотивів гомофобії та трансфобії [11, с. 43]. Наразі у Великобританії розроблено комплекс навчально-методичних матеріалів щодо найбільш ефективних та палідних поліцейських стратегій реагування на прояви ксенофобії.

Заслужовує на увагу підхід до цього питання Німеччини, де необхідність спеціалізованої підготовки співробітників поліції в цій галузі було чітко визнано на політичному рівні. Спеціалізована підготовка з тематики расистських злочинів і злочинів правоекстремістської спрямованості проводиться в кількох формах. Такі предмети, як ксенофобія і екстремізм, є невід'ємним елементом початкового та професійного навчання по всій країні. Загальна підготовка поліцейських охоплює ці теми в курсі «політичні науки». Наприклад, у навчальному процесі Академії поліції в Мюнстері частиною навчального плану є теми захисту від проявів екстремізму та расових злочинів і їх переслідування (включно з практичним заняттям на тему «Насильство з боку правих і расистів»). Окрім того, цим темам присвячено кілька навчальних програм на місцевому й земельному рівнях. Наприклад, у поліцейському коледжі у м. Бранденбурзі з 1999 р. регулярно проводяться семінари на тему «Підвищення інформованості та компетентності в питаннях міжкультурних відносин». Вони спрямовані на поліпшення «активної компетентності поліцейських в роботі з мігрантами» та зменшення упередженості поліцейських щодо них. У 2001 р. до програм навчання поліції було включено як постійний предмет дисципліну «Компетентність у питаннях міжкультурних відносин» (включно з методами профілактики дискримінації). Також було розроблено інформаційну брошуру «Захист постраждалих поліцією», де акцентовано увагу на жертвах ксенофобії. З 2004 р. в коледжі відкрилися чотири посади «викладачів з питань міжкультурних відносин».



У Швеції в 2000 р. уряд зобов'язав усі структури у сфері кримінальної юстиції забезпечити достатню обізнаність своїм працівникам у питаннях ксенофобії, дискримінації та злочинів з мотивів неприязні. Протягом останніх кількох років навчання з цих питань було введене усіма трьома поліцейськими академіями або у вигляді спеціальних курсів, або як складова загальної підготовки. Навчальні курси розглядають такі теми, як расові упередження, імміграція та міжетнічні відносини. Під час їх викладання від слухачів вимагають здійснювати рефлексію щодо власних соціальних уявлень і практик, аналізувати специфіку діяльності поліції в полікультурному суспільстві. Також додаткову підготовку поліцейського персоналу з цих питань забезпечують поліцейські службовці спеціальних «контактних» підрозділів, які утворені у кожному місцевому управлінні поліції [4, с. 29].

У США Національний центр із запобігання злочинам на ґрунті ненависті, Центр розробки освітніх програм і Бюро у справах жертв злочинів при Міністерстві юстиції США спільно розробили навчальний посібник під назвою «Реагування на злочини з підстав ненависті: міждисциплінарна програма для працівників правоохоронних органів і фахівців, що займаються наданням допомоги жертвам злочинів». У цьому посібнику міститься багатопланова інформація про антидискримінаційне законодавство, механізми розпізнавання злочинів, мотивованих ненавистю, вплив цих злочинів на жертв і специфічні характеристики злочинців, які вчиняють подібні злочини, а також про значення відповідальності правоохоронних органів у вирішенні проблем поліетнічної спільноти. Крім того, в посібнику розглядаються деякі культурні питання і стратегії покращення відносин між поліцією та спільнотами, які є об'єктами ксенофобської віктимізації. Для надання допомоги правоохоронним органам у питаннях виявлення та ефективного розслідування «злочинів ненависті» ФБР також розробило «Навчальний посібник зі збору даних про злочини на ґрунті ненависті», де представлено зразки процедур повідомлення про ненавистницькі злочини разом із допоміжними матеріалами для навчання рядових службовців поліції [8, с. 62].

Також надзвичайно важливою є увага, яка приділяється питанням навчання поліцейських роботи із жертвами «злочинів ненависті». Зокрема, у навчальні курси з набору кадрів і підвищення кваліфікації було впроваджено тренінги, де розглядаються наслідки злочинів на ґрунті ксенофобії для жертви, соціально-психологічні аспекти її статусу, необхідність співчутливого ставлення поліцейського до постраждалих і налагодження довірчої взаємодії, практичні прийоми підтримки та захисту тощо [9, с. 500].

Отже, усвідомлення проблем ксенофобії та її насильницьких проявів як особливо ганебних і обурливих із суспільної точки зору, а також таких, що загрожують суспільній цілісності та єдності більшою мірою, ніж будь-які інші злочинні діяння, обумовили

необхідність вдосконалювати правові (або шляхом встановлення більш суворого покарання, або розширення фундаментальних ознак ідентичності, які підлягають захисту) та інституціональні механізми протидії проявам ксенофобії. Проведений аналіз дозволяє нам зробити висновок, що сьогодні у більшості держав розроблено опрацьовані положення щодо реагування на «злочини ненависті», які розроблені з урахуванням соціального контексту, культурно обумовлених та історично встановлених моделей дискримінаційних практик.

Разом із тим, можна виявити цілу низку універсальних проблем, притаманних усім правоохоронним системам у цій сфері: 1) складність відстеження і фіксування ненависницьких злочинів: найбільшим каменем спотикання тут виступає визначення мотивації таких злочинів; 2) проблематичність збору точних, достовірних і докладних статистичних даних про характер і національні масштаби поширення злочинності на ґрунті ксенофобських уявлень; 3) неналежна якість наповнення статистичної інформації та/або систематизація існуючих даних, зокрема, щодо мотиву упередженого ставлення, типу злочину, кількості інцидентів, винних та постраждалих осіб, підсумку кримінального переслідування тощо; 4) висока латентність означених злочинів, коли переважна більшість з них залишаються непоміченими; 5) непрофесійна реакція поліцейських служб на інциденти та злочини ксенофобського змісту.

На завершення нашої розвідки хотілося б підкреслити, що міжнародний консенсус щодо необхідності вироблення комплексних стратегій протидії явищу ксенофобії як у регіональних, так і глобальних масштабах, свідчить про спільне розуміння світовим співтовариством ідеальної «реальності» прав людини, фундаментальну моральну позицію в цьому питанні, хоча національні варіації змісту, інтерпретацій та форм таких прав ще далекі від їх універсалізації.

**Список літератури:** 1. Мартін С. Розслідування правопорушень, вчинених на підставі неприязні: характерні риси проблеми та реагування правоохоронних органів / С. Мартін // Злочини на ґрунті ненависті: новий кримінальний феномен світового суспільства : наук.-практ. вид. / [за заг. ред. Дж. Перліна, наук. редактори О. А. Мартиненко, Ю. Л. Белоусов]. – Л. : Астролябія, 2011. – С. 420–457. 2. Levin J. Hate Crimes: The Rising Tide of Bigotry and Bloodshed / Jack Levin, Jack Mcdevitt. – New York : Westview Press, 1993. – 287 p. 3. Jacobs J. Hate Crimes. Criminal Law and Identity Politics / J. Jacobs, K. Potter. – New York : Oxford University Press, 2000. – 224 p. 4. Oakley R. Policing racist crime and violence: a comparative analysis [on behalf of the European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia] [Електронний ресурс] / Oakley Robin. Luxembourg : EUMC, 2005. – 51 p. – Режим доступу: [http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/PRCV\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/PRCV_en.pdf). 5. Kazarian S. Diversity Issues in Law Enforcement / Shahé Kazarian, Wesley Crichlow, Simon Bradford. – [3-rd ed.]. – Toronto, ON, Cdn : Emond Montgomery Publications, 2007. – 310 p. 6. Multicultural law enforcement: strategies for peacekeeping in a diverse society / [Robert M. Shusta Deena R. Levine, Herbert Z. Wong et al.]. – [5-th ed.]. – Upper Saddle River, NJ : Pearson Prentice

Hall, 2011. – XVIII, 539 p. 7. Hate crimes in the OSCE Region – Incidents and Responses : Annual Report for 2010 [Електронний ресурс]. – Warsaw : ODIHR, 2011. – 179 p. – Режим доступу: [http://tandis.odihr.pl/hcr2010/pdf/Hate\\_Crime\\_Report\\_full\\_version.pdf](http://tandis.odihr.pl/hcr2010/pdf/Hate_Crime_Report_full_version.pdf). 8. Борьба с преступлениями на почве ненависти в регионе ОБСЕ : Обзор статистики, законодательства и национальных инициатив [Електронний ресурс]. – Варшава : БДИПЧ, 2005. – 180 с. – Режим доступу: <http://www.osce.org/ru/odihr/16406>. 9. Злочини на ґрунті ненависті: новий кримінальний феномен світового суспільства : наук.-практ. вид. / [за заг. ред. Дж. Перліна] ; упор. О. А. Мартиненко та Ю. Л. Белоусов. – Л. : Астролябія, 2010. – 524 с. 10. Этническое многообразие и толерантность: сравнение проблем и решений в городах мира [Електронний ресурс] / [отв. ред. В. А. Ачкасов]. – СПб. : [б. в.], 2009. – [?54 с.]. – Режим доступу: <http://www.k-obr.spb.ru/downloads/296/3.pdf>. 11. Преступления на почве ненависти в регионе ОБСЕ: инциденты и меры реагирования : Годовой отчет за 2009 год [Електронний ресурс]. – Варшава : БДИПЧ, 2010. – [?185 с.]. – Режим доступу: <http://www.osce.org/ru/odihr/82040?download=true>.

*Надійшла до редколегії 29.05.2012*

*Проанализирован опыт правоохранительных систем мира в противодействии проявлениям ксенофобии, исследованы наилучшие примеры мер полицейского реагирования на «преступления ненависти», очерчены проблемные вопросы правоохранительной деятельности в этой сфере. Отмечено, что подобные стратегии могут эффективно использоваться и в Украине.*

*The world law enforcement agencies' experience of counteraction to xenophobia manifestations is analysed, the best examples of events of police reaction to «Hate Crime» are investigational, the problem questions of law enforcement activity in this sphere are outlined. It is noted that similar strategies can also be effectively used in Ukraine.*

УДК 343.98

**В. О. Гусєва**

### **ОКРЕМІ АСПЕКТИ ВЗАЄМОДІЇ СЛІДЧИХ З ОПЕРАТИВНИМИ ПРАЦІВНИКАМИ У РОЗСЛІДУВАННІ ТЯЖКИХ ЗЛОЧИНІВ ПРОТИ ЖИТТЯ І ЗДОРОВ'Я ОСОБИ**

*На основі аналізу практики органів досудового слідства, наукової літератури запропоновано деталізацію основних положень взаємодії слідчих з оперативними працівниками при розслідуванні тяжких злочинів проти життя та здоров'я особи.*

Згідно зі ст. 3, 27 Конституції України людина, її життя та здоров'я, недоторканність та безпека визнається найвищою соціальною цінністю. Це визначає зміст і спрямованість діяльності правоохоронців щодо реалізації обов'язків держави перед людиною. Створення правової держави, гуманізація суспільства, реформування правової системи та зміна громадської правосвідомості

© Гусєва В. О., 2012

змушують по-новому поглянути на діяльність правоохоронних органів, яка спрямована на розкриття та розслідування злочинів, зокрема тяжких злочинів проти життя та здоров'я особи.

Під час розслідування злочинів виникає необхідність у взаємодії слідчих підрозділів з оперативними блоками МВС, яка полягає, насамперед, пошуком, установленням особи злочинця та його місця перебування – з боку оперативних працівників, і зібранням та закріпленням доказів провини злочинця – з боку слідчих.

У зв'язку з цим виникла необхідність глибокого наукового дослідження проблеми організації взаємодії слідчих підрозділів з оперативними блоками, яка відіграє значну роль як у припиненні, розкритті, попередженні, так і в розслідуванні злочинів, у виявленні причин та умов, які їм сприяють.

Метою цієї статті є аналіз загальних теоретичних і практичних аспектів взаємодії слідчих з оперативними працівниками при розслідуванні тяжких злочинів проти життя та здоров'я особи і розробка на цій основі рекомендацій і пропозицій щодо вдосконалення та впорядкування деяких теоретичних положень цього напрямку в криміналістиці.

Окремі аспекти проблем взаємодії слідчого з оперативними підрозділами розглядалися у монографіях, наукових збірниках, навчально-методичних посібниках Р. С. Белкіна, І. О. Возгріна, В. П. Бахіна, І. Ф. Герасімова, К. Б. Гранкіна, В. А. Рогожина, а також у публікаціях Ю. М. Грошевого, В. В. Іванова, В. С. Кузьмичова, А. С. Каплана, М. М. Михеєнка, В. Т. Нора, В. М. Тертишника, С. В. Слінька, С. М. Стахівського.

Однак, незважаючи на дослідження даної проблеми, ми вважаємо, що низка окремих питань, зокрема щодо організації взаємодії на рівні професійної, психологічної підготовки слідчого з оперативним працівником, досі не знайшли свого вирішення у кримінально-процесуальному та оперативно-розшуковому законодавстві, висвітлені недостатньо й залишаються дискусійними.

Складна криміногенна ситуація, нездатність правоохоронних органів активно протистояти зростанню злочинності, роз'єднаність і відсутність належного рівня взаємодії в їх роботі, постійно зростаючий відтік професійних кадрів – усе це в комплексі становить реальну загрозу руйнівного впливу, спрямовану як на суспільство і державу в цілому, так і на права та свободи громадян зокрема.

У даний час стає очевидним, що без комплексного використання можливостей оперативно-розшукової діяльності та слідчої практики активно вести боротьбу зі злочинністю практично неможливо. Як справедливо зазначає професор І. О. Возгрін, оперативно-розшукова діяльність завжди була тісно пов'язана з розслідуванням злочинів, з криміналістичною методикою розслідування, а отже, і з кримінально-процесуальною діяльністю [1, с. 252–253].

Так, у криміналістичній літературі обґрунтовується, на нашу думку, найбільш вдалий висновок про те, що взаємодію можна

визначити як спільну діяльність слідчого з оперативними підрозділами з розробки та здійсненні заходів, пов'язаних з комплексним використанням процесуальних, оперативно-розшукових і техніко-криміналістичних засобів, з метою успішного розкриття злочинів, установлення винних і виявлення обставин, що сприяли вчиненню злочину, та вжиття заходів для їх усунення [2, с. 69–72].

В останні роки, в умовах соціально-економічних змін, відбувається значне збільшення тяжких злочинів проти життя та здоров'я особи, і в першу чергу вбивств, про що свідчить динаміка їх зростання.

Наведемо позитивний приклад взаємодії слідчого з оперативним підрозділом з особистого практичного досвіду автора. Під час розслідування кримінальної справи, порушеної за ознаками ч. 1 ст. 115 КК України, встановлено наступне: 16 вересня 2005 р. до Чугуївської міжрайонної прокуратури Харківської області надійшла явка з повинною Подуса В. О., 1988 р. народження, який відбував покарання в Курязькій ВТК. У явці з повинною, що була отримана саме оперативними працівниками Курязької ВТК, Подус В. О. вказав, що в жовтні 2004 р. в ході виниклої сварки з Михайловим В. А., 1957 р. народження, в будинку № 33 по вул. Луговій у с. Гуслівка Печенізького району Харківської області він скоїв убивство Михайлова В. А., завдавши йому удар ножом у лівий бік та удар по голові металевим прутом, після чого закопав труп останнього на своєму подвір'ї.

З метою перевірки явки з повинною Подуса В. О. 16 вересня 2005 р. проведено огляд домоволодіння Подус А. М., розташованого за вищевказаною адресою. В ході огляду у дворі між літньою кухнею і сараєм, у ґрунті на глибині 15–20 см було знайдено труп людини у стадії скелетування. Під час огляду трупа встановлено відсутність фрагмента потиличної кістки черепа. Подус А. М. під час проведеного з її участю впізнання трупа свідчила про те, що це її співмешканець Михайлов В. А. Таким чином, за сприяння оперативних працівників Курязької ВТК було виявлено факт скоєного злочину та встановлено особу злочинця, відносно Подуса В. О. було порушено кримінальну справу за ознаками ч. 1 ст. 115 КК України, та після отримання всіх необхідних і достатніх даних, речових доказів, свідчень, висновків експертних установ та документації від оперативних підрозділів кримінальну справу було направлено до прокуратури для затвердження обвинувального висновку та подальшого направлення для підсудності. Згідно з вироком Печенізького районного суду Харківської області неповнолітнього Подуса В. О. було визнано винним у скоєнні вбивства Михайлова В. А., йому призначено покарання у вигляді позбавлення волі строком на 11 років.

Приклади співпраці та взаємодії оперативних блоків зі слідчими не є поодинокі та виявляються у випадках, коли виникає необхідність установлення місцезнаходження знарядь злочину, речових доказів, виявлення та закріплення інформації, яка має значення у

справі, установлення свідків скоєного злочину, забезпечення явки останніх до слідчого в найкоротші строки.

Однак, крім зазначеного, як слушно зауважує професор І. Ф. Герасимов, слід засудити поширену нині практику, коли у справі, яку провадить слідчий, працівники оперативних підрозділів без особливої на те необхідності виконують значну кількість різних слідчих дій, як правило, без доручення слідчого [3, с. 81]. Від себе додамо, що така негативна практика пояснюється законодавчою неврегульованістю даного питання, адже у кримінально-процесуальному законодавстві та інших законах, що регламентують діяльність правоохоронних органів, нічого не сказано про те, які слідчі дії можна доручати оперативним працівникам, а які не слід. Але це зовсім не означає, як зазначалося раніше, що слідчий може доручити органам, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, виконання будь-якої слідчої дії. На практиці питання щодо сприяння у проведенні тих чи інших дій у справі вирішується оперативно [4, с. 71], за усною домовленістю (у випадку, коли оперативні працівники здійснюють супровід кримінальної справи ще з моменту збору первинного матеріалу).

Також треба відзначити, що на практиці мають місце конфліктні ситуації, що виникають між слідчим і оперативним працівником, які можуть полягати у прямій відмові від спільної діяльності, чи в ухиленні одного із суб'єктів від належного виконання частини взаємних обов'язків, чи в неякісному їх виконанні. У такому разі цілі взаємодії залишаються недосягнутими. Усуненню конфліктів під час взаємодії і, відповідно, підвищенню її ефективності загалом імпонуватиме більш чітка правова регламентація взаємних прав і обов'язків сторін, ознайомлення учасників взаємодії з її психологічними аспектами, формування єдиних інтересів, що пов'язане зі зміною критеріїв оцінки діяльності слідчого і працівника оперативного підрозділу. Крім того, вивчення практики показує, що конфлікти у взаємодії рідко виникають у таких випадках, коли враховуються психологічні аспекти; учасники систематично співпрацюють; взаємопозитивно оцінюють професійні та індивідуальні якості один одного; цілковито збігаються інтереси та цілі учасників.

Тепер необхідно відзначити ряд найважливіших, на нашу думку, напрямів щодо вдосконалення рівня взаємодії слідчих та оперативних підрозділів органів внутрішніх справ у розслідуванні кримінальних справ, зокрема тяжких злочинів проти життя і здоров'я особи.

До вирішення даної проблеми можливо підійти не лише з погляду її організації, а й з позиції соціальної психології, оскільки спільна діяльність слідчого й оперативного працівника органу дізнання є груповою діяльністю. Під час взаємодії слідчий і оперативний працівник органу дізнання обов'язково психологічно контактують, між ними виникають міжособистісні стосунки. Саме спілкування у взаємодії має низку особливостей, серед яких можна виділити: регламентацію спілкування правовими нормами; специфічність мети

спілкування; спільність установки у взаємодії певних суб'єктів; наявність специфічної зацікавленості взаємодіючих сторін. Усе це сприяє формуванню необхідних міжособистісних взаємин. Так установлюється психологічний клімат взаємодопомоги, взаємопорозуміння та співпраці [5].

Ще одним з напрямів вирішення є підвищення психологічної професійної підготовки слідчого й органу дізнання, розробка психолого-правових рекомендацій з удосконалення ефективності взаємодії слідчого з органом дізнання та використання в цьому напрямку спеціальних знань фахівця-психолога ОВС [6, с. 5–12].

Слід наголосити, що на стан вдосконалення процесу взаємодії оперативно-розшукових апаратів і слідчого ОВС у сфері розкриття і розслідування злочинів значний вплив робить рівень професійної підготовки працівників слідчих підрозділів та оперативно-розшукових апаратів. Одним із шляхів вирішення цього завдання є оптимізація професійної підготовки слідчих і оперативних співробітників, чому, безумовно, сприяло б включення в навчальну дисципліну цього профілю самостійного розділу «Організація взаємодії слідчого й органів дізнання з питань розкриття та розслідування злочинів».

Також необхідно створити умови, які б зупинили відтік і повернули кваліфікованих слідчих і оперативних працівників до діяльності з розкриття та розслідування злочинів (зокрема тяжких злочинів проти життя та здоров'я особи), що дозволило б зберігати і передавати накопичений досвід молодим і виховувати професійне ядро фахівців в ОВС.

Досвід сприяє більш швидкому і правильному вирішенню розумових завдань – виявленню таких шляхів їхнього розв'язання, які дають можливість з мінімальними витратами досягти поставленої мети. Досвід практичної діяльності дає змогу в багатьох випадках згорнути функцію аналізу, відмовитися від перегляду всіх способів вирішення конкретного завдання, обравши оптимальну за певних умов схему [7, с. 65].

Необхідне чітке усвідомлення, що досягнення призначень кримінального судочинства і вирішення завдань оперативно-розшукової діяльності у сфері боротьби зі злочинністю можливе тільки за умови створення ефективної взаємодії зазначених суб'єктів, обміну між ними інформацією, взаєморозуміння певних завдань, поваги один до одного і відсутності конкуренції.

Проведене дослідження, згідно з його метою і завданням, дозволило визначити ряд теоретичних і прикладних питань, вирішення яких, на наш погляд, може сприяти вдосконаленню взаємодії оперативно-розшукових апаратів, їх співробітників і слідчого в розкритті та розслідуванні злочинів, але потребує ще більш детального та поглибленого теоретичного підходу до вирішення цих питань.

**Список літератури:** 1. Возгрин И. А. Введение в криминалистику. История, основы, библиография / И. А. Возгрин ; С.-Петерб. юрид. акад. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. – 475 с. – (Теория и практика уголовного права и уголовного процесса). 2. Криміналістика (криміналістична техніка) : курс лекцій /

П. Д. Біленчук, А. П. Гель, М. В. Салтевський, Г. С. Семаков. – К. : МАУП, 2001. – 216 с. **3.** Криміналістика : учеб. для вузов / [И. Ф. Герасимов, Л. Я. Драпкин, Е. П. Ищенко и др.] ; под ред. И. Ф. Герасимова, Л. Я. Драпкина. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Высш. шк., 2000. – 672 с. **4.** Пивоваров В. В. Взаємодія органів досудового слідства та дізнання при розслідуванні кримінальних справ : монографія / В. В. Пивоваров, Л. І. Щербина. – Х. : Право, 2006. – 176 с. **5.** Быков В. М. Психологические аспекты взаимодействия следователя и органа дознания при расследовании преступлений / В. М. Быков // Проблемы советского государства и права. – 1975. – Вып. 9–10. – С. 100–104. **6.** Озерський І. В. Взаємодія слідчого з органом дізнання в системі МВС України (організаційно-правовий та психологічний аналіз) : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 19.00.06 «Юридична психологія» / Озерський Ігор Володимирович. – К., 2003. – 16 с. **7.** Коновалова В. О. Юридична психологія : підручник / В. О. Коновалова, В. Ю. Шепітько. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – Х. : Право, 2008. – 240 с.

*Надійшла до редколегії 15.06.2012*

*На основе анализа практики органов досудебного следствия, научной литературы предложена детализация основных положений взаимодействия следователей с оперативными работниками при расследовании тяжких преступлений против жизни и здоровья человека.*

*On the basis of analysis of pre-trial investigation organs practice, scientific literature, worked out in detail the substantive provisions of co-operation of investigators with operative workers at investigation of severe crimes against life and health of man are offered.*

УДК 343.627(477)

**М. Г. Заславська**

### **КРИМІНОЛОГІЧНІ ФАКТОРИ СОЦІАЛЬНОЇ ОБУМОВЛЕНОСТІ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА НЕНАЛЕЖНЕ ВИКОНАННЯ ОБОВ'ЯЗКІВ ЩОДО ОХОРОНИ ЖИТТЯ І ЗДОРОВ'Я ДІТЕЙ (СТ. 137 КК УКРАЇНИ)**

*Обґрунтовано встановлення кримінальної відповідальності за злочин, передбачений ст. 137 КК України. Основну увагу приділено визначенню суспільної небезпечності неналежного виконання обов'язків щодо охорони життя і здоров'я дітей і, відповідно, вибору виду відповідальності за вчинене діяння, а також соціальним властивостям наслідків розглядуваного діяння, їхній тяжкості.*

В юридичній літературі визнано, що основним фактором соціальної обумовленості кримінально-правових норм є суспільна небезпека [1, с. 216]. Відбиваючи у своєму змісті сукупність об'єктивних і суб'єктивних ознак певного складу злочину, суспільна небезпека є його цілісною соціально-політичною характеристикою [2, с. 131], дозволяє виявити необхідність установа (і збереження) кримінальної відповідальності (криміналізації) або скасування (декримі-

© Заславська М. Г., 2012



налізації) відповідної норми. Вивченню поняття і значення суспільної небезпеки в науці кримінального права приділена велика увага, і, визначаючи зміст цієї ознаки злочину, ряд учених цілком обґрунтовано виділяють питання, що підлягають обов'язковому вирішенню при оцінці специфічної суспільної небезпеки конкретного виду діянь: чи існує така небезпечність; у чому саме вона полягає; яким суспільним відносинам заподіюється шкода і яка саме; яка динаміка цієї небезпеки, чому вчора це питання не поставало, а сьогодні стало актуальним; наскільки вона висока, щоб ставити діяння в один ряд із уже внесеними до кодексу і виділяти із групи однорідних діянь, що не піддаються криміналізації? [1, с. 217]. Дотримуючись логіки цих питань при визначенні суспільної небезпеки розглядуваного нами злочину – неналежного виконання обов'язків щодо охорони життя і здоров'я дітей, необхідно, насамперед, визначити *соціальну цінність* суспільних відносин, яким заподіюється шкода діянням, зазначеним у ст. 137 КК.

Народження, зростання і розвиток дитини – представника нового покоління людства відбувається в системі певних суспільних відносин, спрямованих на збереження нового життя, захист його від різноманітних небезпек, надання всебічної підтримки, турботи, нагляду і догляду. У процесі належного виконання (функціонування) цих суспільних відносин дитина одержує, у першу чергу, життєво важливі і необхідні матеріальні блага, створити (придбати) які вона самостійно не може через вікові особливості. Тому при народженні дитини задіяні відповідні працівники медичних установ, а надання першої допомоги немовляті припускає вчинення низки дій, що сприяють позитивному початку позаутробного життя, як правило, здорової людини. Далі здійснюється комплекс дій з «пом'якшення» переходу немовляти і його адаптації до перебування у звичайному середовищі, годування (у разі відсутності матері), захисту (шляхом щеплень) від деяких важких інфекційних захворювань та інших дій, що забезпечують охорону життя і здоров'я дитини. Надалі, під час перебування неповнолітнього в навчальних закладах (дошкільних і загальноосвітніх) він готується до самостійного життя, йому прищеплюються знання і навички, необхідні для всебічного задоволення і реалізації особистих потреб та інтересів, забезпечується нормальний психічний і фізичний розвиток, а також охорона його життя і здоров'я при використанні засобів навчальної праці, на уроках із фізкультури та інше. Також у навчальних закладах, під час активного росту (11–15 років) забезпечується відповідний нагляд за формуванням опорно-рухового апарату підлітка, забезпечується (у разі необхідності) корекція розумових здібностей. Таким чином, цінність розглянутих суспільних відносин полягає в забезпеченні умов для життя немовляти (харчування, житло, догляд), захисті його життя від можливих небезпек і подальшому становленні повноцінної здорової людини. Основою формування (виникнення) розглядуваних суспільних

відносин є органічно пов'язані потреби неповнолітнього, його батьків або осіб, котрі їх замінюють, у збереженні життя і здоров'я конкретної дитини, а з позицій інтересів суспільства – в охороні життя і здоров'я підростаючого покоління, покращенні генофонду, забезпеченні спадкоємності поколінь. Викладене дозволяє стверджувати, що суспільні відносини, сформовані з приводу й у зв'язку із забезпеченням фізичного та психічного розвитку, а також охорони життя і здоров'я неповнолітнього, становлять досить високий рівень соціальної цінності і підлягають захисту від посягань, у тому числі нормами кримінального закону.

Однак вказана цінність розглянутих суспільних відносин сама по собі не є достатньою підставою встановлення кримінальної відповідальності, не визначає необхідності обов'язкового використання кримінально-правових норм для їхньої охорони від діянь, здатних заподіювати шкоду. *Виступаючи позитивною властивістю, соціальна цінність, як явище об'єктивної дійсності, підкреслює міру шкідливості посягання, підвищуючи або знижуючи її* [3, с. 94].

Звертаючись до розв'язання інших питань, що стосуються обґрунтування встановлення кримінальної відповідальності за злочин, передбачений ст. 137 КК, варто вказати на *динаміку вчинення цих діянь*. «Кримінальне право регулює форму реакції суспільства і держави на такі суспільно небезпечні вчинки індивідів, які, принаймні, є реально можливими, тобто є виявом деяких загальних тенденцій і закономірностей, інакше кажучи, – явища не випадкові. Можлива повторюваність – необхідна властивість діяння, віднесеного законом до числа злочинів» [1, с. 218]. У частині характеристики повторюваності неналежного виконання обов'язків щодо охорони життя і здоров'я дітей, як властивості даного злочинного діяння, можна послатися на інформацію, що була надана Державною судовою адміністрацією України і вже згадувалась на сторінках цього дослідження. З урахуванням тієї обставини, що кримінальна відповідальність за неналежне виконання обов'язків щодо охорони життя і здоров'я дітей встановлена тільки у 2001 р., зростання динаміки застосування кримінального закону очевидне. Зазначена динаміка збереглася і в 2005 р. Згідно з повідомленнями у засобах масової інформації життя і здоров'я дітей неодноразово піддаються небезпеці заподіяння шкоди як в Україні, так і за кордоном<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> 13 січня 2004 р. у Харківському пологовому будинку № 5 (вул. Карла Маркса, 25) через порушення правил пожежної безпеки загорілися матраци в сушильній камері. Ідкий густий дим почав поширюватись по приміщеннях другого поверху будинку, де в той час знаходилися 25 новонароджених, одна породилля і 20 чоловік медперсоналу. Уникнути нещасних випадків з людьми, а особливо з новонародженими, вдалося завдяки злагодженим діям працівників пологового будинку та пожежників, які прибули на виклик вже за одну хвилину [5].

Далі, в одному з пологових будинків м. Краснотуринськ Свердловської області (Росія) в результаті перебування у необоронених незаражуваними речовинами ліжечках померло 6 і тяжко захворіло 2 новонароджених. За фактом смерті і захворювання новонароджених порушено кримінальну справу [6].

У даному випадку необхідно зазначити, що встановлення кримінальної відповідальності за неналежне виконання обов'язків щодо охорони життя і здоров'я дітей обумовлене не тільки тими даними, які відносяться до періоду дії нового Кримінального кодексу України. Дитяча смертність і заподіяння шкоди здоров'ю підростаючого покоління – нагайка, що сікла громадську думку і законодавця протягом довгих десятиліть до прийняття радикальних рішень, спрямованих на протидію цьому злу. В таблиці 2 наведені дані статистичних щорічників України про дитячу смертність (осіб у віці до 18 років) по Україні в 1985, 1990, 1995 і в період з 1998 по листопад 2004 рр.

У середньому за рік в Україні через неналежний догляд за немовлятами (у перинатальному періоді) гинуть 200 дітей (крім 150–200 немовлят з уродженими аномаліями), а у зв'язку з нещасними випадками, отруєннями і травмами – до 400. В останньому випадку, згідно з результатами проведених досліджень, до смерті найчастіше призводили дорожньо-транспортні пригоди (20,8 %), утоплення (15,6 %), отруєння (14,3 %) і механічні удушення (асфіксії) – 13,4 % [4, с. 121–126]. Крім цього, причиною загибелі дітей була їх власна необережна поведінка, що містила порушення відповідних запобіжних заходів безпеки (поводження з вогнем, із засобами праці, побутовою технікою). Однак недотримання неповнолітнім відомих заборон і особливо незнання їх відбувається через хаотичне ставлення батьків і осіб, які їх заміняють, до виховання підлітка. При цьому необхідно визнати те, що смертність від нещасних випадків, отруєнь і травм найчастіше відбувається через невиконання або неналежне виконання окремими особами своїх професійних чи службових обов'язків щодо охорони життя і здоров'я неповнолітніх. Так, через відсутність огороження місця купання дітей у воді, неналежний інструктаж (дітей не попередили про заборону пірнати під воду), а також відсутність дорослого у воді під час перебування там підопічних потонув Б., 1989 р. н. Згідно з матеріалами кримінальної справи купання підлітків відбувалося відповідно до розпорядку спортивно-туристичного пересувного табору, і з боку відповідальних осіб було допущено невиконання низки вимог щодо огороження плавальної зони, обладнання місця купання рятувальними засобами, а також невиконання інших вимог безпеки. Через відсутність огорожень на воді потерпілий Б. заплив за межу купання (очевидно, далеко від берега) і потонув. У цьому випадку належне виконання заходів щодо охорони життя неповнолітнього потерпілого дозволило б компенсувати його тимчасовий недолік досвіду, знань і сил, забезпечити як фізичний, так і, головним чином, психологічний захист від реальної небезпеки втоплення. При цьому природне бажання підлітка рости і розвиватися, у тому числі плаваючи в озері, не зіткнулося б із забороною або обмеженнями. Як правильно відзначається фахівцями, «особистість людини як суспільної істоти формується з моменту народження і є наслідком процесу соціалізації. Завдяки цьому процесу людина набуває соціального досвіду (конкретні властивості та

якості), що впливає не тільки на її поведінку в суспільстві, а й на характер та зміст цієї поведінки. Оволодіваючи основними компонентами знань та навичок, людина на певному етапі свого розвитку стає здатною приймати рішення і діяти на власний розсуд. Це досягається в 14–15 років – початкова стадія, в 15–17 років – проміжна та в 18 років – повна» [7, с. 59–66]. На превеликий жаль, 14-річний Б. уже ніколи не зможе досягти свого повноліття.

Основним критерієм при визначенні суспільної небезпечності неналежного виконання обов'язків щодо охорони життя і здоров'я дітей і, відповідно, при виборі виду відповідальності за вчинене діяння є *соціальні властивості наслідків розглядуваного діяння, а точніше, їхня тяжкість*. Слід зазначити, що тяжкість наслідків діяння деякими вченими розглядається як один з вирішальних критеріїв криміналізації, що заслуговує, на наш погляд, підтримки і схвалення, – «при вирішенні питання про криміналізацію діянь порівняльний аспект справедливості виражається насамперед у їхніх суспільно небезпечних наслідках – єдиний об'єктивний підставі криміналізації. ... Якщо заподіювана діянням шкода перевершує витрати криміналізації, а його запобігання (звичайно, дотримуючись вимог щодо гуманізму) не кримінально-правовими засобами не ефективно, то криміналізація можлива» [8, с. 99].

Своєрідним «розшифруванням» тяжкості наслідків злочину, і розглядуваного зокрема, є визначення соціальних властивостей наслідків, серед яких особливої уваги заслуговують: 1) неможливість усунення і 2) тяжкість реальної шкоди [3, с. 52].

Розглядаючи властивості наслідків у вигляді істотної шкоди здоров'ю неповнолітнього (ч. 1 ст. 137 КК), варто визнати, що вони можуть бути усунені частково. Так, у випадку заподіяння неповнолітньому легких тілесних ушкоджень, що потягли незначну стійку втрату працездатності, або ж середньої тяжкості тілесного ушкодження шкода не може бути усунена повністю при стійкій втраті працездатності. Ступінь втрати працездатності (незначна або не більше 1/3) принципового значення не має, оскільки виникає складна (насамперед у психологічному відношенні) перешкода для реалізації потенціалу дитини до розвитку як фізичних здібностей, так і психічних. Крім цього, такою, що може бути усунена частково, є шкода у вигляді різноманітних, тривалістю понад 21 день, захворювань дітей. Відносно тяжких наслідків або смерті неповнолітнього (ч. 2 ст. 137 КК) варто визнати, що вони можуть бути усунені частково або не можуть бути усунені цілком. Життя людини не повернути, як і її здоров'я, у разі стійкої втрати працездатності. Заподіяння смерті, самогубство неповнолітнього нами визнається шкодою, яка не може бути усунутою цілком, а замах на самогубство чи стійка втрата працездатності – такою, що може бути усунута частково. Вважаємо, що наслідки, які можуть бути усунені лише частково чи не можуть бути усунені цілком, відносяться до суспільно небезпечних і обґрунтовують, на наш погляд, криміналізацію

невиконання або неналежного виконання обов'язків щодо охорони життя і здоров'я дітей.

Наведені статистичні дані про дитячу смертність, яка має місце при народженні дітей або ж настає від нещасних випадків, хоча і з певною часткою умовності, дозволяють, однак, дійти категоричного висновку щодо тяжкості злочину, передбаченого ст. 137 КК. Таким чином, слід зробити висновок, що передбачені кримінальним законом наслідки невиконання або неналежного виконання професійних чи службових обов'язків щодо охорони життя і здоров'я дітей є тяжкими.

На ступінь суспільної небезпечності невиконання або неналежного виконання професійних чи службових обов'язків щодо охорони життя і здоров'я дітей впливає також і *ставлення винної особи до діяння і наслідків*. Значення даної суб'єктивної ознаки є досить істотним, оскільки залежно від форми вини стосовно наслідків (умисел або необережність) діяння кваліфікується за ст. 137 КК або ж за статтями, що передбачають відповідальність за навмисне вбивство (ст. 115 КК) або навмисне тілесне ушкодження (ст. 121, 122, 125 КК). Розглядуваний злочин визнається в цілому необережним, що певною мірою знижує ступінь суспільної небезпечності діяння і особи, винної в його вчиненні. Неналежна увага, необачність або недбаість лежать в основі суб'єктивних причин настання суспільно небезпечних наслідків: загибелі одного або декількох неповнолітніх, тяжких тілесних ушкоджень або істотної шкоди здоров'ю. Небезпечність досліджуваного необережного злочину обумовлена і соціальним статусом суб'єкта злочину, що визначається із врахуванням виконуваної винним ролі у процесі функціонування відповідних суспільних відносин. Саме винному довіряється безпосередній догляд, нагляд і контроль за поведінкою і розвитком неповнолітніх, доручається охорона їхнього життя і здоров'я. У деяких випадках від якості (сумлінності) виконання покладеного обов'язку залежать життя і здоров'я десятків немовлят, малят або ж підлітків. Зневага існуючим обов'язком, невиконання або неналежне виконання професійних чи службових обов'язків щодо охорони життя і здоров'я дітей загрожує втратою генофонду, виродженням націй, втратою незамінних представників нового покоління.

Надаючи належне думці М. І. Ковальова про те, що не можна визнавати кримінально караними дії, які хоча і являють собою суспільну небезпеку, але з якими можна ефективно боротися іншими соціальними заходами правового і морального характеру [9, с. 9], зазначимо, що чинне адміністративне законодавство, як уже зазначалося, не передбачає окремої норми про відповідальність за невиконання або неналежне виконання професійних чи службових обов'язків щодо охорони життя і здоров'я дітей. Вважаємо, що у випадку встановлення адміністративної відповідальності за порушення таких обов'язків, що не потягло заподіяння істотної шкоди неповнолітньому, у правоохоронних органів виникне можливість з

більшою ефективністю протидіяти дитячому травматизму і смертності в навчально-виховних установах.

**Список літератури: 1.** Основания уголовно-правового запрета (криминализация и декриминализация) / отв. ред. В. Н. Кудрявцев, А. М. Яковлев. – М. : Наука, 1982. – 302 с. **2.** Курс советского уголовного права : в 6 т. – Т. 2 : Преступление / под ред. А. А. Пионтковского, П. С. Ромашкина, В. М. Чхиквадзе. – М. : Наука, 1970. – 517 с. **3.** Борисов В. И. Основные проблемы охраны безопасности производства в уголовном законодательстве Украины : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08 / Борисов Вячеслав Иванович. – Харьков, 1992. – 399 с. **4.** Мошак Г. Г. Вивчення і попередження насильницької смертності неповнолітніх / Г. Г. Мошак // Охорона дитинства. Дитяче право: теорія, досвід, перспективи : матеріали конф., присвяч. 80-й річниці від дня заснув. держ. показового Дитяч. містечка ім. Ш. Комінтерну в Одесі / МОН України ; Одес. нац. юрид. акад. – О. : Юрид. л-ра, 2001. – С. 121–126. **5.** Рыбинская И. 25 новорожденных в Харьковском роддоме № 5 пришлось эвакуировать из-за сильного задымления в подвале / И. Рыбинская // Факты и комментарии. – 2004. – 14 янв. – № 4. – С. 2. **6.** Программа «Вести» / Телеканал «РТР Планета». – 2004. – 15 янв. – 22 ч. 00 мин. **7.** Рудой К. М. Щодо актуальності проблеми профілактики злочинів, скоєних неповнолітніми / К. М. Рудой // Закон і підліток : матеріали обл. наук.-практ. конф., Донецьк, 27 жовт. 2000 р. / гол. ред. Ю. Л. Титаренко. – Донецьк : ДІВС, 2001. – С. 59–66. **8.** Мальцев В. В. Принципы уголовного законодательства и общественно опасное поведение / В. В. Мальцев // Государство и право. – 1997. – № 2. – С. 97–101. **9.** Ковалев М. И. К вопросу об эффективности уголовного законодательства / М. И. Ковалев // Проблемы эффективности уголовного закона : сб. ст. / (ред. кол.: М. И. Ковалев (и др.). – Свердловск, 1975. – С. 5–16.

*Надійшла до редколегії 23.08.2012*

*Обосновано установление уголовной ответственности за преступление, предусмотренное ст. 137 УК Украины. Основное внимание уделено определению общественной опасности ненадлежащего исполнения обязанностей по охране жизни и здоровья детей и, соответственно, выбору вида ответственности за совершенное деяние, а также социальным свойствам последствий рассматриваемого деяния, их тяжести.*

*Establishment of criminal responsibility for a crime ponderable an art. 137 CC of Ukraine is substantiated. Basic attention is spared to the definition of public danger of the improper execution of duties on the guard of life and health of children and, therefore, to choice of the type of responsibility for a committed act, and also to social properties of consequences of the examined act, their severity.*

УДК 340.132

**Л. І. Каленіченко**

## **ОСНОВНІ ЧИННИКИ ВИНИКНЕННЯ ПРАВЗАСТОСОВНИХ ПОМИЛОК ПРАЦІВНИКІВ МІЛІЦІЇ**

*Виокремлено та проаналізовано основні чинники виникнення правозастосовних помилок працівників міліції.*

Правозастосовні помилки працівників міліції негативно впливають на процес реалізації норм права. Вони являють собою суспільно негативне і суспільно небезпечне явище, котре стоїть на заваді упорядкування суспільних відносин у суспільстві та державі взагалі та забезпеченні прав людини зокрема.

За таких умов якість правозастосування як владної діяльності співробітників органів внутрішніх справ, котра спрямована на забезпечення реалізації норм права в конкретних життєвих ситуаціях, потребує певного удосконалення. У свою чергу, це не є можливим без усунення чинників виникнення правозастосовних помилок працівників міліції.

Загальні проблеми правозастосування розробляли: С. С. Алексєєв, А. Т. Боннер, Н. В. Вітрук, М. М. Вопленко, І. Я. Дюрягін, В. О. Котюк, В. В. Лазарєв, П. Е. Недбайло, А. С. Піголкин, П. М. Рабінович, О. Ф. Скакун, В. А. Юсупов тощо. При цьому окремі проблеми, які пересікаються із правозастосовною діяльністю працівників міліції і впливають на її ефективність, досліджували О. М. Бандурка, К. І. Бриль, О. В. Волошенюк, О. В. Волошина, Н. А. Гранат, О. Г. Мурашин, О. В. Петришин, А. І Пригара, В. В. Посметний, О. М. Столяренко тощо.

Проте огляд юридичної наукової літератури дає підстави стверджувати, що на загальнотеоретичному рівні питання обставин, які сприяють та обумовлюють виникнення правозастосовних помилок, розглядали лише М. М. Вопленко та О. В. Пунько. Разом із тим система причин правозастосовних помилок зазначених вчених-правознавців не відображає специфіку діяльності правоохоронних органів.

У зв'язку з тим, що правозастосовний процес в органах внутрішніх справ має свої особливості, які, у свою чергу, характеризуються системою власних чинників виникнення правозастосовних помилок, у даній статті автор поставив за мету виокремити та проаналізувати основні чинники правозастосовних помилок працівників міліції.

Перш ніж безпосередньо перейти до характеристики чинників правозастосовних помилок працівників міліції вважаємо за доцільне зазначити, що, по-перше, це обставини, процеси, явища, які викликають та обумовлюють допущення помилок у процесі застосування права працівником міліції, знижують ефективність правозастосування як виду юридичної діяльності.

По-друге, всі нижченаведені чинники правозастосовних помилок працівників міліції є елементами однієї системи і належать до числа основних. І хоча у зв'язку з динамічністю життя, наявністю можливості зміни умов служби та правозастосування, їх трансформування та уточнення, специфікою роботи кожного структурного підрозділу МВС України у нас немає достатніх підстав стверджувати, що вони є вичерпними та незмінними, зведення зазначених чинників правозастосовних помилок працівників міліції до мінімуму під час правозастосування, на наш погляд, дозволить зменшити кількість останніх.

До числа обставин, які впливають на появу правозастосовних помилок, як ми вважаємо, перш за все слід віднести низьку якість нормативно-правової бази, незрозумілість і суперечливість законодавства. Негативний вплив цього фактора на правозастосовну діяльність працівників міліції уже неодноразово відзначався в юридичній літературі [1, с. 12; 2, с. 155; 3]. Ми цілком погоджуємось із думкою Ю. А. Тихомирова в тому, що нечіткість і неточність понять і термінів, закладених у концепціях проектів законів, їх недооцінювання мститься потім юридичними помилками, помилковими поглядами і помилковими позиціями правозастосовувачів [4, с. 81–82].

Низька якість нормативно-правової бази може виявлятися у великій кількості двозначних, незрозумілих формулювань, понять, термінів, нечіткому визначенні правового статусу суб'єкта, в позначенні одних і тих же явищ різними термінами, або, навпаки, одним терміном різних явищ.

Особливу увагу, на нашу думку, слід звернути на наявність у законодавстві великої кількості оцінних понять, суб'єктом конкретизації яких є правозастосовувачі. Відповідні поняття часто стають причиною помилкового рішення.

Низький рівень техніко-юридичної досконалості нормативно-правових актів може також виявлятися в наявності у законодавстві суперечностей. Наприклад, ст. 177 КПК України дозволяє слідчому в невідкладних випадках, пов'язаних із порятунком життя й майна або з безпосереднім переслідуванням осіб, що підозрюються у скоєнні злочину, проводити обшук житла або іншого володіння особи без постанови судді. Разом із тим у даній статті зовсім нічого не сказано про подання прокурора, яке також є обов'язковим документом при провадженні обшуку в житлі.

Заважає правильному безпомилковому правозастосуванню і казуїстичність деяких норм права, недостатній ступінь їх узагальненості. Такі правові норми містять велику кількість застережень та виключень, що перешкоджає їх застосуванню, а іноді призводить і до помилок. Крім того, подібні нормативні настанови, особливо в умовах нестабільного сьогодення, часто змінюються, що ще більш негативно впливає на правильність правозастосування.



Обставинами, які також створюють сприятливі умови для допущення працівником міліції правозастосовної помилки та можуть стати її причиною, є відсутність стабільної юридичної практики.

Стабільність юридичної практики значною мірою залежить від вищестоящих правоохоронних органів, що беруть участь у правозастосуванні, а саме від: їх умінь та наполегливості проводити в життя вимоги єдності в розумінні і застосуванні правових норм; ефективності їх правотворчої, організаційної, роз'яснювальної діяльності взагалі й окремих дій, рішень та постанов.

Іншими словами, стабільність юридичної практики залежить від несуперечності, зрозумілості, своєчасності, актуальності постанов Пленуму Верховного Суду України, коментарів до законодавчих актів, насамперед до КК та КПК України, монографічної літератури, науково-методичних рекомендацій правозастосування, позицій прокурора, консультацій безпосереднього начальника, порад колег по роботі.

Окрім вищезазначених умов якісне безпомилкове правозастосування працівника міліції певною мірою залежить і від рівня його правової культури.

Відтак, якщо у працівника міліції відсутні знання або правильні уявлення про матеріально-правову норму, яку він застосовує, про норми, що регламентують процес правозастосування, ступінь вірогідності допущення ним правозастосовної помилки значно зростає. У зв'язку з цим працівнику міліції, для того щоб знизити можливість допущення правозастосовної помилки в процесі застосування права, на нашу думку, необхідно досконало знати правові норми, які підлягають і регламентують застосування у тій сфері, де він його здійснює, та керуватися їх приписами у процесі здійснення всіх форм реалізації норм права і правозастосування зокрема.

Для винесення безпомилкового правозастосовного рішення працівник міліції у межах високого рівня правової культури повинен володіти необхідними професійними здібностями і виявляти значний інтелектуальний потенціал, для того щоб конкретний випадок з індивідуальними особливостями підвести під певну норму права.

Некритичність, інвертованість мислення, відсутність здібностей до абстрактного, теоретичного мислення, а також уяви, що призводить до нетворчого аналізу фактичної основи події, закономірно не дозволяє представити працівнику міліції подію у цілому, у всій її багатогранності, викривляє об'єктивну істину та реальні факти у свідомості правозастосовувача.

Проте окрім професійних здібностей правозастосовна діяльність працівників міліції визначається і моральними орієнтаціями, і тим соціальним середовищем, у якому функціонує правозастосовувач [5, с. 97]. Етичні якості правозастосовувача завжди впливають на формування у нього почуття законності й справедливості. Низькі моральні якості, відповідно, зумовляють низький рівень розвитку цього почуття.

Егоцентризм, байдужість до долі людей, бездушність, черствість можуть призводити до формального здійснення правозастосування, небажання вникати в деталі і, як наслідок, – до правозастосовної помилки [2, с. 157]. Боязкість, егоїзм, відсутність принциповості, нездатність обстоювати свою думку можуть стати причиною часткового та необ'єктивного з'ясування й оцінювання обставин справи і у зв'язку з цим зумовлювати неправильне застосування працівником міліції норми права.

Наступним чинником, який, на нашу думку, також підвищує можливість виникнення правозастосовної помилки в процесі здійснення правозастосування, є відсутність досвіду у працівника міліції.

Актуальність проблеми недостатності практичного досвіду працівників міліції пов'язана зі значною плінністю кадрів, що пов'язано з їх омолодженням. При цьому прийняті на роботу молоді працівники міліції не мають досвіду правозастосування, не володіють необхідними для безпомилкової роботи всіма засобами та способами застосування норм права, навичками оцінювання зібраних фактичних даних (чи наданих іншими працівниками), що виражається у невмілому їх використанні, недооцінюванні чи переоцінюванні значущості тих чи інших фактичних обставин.

У зв'язку із зазначеним у процесі здійснення правозастосування недосвідчений працівник може не взяти до уваги деякі важливі обставини, врахування яких обумовлює безпомилковість та істинність правозастосовного рішення. Так, наприклад, під час встановлення фактичних обставин справи такий працівник не завжди може точно уявити собі, які саме факти, що мають юридичне значення для справи, слід зафіксувати, а інколи й невірно класифікує їх, неправильно визначає, що є суттєвим для кваліфікації, а що другорядним. Таким чином, відсутність у працівника міліції досвіду правозастосування впливає на процес кваліфікації. Також створює додаткові сприятливі умови для цього суперечливість законодавства та незрозумілість деяких його положень.

Слід зазначити, що у випадках виникнення труднощів із кваліфікацією окремих подій, на відміну від досвідченого суб'єкта правозастосування, який орієнтується переважно на власну правозастосовну практику, свій досвід, знання про позицію в минулому прокурора та судді до кваліфікації аналогічних справ, недосвідчений працівник міліції звертається за допомогою до спеціальної літератури, науково-практичних коментарів, монографій, відомчих актів.

У випадках надання законом можливості прийняття декількох правозастосовних рішень, на відміну від молодого спеціаліста, що може обрати недоцільний варіант і, як наслідок, видати помилковий акт застосування права, досвідчений працівник міліції, який має досвід правозастосування, практику подібних ситуацій у минулому, обере оптимальний варіант рішення з числа тих, які йому надає норма права.

Спираючись на вищевикладене, а також враховуючи те, що досвідчені працівники міліції з більшою легкістю долають конфліктні ситуації, що постійно виникають у процесі правозастосування, вирішують пов'язані з роботою психологічні проблеми, а працівники міліції, які не мають досвіду застосування права, частіше піддаються негативному впливу стрес-факторів, і, як результат, здійснюють правозастосовні помилки, на нашу думку, є підстави стверджувати, що:

- правозастосовна діяльність працівника міліції зі стажем роботи певною мірою складається зі стандартних стереотипних дій, шаблонних рішень, які допомагають їм у процесі прийняття відповідних правозастосовних рішень;

- порівняно з молодим спеціалістом досвідчений працівник має більш широкий практичний світогляд і бачить, як правило, перспективу майбутнього свого рішення;

- досвід правозастосування працівника міліції, залежно від кожної конкретної ситуації, може зменшити вірогідність допущення ним правозастосовної помилки.

Продовжуючи аналіз впливу досвіду правозастосування працівника міліції на можливість вчинення правозастосовної помилки, вважаємо важливим зауважити, що наявність досвіду в суб'єкта правозастосування не завжди тільки позитивно впливає на результат процесу застосування права, правозастосовне рішення. Досвід має відносне значення. Засвоєні знання і досвід охороняють від помилок щодо умов, які повторюються, але не мають цього значення щодо нових елементів [6, с. 6]. Розвиваючи дану думку відзначимо, що досвідчений працівник міліції є більш консервативним і менш сприйнятливим до чинників, що можуть допомогти у процесі правозастосування, тоді як молодий спеціаліст є більш гнучким до сприйняття тих чи інших новацій.

Таким чином, слід зазначити: по-перше, наявність лише досвіду правозастосування у працівника міліції не може повністю забезпечити ефективність застосування норм права працівниками міліції, викоринити правозастосовні помилки в їх діяльності; по-друге, досвід правозастосування в різних конкретних ситуаціях може відігравати роль як позитивного фактора, знизити можливість вчинення правозастосовної помилки, так і негативного, стати причиною такої помилки; по-третє, те, як наявність досвіду вплине (позитивно чи негативно) на результат правозастосовної діяльності, помилковість чи безпомилковість правозастосовного рішення, залежить від особистості правозастосовувача, його гнучкості, адаптивності до нових умов.

Важливу роль для ефективного та своєчасного досягнення таких спільних цілей працівниками міліції, як припинення злочинної діяльності, розслідування і запобігання злочинам, розшук злочинців, які переховуються від слідства та суду, відшкодування матеріальних збитків, заподіяних злочином, охорона громадського

порядку тощо, відіграє взаємодія працівників міліції з різних підрозділів МВС.

Оскільки збір доказів і попереднє встановлення фактів – справа одних працівників міліції, а винесення правозастосовного рішення – інших (приміром, оперативні заходи, пов'язані з виявленням ознак злочину та осіб, що його вчинили, згідно з ч. 1. ст. 103 КПК України покладаються на органи дізнання; слідчі ж несуть повну відповідальність за законне та своєчасне проведення процесуальних дій (ч. 1 ст. 114 КПК України)), одним із факторів допущення працівником міліції правозастосовної помилки, на нашу думку, може стати помилка іншого працівника органів внутрішніх справ. Наприклад, причиною помилки в застосуванні права працівника міліції може стати помилка іншого працівника міліції як певна неправильна дія, невірна, неточна інформація й тощо.

Повнота та об'єктивність дослідження обставин суспільно небезпечної події, виявлення причин та умов, які сприяли її вчиненню, досягається за допомогою взаємодії працівників міліції різних структурних підрозділів МВС (органів дізнання, досудового слідства, експертної служби). Відповідно суб'єкт правозастосування (наприклад, слідчий), як правило, обслуговує свої правозастосовні дії, приймає рішення з урахуванням та на підставі інформації, поданої йому працівником міліції іншого структурного підрозділу (наприклад, оперуповноваженим) і є, скажімо, «заручником» її істинності. У зв'язку з цим із метою зниження вірогідності допущення правозастосовної помилки працівник міліції, на нашу думку, перед тим, як прийняти правозастосовне рішення, повинен ретельно, всесторонньо перевіряти надану йому іншими працівниками міліції інформацію, ставитись до неї критично, не покладатись на її достовірність та об'єктивність цілком і повністю. Тобто в процесі правозастосування для працівника міліції немає істинних «безапеляційних» фактичних даних, таких, які не вимагають критичного оцінювання.

Отже, підсумовуючи все вищевикладене, маємо підстави до числа основних чинників, що обумовлюють виникнення правозастосовних помилок у професійній діяльності працівників міліції, віднести: 1) низьку якість нормативно-правової бази, незрозумілість і суперечливість законодавства; 2) відсутність стабільної юридичної практики; 3) помилку іншого працівника органів внутрішніх справ; 4) відсутність у працівника міліції необхідних для правозастосовної діяльності професійних і моральних якостей; 5) відсутність у працівника міліції досвіду правозастосування; 6) відсутність у суб'єкта правозастосування професійних знань, низький рівень його правової культури.

**Список літератури:** 1. Марітчак Т. М. Помилки у кваліфікації злочинів : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Кримінальне право та криминологія; кримінально-виконавче право» / Марітчак Тарас Михайлович. – Л., 2003. – 19 с. 2. Пунько О. В. Правозастосовна діяльність міліції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Пунько Оксана Віталіївна. – К., 2005. – 193 с.

3. Вопленко Н. Н. Причины ошибок в правоприменении / Н. Н. Вопленко // Советское государство и право. – 1982. – № 4. – С. 103–108. 4. Тихомиров Ю. А. Юридическая коллизия / Ю. А. Тихомиров. – М. : Манускрипт, 1994. – 140 с. 5. Лихолоб В. Г. Правовая культура работника органов внутренних дел и ее значение для правоприменения / В. Г. Лихолоб // Административно-правовые аспекты правового воспитания личного состава органов внутренних дел : сб. науч. тр. / МВД СССР. Киев. высш. шк. им. Ф. Э. Дзержинского ; [редкол.: Ю. И. Римаренко (отв. ред.) и др.]. – К., 1984. – С. 96–102. 6. Селиванов Ф. А. Проблемы теории ошибок / Ф. А. Селиванов // Проблемы методологии и логики наук. – № 85. – Вып. 6. – 1970. – С. 5–9.

*Надійшла до редколегії 12.06.2012*

*Определены и проанализированы основные факторы возникновения правоприменительных ошибок работников милиции.*

*The major factors of origin of law enforcement mistakes of militia employees are defined and analyzed.*

УДК 343(477)

**І. С. Кривонос**

### **ЗУПИНЕННЯ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ У ВИПАДКУ, ЯКЩО ПІДОЗРЮВАНИЙ ПЕРЕХОВУЄТЬСЯ ВІД ОРГАНІВ СЛІДСТВА ТА СУДУ, В КОНТЕКСТІ НОВОГО КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ**

*Надано характеристику інституту зупинення розслідування, коли підозрюваний ухиляється від слідства та суду, сформульовано пропозиції щодо внесення змін та доповнень до Кримінального процесуального кодексу України 2012 року.*

Демократичні перетворення та прагнення до зміцнення правої держави обумовили до проведення в Україні судово-правової реформи, наслідком якої стало прийняття Верховною Радою України 13 квітня 2012 р. нового Кримінального процесуального кодексу України [1]. Після позитивної оцінки документа міжнародними експертами, 14 травня 2012 р. Кодекс підписаний Президентом України. Отже, пріоритетним завданням у даний час є вивчення та усвідомлення основних положень нового законодавства, а також здійснення заходів, спрямованих на приведення у відповідність до нового Кодексу практики провадження у кримінальних справах. Серед інститутів та норм Кримінального процесуального кодексу важливе місце займає інститут зупинення розслідування, у випадку, якщо підозрюваний переховується від органів слідства та суду з метою ухилення від кримінальної відповідальності і його місцезнаходження невідоме. Адже відсутність фігури підозрюваного переносить на невизначений термін поновлення прав та свобод громадян, порушених внаслідок скоєного злочину.

© Кривонос І. С., 2012

Проблемним питанням, які виникають під час розслідування кримінальних справ, у яких місце перебування обвинуваченого невідоме, приділяти увагу Е. Ф. Закірова, М. Є. Клякова, Б. М. Коврижних, Г. К. Кожевніков, І. В. Лешукова, В. Д. Ломовський, А. М. Репкін, М. С. Сторогович, Г. П. Хімичева, К. Д. Шатило та ін.

У КПК 2012 року з'явилося чимало новел, зокрема, у Кодексі відсутнє поняття «кримінальна справа», замість нього введено термін «кримінальне провадження»; перебіг строків розслідування починається з моменту вручення особі повідомлення про підозру; фігура обвинуваченого з'являється після закінчення досудового розслідування, а досудове слідство ведеться стосовно підозрюваного; більшість слідчих дій проводяться за погодженням з прокурором; введено посаду слідчого судді тощо. Не оминули нововведення й інститут зупинення провадження, якому присвячена глава 23. Тепер слідчі зупинятимуть досудове розслідування, а не досудове слідство, як було передбачено у Кодексі 1960 р. Вже з листопада 2012 р., після набрання чинності КПК, слідчі не зможуть самостійно приймати рішення про зупинення досудового розслідування, адже відповідну постанову матиме право винести прокурор або слідчий за погодженням із прокурором. У той же час, виходячи зі змісту ст. 282 «Відновлення досудового розслідування», слідчий має повноваження на відновлення розслідування без погодження з прокурором.

Перелік підстав, з настанням яких досудове розслідування може бути зупинено, є вичерпний та закріплений у ст. 280 КПК. Що стосується зупинення розслідування, коли невідоме місцезнаходження підозрюваного, то вказану підставу законодавець помістив у другому пункті, а не у першому, як це було у Кодексі 1960 р. Змінився також і зміст підстави: якщо згідно з Кодексом 1960 р. слідство зупинялось у випадку, коли місцезнаходження обвинуваченого невідоме, то у Кодексі 2012 р. досудове розслідування може бути зупинено, якщо підозрюваний переховується від органів слідства та суду з метою ухилення від кримінальної відповідальності і його місцезнаходження невідоме.

Перші згадки про злочинця, який утік, містяться ще у договорах Русі з Візантією 911 та 944 років: «Якщо ж убивця втече, а виявиться імущим, то ту частку його майна, яку належить за законом, нехай візьме родич убитого, але і жінка убивці хай збереже те, що належить їй за законом. Якщо ж виявиться неімущим утеклий убивця, то нехай залишиться під судом, поки не розшукається, а тоді і помре» [2] (переклад наш. – І. К.). У Соборному уложенні 1649 р. у ст. 229 глави Х «Про суд» зазначено, що у випадку невстановлення місця перебування відповідача протягом двох повертних строків виноситься рішення на користь позивача за відсутністю відповідача [3]. Здійснення розшуку правопорушника у Соборному уложенні не деталізовано. Однак уже у Статуті кримінального судочинства 1864 р. з'явилась глава 11 «Про справи, у

яких обвинувачені ухилялися від суду», в якій зазначені дії суду щодо розшуку обвинуваченого. В той же час порядок зупинення слідства у випадку, якщо особа обвинуваченого відома, однак останній переховується від органів слідства, у Статуті визначено не було. Так, у ст. 276 зазначалось, що судовий слідчий не зупиняє провадження слідства у випадку, якщо обвинувачений утік [4, с. 147].

КПК УРСР 1922 р. передбачав припинення слідства у випадку невиявлення винного (п. 1 ч. 1 ст. 206 КПК). У Кодексі відсутні норми, які б передбачали дії слідчого та органу дізнання щодо розшуку зниклого злочинця.

Згідно зі ст. 131 КПК УРСР 1927 р., у випадку безуспішного розшуку обвинуваченого протягом 3 місяців з дня постанови про розшук, слідчий повинен був провести необхідні слідчі дії та направити справу разом зі своїм висновком прокурору для вирішення питання щодо подальшого руху справи. У Кодексі 1927 р. також не було вказівки на те, що кримінальна справа у випадку відсутності обвинуваченого провадженням зупиняється.

Зупинення досудового слідства відокремилось у самостійний правовий інститут 28 грудня 1960 р. з прийняттям нового КПК УРСР. Так, п. 1 ст. 206 передбачає зупинення слідства у випадку, якщо місцезнаходження обвинуваченого невідоме. При цьому в ч. 2 ст. 206 КПК зазначено, що слідчий має право зупинити досудове слідство тільки після того, як внесе постанову про притягнення певної особи як обвинуваченого та виконає всі слідчі дії, проведення яких можливе за відсутності обвинуваченого. Слід зауважити, що КПК України 1960 р. не пов'язує дану підставу для зупинення слідства зі сплином строків досудового слідства, на відміну від КПК країн СНД.

У КПК 2012 р. підстава для зупинення розслідування у зв'язку з розшуком підозрюваного дещо видозмінена. Пункт 2 ст. 280 КПК сформульовано таким чином, що винести постанову про зупинення розслідування за даною підставою прокурор або слідчий за погодженням із прокурором мають право тільки після того, як з'ясують наступне:

1) особі відомо про те, що стосовно неї відкрито кримінальне провадження;

2) особа навмисно переховується від органів слідства та суду зі спеціальною метою – ухилення від кримінальної відповідальності;

3) місцезнаходження особи невідоме.

Підтвердженням факту обізнаності особи щодо відкриття стосовно неї кримінального провадження є вручення їй письмового повідомлення про підозру у відповідності до ст. 278 КПК. Повідомлення про підозру вручається в день його складення слідчим або прокурором. Слід відзначити, що особа, яка здійснила кримінальне правопорушення, може почати переховуватися від слідства ще до моменту винесення щодо неї повідомлення про підозру, одразу

після скоєння злочину, коли дані про злочин ще не внесені до Єдиного реєстру досудових розслідувань. У цьому випадку слідчий або прокурор після зібрання достатніх доказів про вчинення злочину певною особою також зобов'язаний винести повідомлення про підозру щодо останнього та належним чином організувати відправлення повідомлення підозрюваному. У ч. 1 ст. 278 КПК вказано, що письмове повідомлення про підозру вручається в день його складення слідчим або прокурором, а у випадку неможливості такого вручення – у спосіб, передбачений цим Кодексом для вручення повідомлень. При цьому законодавець не виділив окремої статті, в якій би конкретизував способи вручення повідомлень. Можливо, мається на увазі ст. 135 КПК, яка регламентує порядок здійснення виклику у кримінальному провадженні. У цьому випадку іншими способами вручення повідомлення про підозру є надіслання останнього поштою, електронною поштою, факсимільним зв'язком тощо. За таких обставин доказом обізнаності підозрюваного щодо відкриття стосовно нього кримінального провадження буде активний характер дій особи, направлений на те, щоб ускладнити встановлення його місця перебування: зміна звичного розпорядку життя, відсутність на робочому місці, за місцем постійного проживання, припинення спілкування з родичами та знайомими.

Обов'язковою процесуальною підставою для винесення постанови про зупинення досудового розслідування законодавець визначив мету переховування підозрюваного – ухилення від кримінальної відповідальності. В той же час серед учених-процесуалістів відсутня єдина точка зору з приводу підстав, які характеризують навмисне переховування особи від слідства [5, с. 3]. Більшість науковців схиляється до того, що формами ухилення від кримінальної відповідальності є: таємна зміна місця перебування, проживання за підробленим документом або без документів, без реєстрації [6, с. 18; 7, с. 46].

Третьою обов'язковою умовою для зупинення розслідування у зв'язку з відсутністю підозрюваного є те, що слідчому або прокурору не відоме місце його перебування. Тобто у випадку, якщо підозрюваний знаходиться у відрядженні, на відпочинку або просто змінив місце проживання та виїхав в інше місто і слідчому або прокурору відома адреса знаходження підозрюваного, розслідування не може бути зупинено. Натомість повинні вживатись заходи, спрямовані на доставку підозрюваного до місця провадження досудового розслідування.

З наведеного вище формулювання п. 2 ст. 280 КПК 2012 р. можна зробити висновок про те, що досудове розслідування у зв'язку з відсутністю підозрюваного зупиняється виключно після того, як слідчий або прокурор збере достатньо доказів, які б указували на наявність з боку підозрюваного активних дій з метою ухилення від притягнення до кримінальної відповідальності. В іншому випадку винесення постанови про зупинення розслідування буде неправо-



мірним. Доцільність такого формулювання досить сумнівна, адже під час кримінального провадження виникають і об'єктивні обставини, які обумовлюють неотримання слідчим інформації щодо місця перебування підозрюваного. До таких обставин можуть бути віднесені смерть підозрюваного, його раптова госпіталізація, стихійне лихо, в результаті чого виникли обставини, що потягли безвісне зникнення особи, тощо [8, с. 88]. Крім цього, непоодинокі випадки, коли кримінальне провадження розпочинається через декілька років після скоєння злочину. В такій ситуації особа, яка скоїла злочин, може бути не обізнана про те, що стосовно неї відкрито кримінальне провадження, оскільки змінила місце проживання [9, с. 74].

Законодавець заборонив зупинення кримінального провадження у випадку, якщо не доведено факт свідомого ухилення підозрюваного від слідства. Така обставина змусить слідчого або прокурора продовжувати строки розслідування до моменту встановлення місця знаходження підозрюваного. Необхідно відзначити, що згідно з п. 7 ч. 2 ст. 295 КПК у клопотанні про продовження строку досудового розслідування повинно бути зазначено процесуальні дії, проведення або завершення яких потребує додаткового часу, а також строк, необхідний для проведення або завершення процесуальних дій. Однак яким чином слідчий зможе визначити термін, упродовж якого місце перебування підозрюваного буде встановлено? Крім цього, слід зазначити, що з метою дотримання розумності строків проведення досудового розслідування, відповідно до ч. 2 ст. 219 КПК, загальний строк досудового розслідування не може перевищувати: 1) двох місяців із дня повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального проступку; 2) шести місяців із дня повідомлення особі про підозру у вчиненні злочину невеликої або середньої тяжкості; 3) дванадцяти місяців із дня повідомлення особі про підозру у вчиненні тяжкого або особливо тяжкого злочину. Враховуючи вказану норму КПК, не відомо, що буде з кримінальним провадженням, за яким місце перебування підозрюваного не буде встановлено протягом установленого для розслідування строку. Адже на даний час у слідчих відділах знаходиться по декілька десятків справ по злочинах минулих років, зупинених у зв'язку з невстановленням місця перебування обвинуваченого. Так, станом на січень 2012 р. по м. Хмельницькому за п. 1 ст. 206 КПК 1960 р. зупинено 24 кримінальні справи по злочинах минулих років.

Необхідно також вказати, що залежно від причини, через яку місце перебування підозрюваного невідоме, виникають різні юридичні наслідки. На це звертали увагу майже всі процесуалісти, які розглядали питання зупинення слідства у зв'язку з невстановленням місця перебування обвинуваченого: О. М. Попов, Г. П. Хімичева, Г. К. Кожевніков, І. В. Лешукова, О. К. Черкасова та ін. Так, у випадку, якщо підозрюваний навмисно ухиляється від органів досудового розслідування, перебіг строків давності призупиняється та поновлюється тільки після здійснення розшуку злочинця. Якщо ж особа не вчиняла активних дій з

метою ухилення від органів слідства, а місце її перебування невідоме за інших причин, перебіг строків давності не зупиняється, а тому після їх сплину кримінальне провадження підлягає закриттю. Практика свідчить про те, що слідчим не відомі зазначені юридичні наслідки. Саме через те орган досудового слідства, як правило, не збирає докази, спрямовані на встановлення причини відсутності обвинуваченого.

Вважаємо також помилковим положення п. 2 ч. 1 ст. 280 КПК, згідно з яким досудове розслідування зупиняється «у разі, якщо підозрюваний переховується від слідства та суду», оскільки вказана стаття знаходиться у розділі III «Досудове розслідування», а тому регламентує підстави та порядок зупинення виключно досудового розслідування. Підстави для зупинення судового провадження містяться в розділі IV «Судове провадження у першій інстанції» у ст. 335 КПК.

Крім цього, за загальним правилом, після винесення постанови про зупинення розслідування слідчому забороняється проведення будь-яких слідчих дій. Якщо виникає необхідність у проведенні процесуальних дій, слідчий повинен відновити провадження у справі [10, с. 51]. Така точка зору є домінуючою серед процесуалістів, її підтримують В. М. Биков, В. Д. Ломовський, О. М. Попов, Г. П. Хімичева та ін. В той же час існує і протилежна думка. Деякі вчені вважають за необхідне надати слідчому право на проведення слідчих дій без відновлення слідства у випадку, коли мова йде про встановлення місця перебування обвинуваченого (Т. В. Боголюбська, О. О. Закатов, Ю. В. Даровських). Аналізуючи положення ч. 5 ст. 280 КПК 2012 р. «після зупинення досудового розслідування проведення слідчих (розшукових) дій не допускається, крім тих, які спрямовані на встановлення місцезнаходження підозрюваного», можна зробити висновок про те, що законодавець дозволив слідчому проведення процесуальних дій, направлених виключно на встановлення місця перебування підозрюваного. Введення даної новели вважаємо за доцільне, оскільки вказана норма дозволить, з одного боку, особі, яка проводить розслідування злочину, брати активну участь у розшуку обвинуваченого, а з іншого, зберегти строки розслідування. Адже сьогодні процес розшуку обвинуваченого зводиться до направлення слідчим доручення органу дізнання з метою встановлення місця перебування обвинуваченого. Непоодинокі випадки, коли, у зв'язку з великою завантаженістю, пов'язаною з розкриттям інших злочинів, оперативні підрозділи обмежуються рапортом про те, що внаслідок проведених оперативно-розшукових заходів установити місце знаходження обвинуваченого не виявилось можливим. При цьому, як правило, до рапорту не додаються матеріали щодо проведеної оперативної роботи із розшуку злочинця, оскільки вказані документи містяться в матеріалах розшукової справи та мають гриф «Таємно»ю право. Надання слідчому права на проведення слідчих (розшукових) дій, спрямованих на встановлення місця знаходження підозрюваного, дозволить органу досудового

слідства проводити допити осіб, знімати інформацію з транспортних телекомунікаційних систем, накладати арешт на кореспонденцію та проводити її огляд, а також проводити інші дії, закріплені у главі 20 КПК, не порушуючи строки розслідування. Адже не завжди можливо провести всі дії, спрямовані на розшук злочинця, до винесення постанови про зупинення розслідування. Доволі часто вже після його зупинення встановлюються нові зв'язки злочинця – особи, яким може бути що-небудь відомо про його місце перебування.

З огляду на вищевказане, вважаємо, що доцільно було б змінити формулювання п. 2 ч. 1 ст. 280 КПК 2012 р., розмежувавши в ньому випадки зупинення розслідування за різними правовими критеріями залежно від того, чи ухилився підозрюваний від слідства, та викласти його у такій редакції: «підозрюваний переховується від органів слідства з метою ухилення від кримінальної відповідальності або його місцезнаходження невідоме з інших причин». Дана норма дозволить слідчому зберегти строки досудового розслідування.

**Список літератури:** 1. Кримінальний процесуальний кодекс України : від 13 квіт. 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>. 2. Договір Русі с Візантією (911 г.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.history.ru/content/view/1369/87/>. 3. Договір Русі с Візантією (944 г.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.history.ru/content/view/1295/87/1/14/>. 4. Российское законодательство X–XX веков : в 9 т. / под общ. ред. О. И. Чистякова. – М. : Юрид. лит., 1984. – Т. 8 : Судебная реформа / отв. ред. Б. В. Виленский. – 1991. – 495 с. 5. Репкин Л. М. Приостановление предварительного следствия : учеб. пособие / Л. М. Репкин. – Волгоград : ВСШ МВД СССР, 1971. – 127 с. 6. Малютін І. А. Зупинення досудового розслідування : навч.-метод. посіб. / І. А. Малютін ; за заг. ред. З. Д. Смітінко. – К. : Нац. акад. внутр. справ України, 2003. – 140 с. 7. Кожевников Г. К. Прокурорский надзор за законностью и обоснованностью приостановления предварительного расследования : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Кожевников Геннадий Константинович. – Х., 1992. – 210 с. 8. Юркова Г. Зупинення досудового слідства та розшуку обвинуваченого у разі, коли його місце перебування невідоме / Галина Юркова // Вісник прокуратури. – 2009. – № 6 (96). – С. 86–90. 9. Попов А. М. Проблемы совершенствования оснований и условий приостановления предварительного следствия : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Попов Алексей Михайлович. – Саратов, 2004. – 235 с. 10. Бердичевский Ф. Работа следователей по приостановленному делу / Ф. Бердичевский // Социалистическая законность. – 1973. – № 4. – С. 50–52.

*Надійшла до редколегії 23.08.2012*

*Дана характеристика інститута припинення розслідування, ко-гда подозреваемый уклоняется от следствия и суда, сформулированы предложения по внесению изменений и дополнений в Уголовный процессуальный кодекс Украины 2012 года.*

*Description of institute of stopping the investigation, when the suspected avoids investigation and court, is given, suggestion on making alteration and additions in the Criminal Procedural Code of Ukraine 2012 are set forth.*

УДК 343.241

**Є. Ю. Самойленко**

### **ОБСТАВИНИ, ЩО ПОМ'ЯКШУЮТЬ ПОКАРАННЯ: ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ**

*Досліджено юридичну природу обставин, що пом'якшують покарання, встановлено та розкрито їх ознаки, сформульовано авторське визначення поняття «обставини, що пом'якшують покарання».*

Проблема призначення покарання є однією з найбільш складних у кримінально-правовій науці та практиці застосування кримінального законодавства. Увага до неї обумовлена соціальною значимістю і роллю застосування покарання до особи, яка вчинила злочин. Від того, наскільки законним, справедливим та обґрунтованим буде призначене покарання, залежить не лише доля винного у вчиненні злочину, а й досягнення цілей покарання (ч. 2 ст. 50 Кримінального кодексу України) і тих завдань, що поставлені перед кримінальним законодавством у цілому (ч. 1 ст. 1 Кримінального кодексу України). Для призначення саме такого покарання суд зобов'язаний урахувати всі обставини справи у їх сукупності, в тому числі й ті з них, що належать до пом'якшуючих.

Кримінальний кодекс України (далі – КК) не містить визначення поняття «обставини, що пом'якшують покарання». Разом з тим, у ньому цим обставинам відводиться значне місце, що свідчить про достатньо велике їх значення для індивідуалізації покарання. У ч. 1 ст. 65 КК, яка визначає загальні засади призначення покарання, в якості окремого критерію індивідуалізації покарання передбачені й обставини, що його пом'якшують. У ст. 66 КК зазначений приблизний перелік таких обставин Кримінального кодексу України та закріплені певні правила їх урахування. Крім того, низка норм КК також містить безпосереднє або опосередковане посилання на врахування обставин, що пом'якшують покарання (ч. 1 ст. 69, ч. 1 ст. 75 КК тощо). Вимога враховувати при призначенні покарання зазначені обставини міститься й у кримінальному процесуальному законодавстві. Наприклад, відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 91 Кримінального процесуального кодексу України [1] у кримінальному провадженні підлягають доказуванню обставини, які впливають на ступінь тяжкості вчиненого кримінального правопорушення, характеризують особу обвинуваченого, обтяжують чи пом'якшують покарання, які виключають кримінальну відповідальність або є підставою закриття кримінального провадження. У зв'язку із наведеним встановлення ознак та визначення поняття і правової природи обставин, що пом'якшують покарання, необхідне для розкриття механізму їх впливу на індивідуалізацію покарання та вироблення правил найбільш ефективного їх врахування.

У науці кримінального права відсутня єдина позиція з питання правової природи та визначення поняття обставин, що пом'якшують покарання. Гострі дискусії велися про те, яке найменування найкращим чином відображає сутність і специфіку цих обставин. Так, М. Д. Шаргородський та Б. Вікторов називали ці обставини такими, що пом'якшують вину [2, с. 13, 20–39; 3]. І. І. Карпець говорив про обставини, що пом'якшують суспільну небезпечність діяння [4, с. 29]. Низка дослідників використовують поняття «обставини, що пом'якшують відповідальність» [5, с. 14; 6, с. 40–41]. Н. Ф. Кузнецова, Б. О. Курінов та інші вчені називають ці обставини, такими, що пом'якшують покарання [7, с. 92–96].

Як вірно стверджують С. А. Велів та О. В. Савенков, спірною є позиція, що обставини, які розглядаються, здійснюють вплив на вину та її ступінь. Вина є обов'язковою ознакою суб'єктивної сторони складу злочину. Обставини, передбачені у ст. 66 КК, характеризують не лише суб'єктивні властивості діяння, а й об'єктивні його ознаки та особу винного [8, с. 54]. Тим паче позиція, що вина як ознака суб'єктивної сторони складу злочину має певний ступінь, на наш погляд, взагалі викликає заперечення, бо відповідно до ст. 23 КК виною є психічне ставлення особи до вчинюваної дії чи бездіяльності та її наслідків, виражене у формі умислу або необережності. Психічне ставлення формується до діяння, яке вчиняє особа, або існує, або відсутнє, а говорити про ступінь такого психічного ставлення, на наш погляд, не зовсім вірно. Конкретна форма вини (умисел та необережність), безперечно, впливає на ступінь суспільної небезпечності (тяжкості) злочину, проте, на наш погляд, сама вина ступеня не має.

Навряд чи переконливою є і позиція щодо визнання зазначених обставин такими, що пом'якшують суспільну небезпечність діяння, бо виходячи з перерахованих у кримінальному законі обставин, можна дійти висновку, що не всі обставини, передбачені в ч. 1 ст. 66 КК, характеризують суспільну небезпечність діяння, а відносяться, наприклад, до характеристики особи винного (приміром, вчинення злочину неповнолітнім (п. 3 ч. 1 ст. 66 КК)).

Вважаємо, що визнавати зазначені обставини такими, що пом'якшують відповідальність, теж не зовсім вірно. По-перше, така назва не співвідноситься з назвою розділів, в яких мова йде про врахування зазначених обставин. По-друге, якщо під відповідальністю розуміти обов'язок особи відповідати за свої дії або передбачене КК обмеження прав і свобод особи, яка вчинила злочин, що індивідуалізується в обвинувальному вирокі суду (при призначенні покарання) і здійснюється спеціальними органами виконавчої влади держави, то як можна пом'якшити такий обов'язок чи пом'якшити передбачене КК обмеження прав і свобод? Як вірно стверджує Г. П. Новосьолов, «кримінальна відповідальність не може бути більшою або меншою: вона або існує, або відсутня» [9, с. 388]. Крім того, термін «обставини, що пом'якшують відпові-

дальність», на наш погляд, більш підходить, з певною долею умовності, для визначення обставин (ознак), зазначених в Особливій частині КК, – привілейованих ознак складу злочину, бо саме вони є одним із засобів диференціації кримінальної відповідальності та впливають на її міру.

Такі розходження у поглядах вчених пов'язані з тим, що в самому кримінальному законодавстві в різний період ці обставини називалися по-різному. Так, глави IV, V «Уложення про покарання кримінальні та виправні» 1845 р. були присвячені обставинам, що зменшують вину та покарання. У Керівних началах з кримінального права РРФСР 1919 р. давалося визначення обставин, які «при визначенні міри покарання в кожному конкретному випадку слід враховувати» (ст. 12). КК УРСР 1922 р. також закріплював перелік обставин, що визначають міру покарання (ст. 25). У КК УРСР 1927 р. вперше з'явилася спеціальна стаття, що закріплювала обставини, які пом'якшують покарання при призначенні його міри (ст. 48). КК України 1960 р. називав обставини, які розглядаються, такими, що пом'якшують відповідальність (ст. 40). І лише у КК України 2001 р. ці обставини названі законодавцем такими, що пом'якшують покарання.

Вважаємо, що сучасне найменування зазначених обставин такими, що пом'якшують покарання, видається найбільш вірним і точним. Так, на думку О. В. Іщенка, нова назва – обставини, що пом'якшують покарання – не лише співзвучна з назвою розділу КК, а й підкреслює, що ці обставини підлягають врахуванню саме при призначенні покарання [10, с. 67]. Подібну позицію висловлюють М. Н. Становський, В. І. Зубкова та інші автори [11, с. 168; 12, с. 228; 13, с. 16].

Досліджуючи обставини, що пом'якшують покарання, необхідно визначитися і з їх поняттям. Узагальнивши викладені в науковій літературі позиції щодо визначення поняття «обставини, що пом'якшують покарання», слід зазначити, що більшість науковців визначає наведені обставини як встановлені судом за конкретною справою об'єктивні та суб'єктивні чинники, що не є ознаками конкретного складу злочину (ні основними, ні привілейованими), проте свідчать про зниження суспільної небезпечності вчиненого діяння і (або) особи винного і тим самим виступають підставою для пом'якшення покарання.

Інші вчені пов'язують визначення обставин, що пом'якшують покарання, не лише з їх впливом на тяжкість злочину та особу винного, а і з можливістю пом'якшення покарання згідно з вимогами принципу гуманізму. Так, А. Л. Кругліков зазначає, що обставини, які пом'якшують покарання, це чинники, що пом'якшують покарання внаслідок їх суттєвого впливу на тяжкість злочину та (або) особу винного, чи пом'якшують покарання відповідно до вимог принципу гуманізму [6, с. 48].

Низка авторів розглядають обставини, що пом'якшують покарання, як обставини, що стосуються вчиненого злочину або особи винного, які згідно з загальними засадами призначенні покарання підлягають обов'язковому врахуванню при призначенні покарання. Наприклад, Т. В. Непомняца визначає обставини, що пом'якшують покарання, як чинники, що лежать за межами складу злочину, характеризують об'єктивні та суб'єктивні властивості діяння, а також особу винного та сприяють індивідуалізації покарання [14, с. 66].

Найбільш широке значення обставинам, що пом'якшують покарання, у визначенні їх поняття надає Б. В. Сідоров, який стверджує, що обставини, які пом'якшують покарання, – це дані, що характеризують злочин, особу винного, її суспільну небезпечність, можливі умови її виправлення, необхідні для визначення найбільш доцільної міри покарання [15, с. 43].

Протилежну позицію займає Т. І. Нікіфорова, яка стверджує, що під обставинами, що пом'якшують покарання, слід розуміти обставини, які знаходяться за межами ступеня тяжкості вчиненого злочину і особи винного, але, за їх наявності, виходячи з морально-етичних норм суспільства, особа, яка вчинила злочин, заслуговує поблагливого ставлення до себе, а отже, – пом'якшення покарання [16, с. 31].

Для встановлення правової природи та визначення поняття обставин, що пом'якшують покарання, необхідно встановити характерні особливості (ознаки). З етимологічної точки зору під обставиною розуміється подія, факт, що сприяють чому-небудь, пов'язані з чимось, та чи інша сторона справи.

1. Обставини, що пом'якшують покарання, – *це встановлені судом у конкретній кримінальній справі чинники (факти, події, умови)*. Ці чинники встановлює лише суд, бо це – єдиний орган державної влади, що правомочний призначати покарання за вчинений злочин. Так, відповідно до ст. 62 Конституції України особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду. Крім того, на це неодноразово звертає увагу кримінальний закон (ч. 2 ст. 2, ч. 2, 3 ст. 19, ч. 2 ст. 20, ч. 1 ст. 50, ст. 51, ч. 5 ст. 52, ч. 2, 4, 5 ст. 53, ст. 54, ч. 2, 3 ст. 55, ч. 1, 3 ст. 57, ч. 1, 2 ст. 58, ч. 1 ст. 59, ч. 1 ст. 62, ч. 1 ст. 64, ч. 1, 2 ст. 65, ч. 2, 3 ст. 66, ч. 2, 3, 4 ст. 67, ч. 1, 4 ст. 68, ч. 1, 2 ст. 69 тощо КК).

Під час розслідування кримінальної справи органи досудового слідства встановлюють всі об'єктивні та суб'єктивні обставини конкретної справи, які пізніше вже суд оцінює і визнає, в тому числі і як такі, що пом'якшують покарання. Жоден інший орган державної влади не може визнавати певні чинники (факти) у конкретній кримінальній вправі такими, що пом'якшують покарання при його призначенні, бо це виключна прерогатива суду.

2. Ці чинники можуть бути як *об'єктивного*, так і *суб'єктивного характеру*. Будь-яке діяння особи, в тому числі і кримінально каране (злочинне), містить в собі сукупність (єдність) як об'єктивних (зовнішніх, фізичних), так і суб'єктивних (внутрішніх, психічних) ознак. Розподілити вчинок (поведінку) особи на об'єктивні та суб'єктивні елементи (ознаки) можливо лише умовно, проте окреме встановлення та аналіз цих ознак поведінки (злочинного діяння), що прийнятий у науковій юридичній літературі та слідчо-судовій практиці, допомагає глибше вивчити кожну з них та, відповідно, призначити певне покарання за вчинене, бо як об'єктивні, так і суб'єктивні ознаки вчиненого особою діяння (злочину) можуть бути визнані такими, що пом'якшують покарання.

3. Ці чинники *не є ані основними, ані привілейованими, ані кваліфікуючими (особливо кваліфікуючими) ознаками* складу конкретного злочину, вчиненого особою, тобто всі вони обов'язково повинні знаходитися за межами складу злочину. В теорії кримінального права ця точка зору є домінуючою. Системний аналіз положень КК України свідчить про те, що *одна й та сама обставина* може бути передбачена у диспозиції статті Особливої частини КК як ознака складу конкретного злочину і водночас фігурувати в переліку тих обставин, що зазначені у ч. 1 ст. 66 КК як такі, що пом'якшують покарання. Наприклад, ст. 116 КК передбачає відповідальність за вбивство, вчинене в стані сильного душевного хвилювання, наявність якого і визначає кваліфікацію злочину саме за цією статтею КК. Проте і в п. 7 ч. 1 ст. 66 КК вчинення злочину під впливом сильного душевного хвилювання визнається обставиною, що пом'якшує покарання.

У таких ситуаціях виникає питання: чи може суд, кваліфікуючи дії винного за відповідною статтею (частиною статті) Особливої частини КК, при призначенні покарання ще раз (тобто вдруге) врахувати ту обставину, що вплинула на кваліфікацію цього злочину, як таку, що пом'якшує покарання, бо вона зазначена і в ч. 1 ст. 66 КК? У ч. 3 ст. 66 КК це питання вирішується однозначно: якщо будь-яка з обставин, що пом'якшує покарання, передбачена в диспозиції статті Особливої частини КК як ознака, що впливає на кваліфікацію злочину, суд не може ще раз враховувати її при призначенні покарання як таку, що його пом'якшує.

4. Ці чинники (фактори) знаходять своє відтворення в конкретній кримінальній справі, а тому *їх кількість може бути доволі значною*, тому головне, щоб такі *обставини стосувалися вчиненого злочину та (або) особи, яка його скоїла*. Саме тому перелік обставин, що пом'якшують покарання, наведених у ч. 1 ст. 66 КК, *не є вичерпним* і згідно з ч. 2 ст. 66 КК суд має право враховувати при призначенні покарання як обставини, що його пом'якшують, і такі, котрі в ч. 1 ст. 66 КК прямо не передбачені. На це звертає увагу і Пленум Верховного Суду України в абз. 1 п. 5 Постанови від



24 жовтня 2003 р. № 7 «Про практику призначення судами кримінального покарання» [17].

5. Ці обставини суд *зобов'язаний* врахувати у кожній конкретній кримінальній справі у разі постановлення обвинувального вироку та призначення особі, визнаній винною у вчиненні злочину, покарання. Урахування судом обставин, перелік яких наведено у ч. 1 ст. 66 КК, є *обов'язком* суду, тому він не може ігнорувати їх при призначенні покарання.

6. Ці чинники притаманні не лише якомусь конкретному злочину, а можуть бути наявні *при вчиненні будь-якого злочину або притаманні більшості з них*. Це пояснюється тим, що обставини, які пом'якшують покарання, тією чи іншою мірою характеризують або поведінку особи, тобто вчинене нею злочинне діяння, або саму особу винного. Наприклад, будь-який злочин, що вчиняється загальним суб'єктом, може бути скоєний неповнолітньою особою або така особа може бути співучасником (організатором, підбурювачем, пособником, а в окремих випадках – і співвиконавцем) злочину (п. 3 ч. 1 ст. 66 КК), оскільки відповідно до ч. 1 ст. 22 КК кримінальній відповідальності підлягають особи, яким до вчинення злочину виповнилося шістнадцять років. Згідно ж із ч. 1 ст. 32 Цивільного кодексу України (далі – ЦК) фізична особа у віці від чотирнадцяти до вісімнадцяти років вважається неповнолітньою.

7. Обставини, що пом'якшують покарання, мають *визначену спрямованість впливу та виступають критерієм індивідуалізації покарання*, бо свідчать про зниження суспільної небезпечності вчиненого діяння і (або) особи винного. У загальнозмістовному значенні термін «пом'якшити» означає зробити більш м'яким, послабити щось. Стосовно покарання пом'якшення передбачає призначення більш м'якого за видом та розміром покарання порівняно з найбільш суворим його видом чи мірою. Крім того, кожна з обставин, що пом'якшує покарання, теж має свій ступінь зниження суспільної небезпечності, що в кожному разі впливає на вибір міри покарання.

Обставини, що пом'якшують покарання, *виступають підставою для його пом'якшення*. Наявність цих обставин дозволяє суду при призначенні покарання в межах санкції статті (частини статті) Особливої частини КК обрати менш суворий вид покарання або призначити покарання хоча й суворого виду, проте ближче до нижньої межі санкції. Ступінь пом'якшення покарання з урахуванням тієї чи іншої обставини в кожному конкретному випадку визначається судом на підставі всіх матеріалів справи.

Як відзначає Л. Л. Кругліков, особливістю обставин, що пом'якшують покарання, є те, що в законі заздалегідь визначений характер їх впливу на покарання, і суд не може надавати їм іншого значення, розцінюючи, наприклад, як обставину, що обтяжує покарання, таку, яка в законі зазначена як обставина, що його пом'якшує. Тобто кримінальний закон не повинен містити обставини, що

можуть переходити до своєї протилежності – в одній ситуації пом'якшувати покарання, а в іншій, навпаки, обтяжувати. Саме тому у кримінально-правовій літературі доволі часто висловлюється, на наш погляд, невірна позиція, що «в окремих випадках суд має право надати стану сп'яніння винного значення обставини, що пом'якшує покарання» [18, с. 131].

8. Обставини, що пом'якшують покарання, не є *похідними від інших обставин*. Не дивлячись на те, що в окремих випадках обставини, що пом'якшують покарання, які передбачені у ч. 1 ст. 66 КК, доволі близькі за змістом, проте вони є лише взаємопов'язаними між собою, а не похідними одна від одної. Так, наприклад, вказуючи причини вчинення злочину як обставини, що пом'якшують покарання, – вчинення злочину під впливом погрози, примусу (п. 6 ч. 1 ст. 66 КК), – законодавець закріплює як родову категорію (примус), так і видову (погроза), яка входять до зазначеного роду, що, вважаємо, не зовсім вірно з погляду законодавчої техніки.

У зв'язку з цим законодавець повинен надавати доволі чітке за змістом формулювання таким обставинам, щоб один і той самий чинник, факт, явище не можна було розглядати як наявність декількох обставин, що пом'якшують покарання, бо це призведе, на наш погляд, до безпідставного застосування окремих привілейованих інститутів кримінального права до особи, наприклад, призначення більш м'якого покарання (ст. 69 КК) тощо.

На підставі встановлених ознак можна сформулювати визначення поняття «обставини, що пом'якшують покарання».

**Обставини, що пом'якшують покарання** – це об'єктивні та суб'єктивні чинники (факти), які можуть бути наявні при вчиненні будь-якого злочину або притаманні більшості з них, які суд встановив та зобов'язаний врахувати при призначенні покарання особі, визнаній винною у вчиненні злочину, які не є ані основними, ані привілейованими ознаками конкретного складу злочину і не впливають на його кваліфікацію, проте мають визначену спрямованість впливу, бо свідчать про зниження суспільної небезпечності вчиненого діяння і (або) особи винного і тим самим виступають підставою для пом'якшення (зниження міри) покарання.

**Список використаної літератури:** 1. Кримінальний процесуальний кодекс України : прийнятий Верховною радою України Законом № 4651-VI від 13.04.2012. – Х. : Право, 2012. – 392 с. 2. Шаргородский М. Д. Вина и наказание в советском уголовном праве / М. Д. Шаргородский. – М. : Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1945. – 56 с. 3. Викторов Б. Раскаяние как смягчающее вину обстоятельство / Б. Викторов // Социалистическая законность. – 1961. – № 7. – С. 24. 4. Карпец И. И. Отягчающие и смягчающие обстоятельства в уголовном праве / И. И. Карпец. – М. : Госюриздат, 1959. – 120 с. 5. Долиненко Л. А. Смягчающие обстоятельства обстоятельства по действующему уголовному законодательству и в судебной практике : учеб. пособие / Л. А. Долиненко. – Иркутск : Иркутск. гос. ун-т им. А. А. Жданова. 1980. – 81 с. 6. Кругликов Л. Л. Смягчающие

и отягчающие ответственность обстоятельства в уголовном праве (Вопросы теории) / Л. Л. Круликов. – Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1985. – 164 с.

**7.** Применение наказания по советскому уголовному праву / [В. Д. Меньшагин, Н. Д. Дурманов, Г. А. Кригер и др.]. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1958 – 314 с.

**8.** Велиев С. А. Индивидуализация уголовного наказания / С. А. Велиев, А. В. Савенков. – М. : РОХОС, 2005. – 216 с.

**9.** Уголовное право. Общая часть : учеб. для вузов / отв. ред. И. Я. Козаченко, З. А. Незнамова. – 3-е изд., изм. и доп. – М. : Норма – Инфра-М, 2001. – 576 с.

**10.** Ищенко А. В. Назначение наказания по уголовному кодексу Российской Федерации : науч.-практ. пособие / А. В. Ищенко. – М. : Юрлитинформ, 2002. – 167 с.

**11.** Становский М. Н. Назначение наказания / М. Н. Становский. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 1999. – 480 с.

**12.** Зубкова В. И. Уголовное наказание и его социальная роль: теория и практика / В. И. Зубкова. – М. : Норма, 2002. – 304 с.

**13.** Мясников О. А. Смягчающие и отягчающие обстоятельства в теории, законодательстве и судебной практике / О. А. Мясников. – М. : Юрлитинформ, 2002. – 235 с.

**14.** Непомнящая Т. В. Назначение уголовного наказания: теория, практика, перспективы / Т. В. Непомнящая. – Юрид. центр Пресс, 2006. – 781 с.

**15.** Волков Б. С. Личность преступника и применение наказания / Волков Б. С., Сидоров Б. В., Малков В. П. ; под ред. Б. С. Волкова, В. П. Малкова. – Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1979. – 216 с.

**16.** Нікіфорова Т. І. Обставини, які пом'якшують покарання, за кримінальним правом України / Т. І. Нікіфорова. – Х. : Харків юрид., 2009. – 208 с.

**17.** Про практику призначення судами кримінального покарання : постанова Пленуму Верховного Суду України від 24 жовт. 2003 р. № 7 // Вісник Верховного Суду України. – 2003. – № 6. – С. 14–20.

**18.** Бейсенов Б. С. Алкоголизм: уголовно-правовые и криминологические проблемы / Б. С. Бейсенов. – М. : Юрид. лит., 1981. – 200 с.

*Надійшла до редакції 31.08.2012*

*Исследована юридическая природа обстоятельств, смягчающих наказания, установлены и раскрыты их признаки, сформулировано авторское определение понятия «обстоятельства, смягчающие наказание».*

*Legal nature of circumstances, emollient punishment, is probed, their signs are set and exposed, and author determination of concept «circumstances, emollient punishment» is formulated.*

УДК 343.13(477)

**Г. В. Соловей**

### **ДІЯ ПРИНЦИПУ ЗМАГАЛЬНОСТІ У ПІДГОТОВЧОМУ СУДОВОМУ ПРОВАДЖЕННІ КРИМІНАЛЬНИХ СПРАВ**

*Проаналізовано основні положення підготовчого судового провадження в кримінальних справах відповідно до нового Кримінального процесуального кодексу України. Розглянуто актуальні проблеми реалізації принципу змагальності у підготовчому провадженні та запропоновано шляхи їх вирішення.*

Новий Кримінальний процесуальний кодекс України (далі – КПК) суттєво реформував стадію підготовчого судового провадження з метою здійснення правосуддя на основі змагальності та процесуальної рівноправності сторін у кримінальному провадженні. Тому потребує концептуального дослідження реалізації змагальних засад у підготовчому судовому провадженні, оскільки дії, вчинювані суддею на цій стадії кримінального процесу, є гарантією законності, обґрунтованості, об'єктивності вироку, що, безумовно, має вагомe значення для сторін обвинувачення та захисту. Суддя оцінює докази з точки зору їх достатності для постановлення обвинувального чи виправдувального вироку в майбутньому на стадії судового розгляду справи [1, с. 165].

Багато науковців-процесуалістів у своїх працях неодноразово зазначали, що необхідно внести зміни до порядку здійснення попереднього розгляду справи судом. На цьому роблять акцент такі вчені, як В. К. Бабаєва, І. Б. Ісмаїлова, В. Т. Маляренко, А. І. Макарін, М. А. Маркуш, І. Ю. Мірошніков, А. А. Юносов та інші. Водночас новий КПК вніс суттєві зміни щодо реалізації принципу змагальності сторін у підготовчому судовому провадженні. Процесуальне значення цієї стадії полягає в тому, що в ній визначаються межі майбутнього судового розгляду кримінальної справи. Так, судовe провадження може відбуватися тільки за тим обвинуваченням, що його було сформульовано на досудовому розслідуванні кримінальної справи, тобто в межах висунутого обвинувачення відповідно до обвинувального акта (ч. 1 ст. 337 нового КПК) [2]. Саме суддя в попередньому розгляді справи створює всі необхідні умови для правильної організації та успішного проведення судового засідання.

**Метою** статті є науковий аналіз основних положень нового КПК щодо реформування стадії попереднього розгляду справи суддею.

Під час дії змагальних засад суд повинен створювати необхідні умови для виконання сторонами їх процесуальних обов'язків і здійснення наданих їм прав, забезпечувати учасникам рівні процесуально-правові можливості відстоювання й доказування своєї позиції в кримінальній справі. Разом з цим, сторонам кримінального судочинства повинна бути надана рівна можливість брати участь у розгляді питань, які вирішуються в підготовчому судовому засіданні. Підготовче провадження є самостійною стадією кримінального процесу, в якій суддя перевіряє матеріали кримінальної справи з огляду на те, чи є достатні підстави для призначення судового засідання, та вирішує питання, пов'язані з підготовкою справи до судового розгляду (ст. 314, 315 нового КПК) [2]. Судове провадження у першій інстанції починається із підготовчого судового засідання, яке призначається судом не пізніше п'яти днів з дня отримання обвинувального акта, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру чи клопотання про звільнення від кримінальної відповідальності

(ч. 1 ст. 314 нового КПК) [2]. Варто відзначити, що чинний КПК встановлював більші строки на цій стадії судового провадження. Так, відповідно до ст. 241 чинного КПК справа повинна бути призначена до попереднього розгляду не пізніше десяти діб, а у випадку складності справи – не пізніше тридцяти діб з дня її надходження до суду [3]. Таким чином, правові норми нового КПК будуть сприяти швидкому та оперативному розгляду справи.

Відповідно до принципу змагальності сторони повинні мати рівні процесуальні права. Однак у чинному КПК це правило порушено: стороні обвинувачення в підготовчому судовому засіданні надані більш широкі повноваження та можливості впливати на рішення суду. Так, попередній розгляд справи здійснюється суддею одноосібно з обов'язковою участю прокурора. Про день попереднього розгляду справи повідомляються також інші учасники процесу, однак їх неявка не перешкоджає розгляду справи (ч. 1 ст. 240 чинного КПК) [3]. Вважаємо, що така правова норма ставить у нерівне правове становище учасників кримінального процесу. За такої ситуації умовною є участь сторін у доказуванні в стадії попереднього розгляду справи суддею, оскільки такий розгляд справи починається з доповіді прокурора щодо можливості призначення справи до судового розгляду і в той же час не враховується думка сторони захисту з цього питання, бо неявка останньої не перешкоджає попередньому розгляду справи в суді. Новий КПК вніс суттєві зміни до цієї норми права: по-перше, підготовче судове засідання відбувається за участю прокурора, обвинуваченого, захисника, потерпілого та його представника; по-друге, вказано, що суддя повинен з'ясувати в учасників судового провадження їх думку щодо можливості призначення судового розгляду (ч. 2 ст. 314) [2]. Вважаємо, що саме виходячи з принципу змагальності та забезпечення процесуальної рівноправності сторін у підготовчому провадженні, автори нового КПК не вказують на публічно-правовий обов'язок державного обвинувача бути у підготовчому судовому провадженні. Саме ст. 314 нового КПК України надала сторонам обвинувачення та захисту можливість в однаковій мірі висловлювати судження щодо питань, винесених на розгляд у підготовчому засіданні, наприклад розглядати клопотання учасників про здійснення судового виклику осіб до суду для допиту, витребувати певні речі чи документи (п. 4 ч. 2 ст. 315), або обґрунтовувати свої правові позиції щодо доцільності обрання, зміни, скасування запобіжного заходу, який застосовано до обвинуваченого (ч. 3 ст. 315) [2].

Новий КПК України скасував такий інститут кримінального процесу, як повернення справи на додаткове розслідування не лише у підготовчому, а й у судовому провадженні. Відтепер якщо слідчий не зібрав необхідний доказовий матеріал вини підсудного, то суддя повинен постановити виправдувальний вирок або ж припинити провадження у справі. Наразі в чинному КПК вказано, що

під час попереднього розгляду справи суддя з власної ініціативи чи за клопотанням сторін процесу повертає справу на додаткове розслідування у випадках, коли, по-перше, під час порушення справи, при провадженні дізнання або досудового слідства були допущені суттєві помилки, без усунення яких справа не може бути призначена до судового розгляду (ст. 247), по-друге, неповно чи недостатньо обґрунтовано проводилися процесуальні дії у стадії досудового слідства, якщо ця неповнота або неправильність не може бути усунута в судовому засіданні (ст. 281) [3]. Більшість науковців вважають, що, відправляючи справу на дорозслідування, суд ініціює продовження слідчої діяльності, виконує не властиву йому функцію обвинувачення [1, с. 150; 4, с. 112]. Ми погоджуємося із вищевказаним положенням та вважаємо, що інститут повернення справи на дорозслідування не відповідає ст. 62 Конституції України (усі сумніви тлумачаться на користь обвинуваченого) [5], оскільки погіршує становище обвинуваченого, який утримується під вартою.

Вважаємо, що скасування права суду щодо повернення справи прокурору з метою усунення недоліків при провадженні досудового розслідування та для збору додаткових доказів є цілком обґрунтованим та необхідним для вітчизняного кримінального судочинства. Ліквідація вищевказаного інституту сприятиме демократизації кримінального процесу, неупередженому дослідженню доказів, посилить відповідальність органів досудового слідства та покращить якість їхньої роботи [6, с. 93]. За оцінками експертів, буде вноситися до 20–30 % виправдувальних вироків. Зазначені показники ухвалення таких вироків характерні для Європи й більшості правових та демократичних країн світу. На даний час постановлення виправдувального вироку вважається недоліком у правоохоронній системі. Тому цей стереотип, який залишився ще від радянських часів, потрібно викоринювати з вітчизняного кримінального процесу.

Водночас є правильною позиція авторів нового КПК, які зберегли інститут повернення справи прокурору під час підготовчого судового провадження (п. 3 ч. 3 ст. 314). Однак деякі науковці зазначають, що такий інститут потрібно виключити з кримінально-процесуального законодавства через те, що він дуже схожий із інститутом повернення справи на додаткове розслідування. На їхню думку, оскільки прокурор є стороною обвинувачення і саме йому повертається справа для виправлення певних недоліків, то порушується принцип змагальності та процесуальної рівноправності учасників кримінального провадження [7, с. 57; 8, с. 37]. Ми не підтримуємо даний висновок, бо таке рішення не відповідає за юридичним змістом інституту повернення справи на додаткове розслідування. Так, суддя має право повернути обвинувальний акт, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру прокурору, якщо вони не відповідають вимогам закону, а саме ст. 291, 292 нового КПК. Зазначені статті визначають, які саме відомості повинні містити вищевказані

документи, як і ким останні затверджуються. Таким чином, повернення справи прокурору впливає лише на форму обвинувачення, тобто її формальну сторону, а повернення справи на додаткове розслідування – на змістовне наповнення обвинувачення.

Чинний КПК передбачає правову норму, за якою постановою про повернення справи прокурору оскарженню не підлягає, на неї може бути внесено подання прокурора (ч. 2 ст. 249-1). Водночас новий КПК суттєво змінив такий стан речей та визначив, що ухвала про повернення обвинувального акта, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру може бути оскаржена в апеляційному порядку (ч. 4 ст. 314). На нашу думку, таке нововведення є цілком обґрунтованим, оскільки для усунення виявлених порушень прокурору необхідний певний час, потім ще суд не пізніше п'яти днів призначає підготовче судове засідання, все це в комплексі затягує розгляд справи, погіршує становище обвинуваченого, наприклад якщо він перебуває під вартою. Тому така зміна у кримінальному судочинстві створить можливість для кращого захисту прав учасників провадження. Водночас новий КПК не вказав строк, протягом якого прокурор може усунути недоліки та знову направити відповідні матеріали для призначення підготовчого судового засідання. Варто відзначити, що проект КПК від 13 грудня 2007 р. зобов'язував прокурора протягом п'яти днів забезпечити усунення допущених порушень (ч. 2 ст. 327) [9]. Вважаємо, що у новому КПК необхідно передбачити аналогічні положення, доповнивши ст. 314 новою ч. 5 такого змісту:

«Прокурор зобов'язаний усунути недоліки обвинувального акта, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, які не відповідають вимогам цього Кодексу, протягом п'яти днів з дня постановлення рішення про повернення справи прокурору».

Новий КПК змінив порядок вручення обвинуваченому копії обвинувального акта. Так, відповідно до ст. 293 прокурор одночасно з переданням такого акта, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру до суду зобов'язаний під розписку надати їх копії та копію реєстру матеріалів досудового розслідування підозрюваному, його захиснику, законному представнику, захиснику особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного або виховного характеру. Такий процесуальний порядок отримання копії обвинувального акта відповідає змагальним засадам кримінального судочинства. Оскільки за чинним КПК копія обвинувального висновку вручаються підсудному під розписку не пізніше як за три доби до дня розгляду справи в суді (ст. 254), вважаємо, що така правова норма встановлює занадто короткий термін для належної підготовки сторони захисту до відстоювання своєї правової позиції у підготовчому та судовому провадженнях. Науковці також неодноразово зазначали, що такий спосіб вручення копії обвинувального

висновку обмежує право обвинуваченого на захист, ставить сторони в процесуально нерівноправне становище, не дає змоги в повному обсязі вивчити матеріали справи, перешкоджає реалізації змагальних засад у стадії попереднього розгляду справи суддею [4, с. 148; 10, с. 122]. Ми погоджуємося з такою позицією і зазначаємо, що саме зміна порядку отримання учасниками кримінального провадження копій обвинувального акта, перенесення його вручення на момент закінчення досудового розслідування сприятиме реалізації принципу змагальності та процесуальної рівноправності сторін у підготовчому судовому провадженні. Тому дане нововведення в новому КПК є доцільним та науково обґрунтованим і відповідає принципам кримінального провадження.

На підставі проведеного дослідження можна запропонувати такі висновки:

1. Автори нового КПК кардинально реформували принцип змагальності в кримінальному процесі, а також врахували конституційне положення про рівність учасників на стадії підготовчого судового провадження з метою найбільш повного захисту прав людини та громадянина. Так, новий КПК урівняв права сторін обвинувачення й захисту, скасувавши обов'язкову участь прокурора при попередньому розгляді справи, змінив процесуальний порядок вручення обвинуваченому копії обвинувального акта.

2. Новий КПК скасував інститут повернення справи на додаткове розслідування із підготовчого та судового провадження. Це дозволить чітко розподілити функції обвинувачення, захисту й вирішення справи по суті між судом та сторонами процесу, а також суттєво розширить дію принципу змагальності в кримінальному провадженні.

**Список використаної літератури:** 1. Маляренко В. Т. Реформування кримінального процесу України в контексті європейських стандартів: теорія, історія і практика : підручник / В. Т. Маляренко. – К. : Ін Юре, 2004. – 544 с. 2. Кримінальний процесуальний кодекс України : закон України від 13 квіт. 2012 р. № 4651-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651a-17>. 3. Кримінально-процесуальний кодекс України : закон України від 28 груд. 1960 р. № 1001-05 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1001-05>. – Станом на 18 січ. 2012 р. 4. Маркуш М. А. Принцип змагальності в кримінальному процесі України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Маркуш Марія Андріївна. – Х., 2005. – 210 с. 5. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр>. 6. Ісмаїлова Л. Б. Процесуальні та етико-психологічні питання забезпечення рівності сторін в кримінальному судочинстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Ісмаїлова Лілія Бекташівна. – К., 2007. – 216 с. 7. Юнусов А. А. Інститут возвращення уголовного дела прокурору в системе положений и норм уголовного судопроизводства России : учеб. пособие / А. А. Юнусов ; под общ. ред. Н. Н. Ковтуна – Нижнекамск : Изд-во НМИ, 2005. – 178 с. 8. Морозов П. Трансформация института



возвращения судом уголовного дела прокурору / П. Морозов // Законность. – 2005. – № 8. – С. 36–38. **9.** Проект Кримінального процесуального кодексу України : від 13 груд. 2007 р., реєстр. № 1233 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=31115](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31115). **10.** Бабаєва В. К. Сутність і значення стадії розгляду кримінальної справи суддею / В. К. Бабаєва // Університетські наукові записки. – 2002. – № 4. – С. 120–123.

Надійшла до редколегії 16.08.2012

*Проанализированы основные положения подготовительного судебного производства по уголовным делам в соответствии с новым Уголовным процессуальным кодексом Украины. Рассмотрены актуальные проблемы реализации принципа состязательности в подготовительном производстве и предложены пути их решения.*

*The main provisions of the preparatory proceedings in criminal cases under the new Criminal Procedural Code of Ukraine are analyzed. Actual problems of the adversarial principle in the pre-court proceedings are observed and their solutions are proposed.*

УДК 343.98

**Р. Л. Степанюк**

### **НАПРЯМИ ФОРМУВАННЯ МЕТОДИК РОЗСЛІДУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ ЗІ ЗЛОВЖИВАННЯМИ З БЮДЖЕТНИМИ КОШТАМИ В АГРОПРОМИСЛОВОМУ КОМПЛЕКСІ**

*Розглянуто сучасний стан і перспективні напрями формування окремих методик розслідування злочинів, пов'язаних зі зловживаннями з бюджетними коштами в агропромисловому комплексі. На основі аналізу наукової літератури та слідчої практики запропоновано авторське бачення ієрархічної структури відповідних міжвидових і підвидових криміналістичних методик.*

На сьогодні не є секретом, що в Україні, не дивлячись на значні природно-кліматичні переваги для здійснення сільського господарства, ця галузь економічної діяльності характеризується кризовими явищами, що негативно позначається на всій економіці держави. З метою забезпечення умов для розвитку сільського господарства державна політика в цій сфері спрямована у тому числі на здійснення підтримки фермерських та інших агропромислових господарств, забезпечення належного функціонування аграрного ринку за рахунок бюджетних коштів. У зв'язку з цим затверджені і реалізуються державні і місцеві цільові програми щодо розвитку українського села, сільських територій та сільських територіальних громад тощо.

Загальнодержавні управлінські заходи у сфері реалізації державної політики в аграрній сфері здійснює Міністерство аграрної політики та продовольства України, яке діє на підставі Положення, затвердженого указом Президента України від 23 квітня 2011 р.

№ 500/2011 [1]. Завдання щодо функціонування окремих галузей агропромислового комплексу виконують підпорядковані Міністерству органи і підрозділи з питань розвитку сільських територій, ветеринарної медицини, карантину рослин. На місцевому рівні заходи з аграрних питань проводяться відповідними підрозділами (управліннями, відділами) агропромислового розвитку місцевих державних адміністрацій, інспекціями з питань сільського господарства.

Проте реалізація державної політики щодо підтримки сільського господарства за рахунок бюджетів, на жаль, супроводжується злочинними посяганнями, під час виявлення та розслідування яких правоохоронні органи стикаються з труднощами, зумовленими відсутністю сучасних науково-методичних рекомендацій. Це вимагає від криміналістичної науки здійснення теоретичного узагальнення та аналізу слідчої практики з метою формування окремих методик розслідування злочинів, пов'язаних зі зловживаннями з бюджетними коштами в агропромисловому комплексі.

За даними В. Г. Сюравчика, найбільш поширеними зловживаннями в аграрному секторі економіки є: розкрадання матеріальних цінностей Держкомрезерву; неефективне, нецільове використання бюджетних та позабюджетних коштів; неповернення іноземних кредитів, отриманих під гарантію Уряду за закуплену сільськогосподарську техніку; недбале зберігання й умисне приховування запасів зерна; розкрадання матеріальних цінностей під час сівби і збирання урожаю та інші зловживання, пов'язані з реформуванням аграрного сектора економіки України [2].

За результатами нашого дослідження можна відзначити більш широкий спектр злочинних посягань із бюджетними коштами та іншим державним майном, які доцільно типізувати залежно від конкретної сфери (місця або галузі) діяльності. У зв'язку з цим слід виокремити: а) управлінську діяльність, пов'язану з реалізацією державної підтримки аграрного сектора економіки; б) діяльність Аграрного фонду; в) діяльність Українського державного фонду підтримки фермерських господарств.

Для управлінської діяльності, пов'язаної з реалізацією державної підтримки аграрного сектору економіки, типовими є різноманітні злочинні прояви, зокрема: а) службові зловживання і підроблення в інтересах одержувачів бюджетних коштів, які не відповідають вимогам, що пред'являються до них законодавством, що призводить до виділення бюджетних асигнувань неналежним одержувачам; б) нецільове використання бюджетних коштів, призначених для фінансової підтримки агропромислових підприємств; в) розкрадання бюджетних коштів, іншого державного майна організованими групами з числа чиновників і підприємців.

Для виконання конкретних завдань щодо розвитку аграрного ринку, зокрема передбачених Законом України «Про державну підтримку сільського господарства України», було створено і забезпечено діяльність Аграрного фонду – спеціалізованої бюджетної

установи, що уповноважена від імені держави реалізовувати цінову політику в аграрному секторі економіки.

В узагальненому вигляді злочини в діяльності Аграрного фонду можна поділити на дві групи: а) злочини, що вчиняються службовими особами Фонду при здійсненні державних закупівель, наданні бюджетних позик (із застосуванням режиму державних заставних закупівель зерна [3]) виробникам, контролі за виконанням сільськогосподарськими підприємствами договірних умов із Фондом; б) злочини, що вчиняються службовими особами агропромислових підприємств.

Для першої групи злочинів характерні зловживання, пов'язані зі здійсненням державних закупівель, а також службові зловживання, хабарництво й інші корупційні злочини при виділенні бюджетних позик, прийманні, зберіганні та реалізації зерна та інших об'єктів застави за форвардними контрактами.

Друга група об'єднує зловживання з боку підприємців із метою необґрунтованого одержання бюджетних позик, а також розкрадання ними майна, що належить Фонду, службові зловживання, підроблення, недбаість при здійсненні господарської діяльності за договірними відносинами з Фондом.

Зокрема, значна кількість злочинів пов'язана зі зловживаннями із сільськогосподарською продукцією, яка має бути поставлена в майбутньому, як правило, після збирання врожаю, зберігається або переробляється підприємцями за договірними відносинами з Фондом. Типовими злочинними схемами в даному випадку є: а) привласнення, розтрата майна (зерна, цукру тощо), що належить Фонду і знаходиться на відповідальному зберіганні підприємства агропромислового комплексу; б) службові зловживання, що призводять до незаконного відчуження продукції, що належить Фонду і знаходиться на відповідальному зберіганні підприємства; в) службові зловживання з метою невиконання умов форвардних біржових контрактів із Фондом (одержання передоплати за поставки зерна, використання одержаних коштів на господарські потреби підприємства, наступне невиконання умов щодо поставки зерна, яке реалізується комерційним фірмам); г) розкрадання бюджетних коштів шляхом укладення безтоварних біржових контрактів із Аграрним фондом на купівлю-продаж зерна, підроблення документів про нібито наявне і відвантажене зерно; г) службові зловживання з метою фальсифікації даних, необхідних для укладення підприємством агропромислового комплексу форвардних біржових контрактів, контрактів на зберігання або реалізацію продукції Фонду (про відсутність заборгованості зі сплати обов'язкових платежів; про відповідність підприємства умовам, що пред'являються як обов'язкові для укладення контракту) тощо.

З метою підтримки фермерських господарств функціонує інша спеціалізована бюджетна установа – Український державний фонд підтримки фермерських господарств, що виконує функції з реаліза-

ції державної політики щодо підтримки становлення і розвитку фермерських господарств. Кошти фонду використовуються відповідно до Порядку використання коштів державного бюджету для надання підтримки фермерським господарствам, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2005 р. № 1102 [4].

Найбільш типовими зловживаннями у галузі діяльності зазначеного фонду є: а) шахрайське заволодіння службовими особами фермерських господарств бюджетними коштами, виділеними в якості компенсацій за нібито понесені витрати на господарські потреби; б) шахрайство з фінансовими ресурсами з боку службових осіб фермерських господарств із метою одержання бюджетного фінансування; в) зловживання службовим становищем службовими особами сільськогосподарських підприємств із метою необґрунтованого одержання бюджетних коштів; г) розкрадання бюджетних коштів, призначених для фінансування фермерських господарств, службовими особами Фонду; ґ) розкрадання майна Фонду службовими особами у поточній господарській діяльності; д) хабарництво та інші корупційні злочини з боку службових осіб Фонду при вирішенні питань щодо розподілу та виділення бюджетного фінансування фермерським господарствам; е) нецільове використання бюджетних коштів службовими особами Фонду; є) службова недбалість з боку службових осіб Фонду при здійсненні господарської діяльності.

Крім діяльності вищевказаних бюджетних установ, законодавством України передбачено інші заходи щодо підтримки сільського господарства, реалізація яких здійснюється у тому числі за рахунок бюджетних коштів. Слідчій практиці відомо чимало прикладів зловживань з боку службових осіб підприємств агропромислового комплексу з метою обманного одержання бюджетного фінансування, пільг за податками, привласнення одержаних бюджетних коштів, а також з боку службових осіб державних органів, що виявляються у розкраданнях, службових зловживаннях і нецільовому використанні бюджетних коштів, призначених для реалізації певних програм.

Зокрема, виявляється значна кількість злочинів, пов'язаних із фальсифікацією документів і отриманням фінансової підтримки підприємствами, які не відповідають вимогам законодавства щодо суб'єктів такої допомоги, необґрунтованим фінансуванням підприємств агропромислового комплексу, а також розкраданням бюджетних коштів, виділених у межах фінансування програм із підтримки агропромислового комплексу.

Ще одним різновидом злочинної діяльності є зловживання з бюджетними коштами службових осіб державних підприємств аграрного сектора економіки. До таких посягань слід відносити: а) нецільове використання бюджетних коштів, виділених підприємству на виконання цільових програм (щодо підвищення родючості ґрунтів), у тому числі пов'язане із умисною невиплатою заробітної плати працівникам; б) умисне невиконання службовими особами

вироків та інших рішень судів щодо стягнення з підприємств коштів, витрачених з бюджету; в) розкрадання, службові зловживання і/або службова недбалість при розпорядженні майном державного матеріального резерву; г) службові зловживання та/або службова недбалість при здійсненні господарської діяльності, пов'язаної з придбанням, переробкою та реалізацією сільськогосподарської продукції з метою необґрунтованого одержання бюджетного відшкодування у вигляді прямого фінансування або пільг за податками; г) розкрадання бюджетних коштів під час поточної господарської діяльності.

Підсумовуючи викладене, відзначимо, що урахування специфіки вищевказаних злочинних схем вимагає створення:

а) спеціальної міжвидової методики розслідування злочинів, пов'язаних зі зловживаннями з бюджетними коштами в агропромисловому комплексі;

б) підвидових методик розслідування найбільш розповсюджених злочинів у галузі агропромислового комплексу: 1) методики розслідування привласнення, розтрати майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем в агропромисловому комплексі; 2) методики розслідування економічного шахрайства в агропромисловому комплексі; 3) методики розслідування службових злочинів корупційної спрямованості, вчинених в агропромисловому комплексі.

**Список літератури: 1.** Положення про міністерство аграрної політики та продовольства України : затв. указом Президента України від 23 квітня 2011 р. № 500/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 31. – Ст. 1326. **2.** Сюрвачик В. Г. Запобігання корисливим злочинам в аграрному секторі економіки України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Сюрвачик Валерій Григорович. – К., 2007. – 20 с. **3.** Порядок надання бюджетних позик із застосуванням режиму державних заставних закупівель зерна : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 6 серп. 2008 р. № 705 // Урядовий кур'єр. – 14.08.2008. – № 49. **4.** Порядок використання коштів державного бюджету для надання підтримки фермерським господарствам : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 25 серп. 2005 р. № 1102 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 34. – Ст. 2269. – 3 наст. зм.

Надійшла до редколегії 07.07.2012

*Рассмотрено современное состояние и перспективные направления формирования частных методик расследования преступлений, связанных со злоупотреблениями с бюджетными средствами в агропромышленном комплексе. На основе анализа научной литературы и следственной практики предложено авторское видение иерархической структуры соответствующих межвидовых и подвидовых криминалистических методик.*

*The current state and perspective directions of the formation of particular methods of investigation of crimes related to abuse of budget funds in agriculture are observed. Based on the analysis of scientific literature and investigative practices the author's vision of a hierarchical structure of criminalistic inter-specific and subspecies methods is offered.*

УДК 343.846(477)

**С. С. Терещук**

**ПРОБЛЕМИ ІНТЕРПРЕТАЦІЇ ТА ВСТАНОВЛЕННЯ ОЗНАКИ  
«ДОБРОВІЛЬНІСТЬ» ПРИ ЗАСТОСУВАННІ ЗАОХОЧУВАЛЬНИХ  
НОРМ ОСОБЛИВОЇ ЧАСТИНИ КРИМІНАЛЬНОГО  
КОДЕКСУ УКРАЇНИ**

*Проаналізовано сутність добровільності позитивної посткримінальної поведінки як підстави застосування заохочувальних норм Особливої частини Кримінального кодексу України. Звернуто увагу на дискусійні питання в інтерпретації вказаної ознаки, розкрито її головні характеристики.*

В умовах побудови правової держави й формування демократичного суспільства вплив на соціально значущу поведінку людини, регулювання суспільних відносин має забезпечуватися за допомогою всіх наявних правових засобів. Одним із них в кримінальному праві України є заохочення особи, яка вчинила злочин, до позитивної (соціально корисної та схвалюваної) поведінки. Можливість застосування норм про таке заохочення є додатковим засобом, що дозволяє покращувати ефективність і результативність діяльності органів влади, які забезпечують правопорядок і здійснюють правосуддя.

Проблема заохочувальних норм у кримінальному праві України була предметом уваги П. Андрушка, М. Бажанова, Ю. Бауліна, В. Борисова, А. Вознюка, Н. Гуторової, О. Дудорова, О. Житного, А. Золотарьова, В. Куца, М. Мельника, А. Музики, В. Наден, В. Навроцького, В. Тихого, Г. Усатого, П. Фріса, М. Хавронока, П. Хряпінського, С. Яценка та деяких інших фахівців. Водночас у зв'язку зі складністю феномена заохочення питання подальшого вдосконалення його законодавчого відображення та розвитку практики реалізації заохочувальних норм не втрачають актуальності. Метою цієї публікації є аналіз змісту добровільності як однієї з властивостей (ознак) позитивної посткримінальної поведінки, що заохочується положеннями Особливої частини Кримінального кодексу (КК) України, які передбачають спеціальні види звільнення від кримінальної відповідальності.

Як вказує В. М. Кудрявцев, право регулює не всю поведінку особи, а лише деякі її види, що мають важливе соціальне значення. Будучи закріпленими у позитивній чи негативній формі правовою нормою, така поведінка стає юридично значущою і тягне ті чи інші правові наслідки [1, с. 38]. У заохочувальних нормах Особливої частини кримінального права як підстава звільнення від кримінальної відповідальності передбачена поведінка особи, спрямована на певні соціально корисні результати (мінімізацію суспільно небезпечних наслідків злочину, поновлення пошкоджених злочином суспільних відносин [2, с. 13]). При цьому в більшості з таких при-

писів фігурує ознака «добровільність» відповідної поведінки. Виятком є дві групи норм згаданого інституту. Так, не передбачають вказаної ознаки спеціальні види звільнення від кримінальної відповідальності, в яких його підставою виступає вимагання хабара чи неправомірної вигоди (ч. 5 ст. 368-3 «Комерційний підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми», ч. 5 ст. 368-4 «Підкуп особи, яка надає публічні послуги», ч. 6 ст. 369 «Пропозиція або давання хабара»). Зазначені випадки входять до інституту звільнення від кримінальної відповідальності, однак їх юридична природа не пов'язана із заохоченням. Як відзначила О. Ф. Ковітіді, якщо особа чиняє підкуп чиновника під впливом вимагання вигоди з боку останнього, шкода об'єкту кримінально-правової охорони заподіюється нею вимушено, для запобігання шкоді своїм правам і законним інтересам, що наближує вимагання до психічного примусу, а ситуації, описані в ч. 6 ст. 369 (ч. 5 ст. 368-3, ч. 5 ст. 368-4 КК) – до обставин, які виключають заочинність діяння [3, с. 47–48]. Тому вказані три спеціальні випадки звільнення від кримінальної відповідальності не розглядатимуться в цьому дослідженні.

Добровільність поведінки особи законодавець не згадує й у заохочувальних положеннях Особливої частини КК, що містяться в ст. 175 (ч. 3), 212 (ч. 4) та 212-1 (ч. 4) КК. Як вважає П. В. Хряпінський, відсутність прямої вказівки в даних випадках на добровільність поведінки не виключає цієї її характеристики, оскільки впливає із суспільно корисної спрямованості дій [2, с. 45]. На нашу думку, таке рішення законодавця можна пояснити й іншими обставинами. Об'єктивним змістом описаної у вказаних нормах посткримінальної поведінки особи є виконання нею (хоча й запізніле) свого обов'язку (виплати заробітної плати, стипендії, пенсії чи іншої встановленої законом виплати громадянам, сплати податку, збору, обов'язкових платежів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування тощо). Згідно з чинним законодавством без свідомої участі винної особи у забезпеченні отримання коштів постраждалими від порушення трудових прав громадянами або у зарахуванні коштів до бюджетів усіх рівнів чи у фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування відповідні операції є вже не «виплатою» чи «сплатою», а примусовим стягненням заборгованості. Воно здійснюється за рішенням спеціально уповноважених органів влади – суду, податкової служби тощо та не передбачає волевиявлення винного (наприклад, ч. 11 ст. 87 Податкового кодексу України встановлює: орган стягнення звертається до суду з позовом про стягнення суми податкового боргу платника податку – фізичної особи. Стягнення податкового боргу за рішенням суду здійснюється державною виконавчою службою відповідно до закону про виконавче провадження) [4]. Тому описані в ч. 3 ст. 175, ч. 4 ст. 212, ч. 4 ст. 212-1 КК дії апріорі можуть бути лише добровільними. Не випадково, на нашу думку, при

характеристиці компромісної норми, встановленої у ч. 4 ст. 212 КК, вітчизняні дослідники згадують добровільність відповідних дій особи, хоч вона й не згадана у цьому приписі. Наприклад, Ю. В. Баулін зазначає, що сплата податків чи зборів має місце, «якщо суб'єкт добровільно (не обов'язково за власною ініціативою) або за пропозицією (ініціативою) працівників податкових органів ... сплатив ... заборговану ним суму...» [5, с. 234]. Принагідно зазначимо, що в деяких зарубіжних кримінальних законах компромісні норми у сфері оподаткування містять аналізовану ознаку. Так, у КК Киргизької республіки (абз. 2 примітки до ст. 213) передбачається звільнення від кримінальної відповідальності винного в ухиленні від сплати податків за умов добровільного погашення всієї суми податкової заборгованості, в тому числі штрафних санкцій, пені, відсотків [6, с. 216]. Отже, в згаданих вище заохочувальних нормах законодавцем моделюється посткримінальна поведінка, яка є саме добровільною. Зважаючи ж на слушну думку Н. О. Лопашенко, що «чим більше роз'яснень закону буде в ньому самому, тим ... краще з точки зору одноманітності його застосування» [7, с. 99], є підстави підтримати пропозиції про доповнення ч. 3 ст. 175 КК вказівкою на добровільність сплати коштів [2, с. 46]. Така думка є слушною й стосовно вдосконалення ч. 4 ст. 212 КК та ч. 4 ст. 212-1 КК. Наведені уточнення підвищать інформативність та профілактичний потенціал заохочувальних норм, що містяться в зазначених положеннях КК.

У всіх інших заохочувальних нормах Особливої частини КК (ч. 2 ст. 111, ч. 2 ст. 114, ч. 3 ст. 175, ч. 4 ст. 212, ч. 4 ст. 212-1, ч. 2 ст. 255, ч. 2 ст. 258-3, ч. 6 ст. 260, ч. 3 ст. 263, ч. 4 ст. 289, ч. 4 ст. 307, ч. 4 ст. 309, ч. 4 ст. 311, ч. 5 ст. 321, ч. 6 ст. 369, ч. 5 ст. 368-3, ч. 5 ст. 368-4, ч. 3 ст. 369) ознака «добровільність» введена законодавцем в опис поведінки особи як підстави звільнення від кримінальної відповідальності (її названо у диспозиціях вказаних норм). Тому в процесі оцінки наявності підстав їх застосування й реалізації передбаченого ними правового заохочення (звільнення від кримінальної відповідальності) особи, що ухвалюють відповідні кримінально-правові рішення, мають встановити, крім інших юридично значущих ознак, і факт добровільності відповідних посткримінальних дій (комплексу дій) особи. Однак ця ознака в складі підстав звільнення від кримінальної відповідальності за статтями Особливої частини КК є однією з найбільш дискусійних.

Так, розглядаючи звільнення від кримінальної відповідальності особи, яка після давання хабара добровільно заявила про те, що сталося, органу, наділеному законом правом на порушення кримінальної справи, Б. В. Волженкін вказував: у випадках, коли хабародавець з'явився із зізнанням, побоюючись, що про факт дачі хабара стало або може стати відомо органам влади, немає підстав для визнання заяви добровільною, і хабародавець підлягає кримінальній відповідальності. На його думку, обов'язковою для застосу-



вання такої норми є «справжня добровільність» заяви про давання хабара [8]. Надавши пріоритет моральному аспекту дій хабародавця (протосоціальної мотивації заяви), фахівець дещо змішує спонуку до посткримінальної поведінки, передбаченої Особливою частиною КК та мотивацію дійового каяття, яке закріплене в частині Загальній (ст. 45 КК). Для останнього дійсно щире розкаяння особи (усвідомлення особою своєї провини, відвертий, правдивий, щиро-сердий жаль за вчиненням і засудження своєї суспільно небезпечної поведінки, почуття жалю й сорому з приводу вчиненого діяння [9, с. 112–113]) є обов'язковою суб'єктивною ознакою. Вимагати ж широкого розкаяння при звільненні від кримінальної відповідальності за приписами Особливої частини неправомірно. Слід підкреслити, що добровільність поведінки не є аналогом широкого каяття. Вона означає лише відсутність зовнішнього примусу до певних дій, незалежно від їх мотивів [9, с. 112–113]. Як вказує В. М. Рябчук, добровільність відповідної поведінки не обов'язково свідчить про розкаяння винного у своїх попередніх злочинних діях, адже може бути викликана й будь-якими іншими мотивами (такими, як страх перед відповідальністю або викриттям, жалем щодо рідних, близьких або інших осіб, які можуть постраждати в результаті правопорушення чи його наслідків, розчаруванням у співучасниках, страхом перед помстою з їхнього боку, усвідомленням безперспективності своїх дій чи їх шкідливості для власного здоров'я, бажанням слідувати порадам близьких чи осіб, які користуються авторитетом і т. ін.) [10, с. 33].

Не є бездоганною інтерпретація змісту ознаки «добровільність» щодо заяви хабародавця про вчинений злочин, яку дає Пленум Верховного Суду. У постанові від 26.04.2002 № 5 «Про судову практику у справах про хабарництво» добровільною пропонується вважати усну чи письмову заяву в ОВС, прокуратуру, інший державний орган, наділений правом порушувати кримінальну справу, зроблену з будь-яких мотивів, але не у зв'язку з тим, що про даний хабар стало відомо органам влади чи компетентним службовим особам [11, с. 271]. Таким чином, несумісними визнано добровільність заяви особи про вчинене нею давання хабара та страх перед кримінальною відповідальністю за нього. Однак цей мотив не може однозначно виключати добровільність посткримінальної поведінки. Зокрема вона наявна й у випадку, якщо про хабар стало відомо правоохоронним органам, але реальна загроза для особи бути затриманою відсутня (зважаючи на поки що високу латентність, низький відсоток розкриття хабарництва, складність доказування цього злочину, вірогідність уникнути кримінального переслідування для винних у цьому злочині є, на жаль, поки що досить високою). Якщо ж особа повідомляє про вчинене нею, усвідомлюючи реальність і неминучість її викриття, повідомлення є вимушеним, а не добровільним [12, с. 50].

На думку М. І. Мельника, добровільність дій передусім передбачає вчинення їх без стороннього тиску. Та обставина, що факт

давання хабара стає відомим органам влади, певним чином схиляє хабародавця до з'явлення із зізнанням, однак до такої заяви його можуть підштовхнути й інші фактори – страх перед можливістю розкриття злочину, неотримання від службової особи того, за що було дано хабар, моральні переживання та ін.). «Рушійною силою для позитивної посткримінальної поведінки (звернення до органів влади) хабародавця можуть стати будь-які обставини, проте у правовому плані актуально те, що особа самостійно приймає рішення на таку поведінку. Таким чином, для можливості звільнення хабародавця від кримінальної відповідальності з підстав добровільного звернення про вчинене до органів влади важливо, щоб особа: 1) заявила про дачу хабара до моменту порушення щодо неї справи і 2) зробила це з власної ініціативи без стороннього примусу», – вказує науковець [13].

При встановленні ознаки добровільності не мотив є головним її показником. Добровільності протистоїть вимушеність вчинення особою тих чи інших дій, як це спостерігається при фізичному чи психічному примусі. Тому добровільність передбачає наявність в особи у конкретній ситуації свободи вибору варіанту поведінки за наявності кількох альтернатив діяти [14, с. 16].

У цьому зв'язку більш вдаюю, але також не позбавленою неточностей, є інтерпретація добровільності посткримінальної поведінки, яку здійснює Пленум Верховного Суду України в п. 23 постанови від 26.04.2002 № 4 «Про судову практику в справах про злочини у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів». Роз'яснюючи зміст заохочувальних норм, передбачених ч. 4 ст. 307 та ч. 4 ст. 309 КК, Пленум наголосив, що здача наркотичних засобів, психотропних речовин чи їх аналогів визнається добровільною, якщо відбулася за обставин, коли особа мала й усвідомлювала можливість продовжувати протиправну діяльність, але не побажала цим скористатися. Звільнення від кримінальної відповідальності та закриття кримінальної справи із зазначених підстав має здійснюватися за правилами, передбаченими ст. 7, 7-1, 7-2 КПК. За такими ж правилами звільняється від кримінальної відповідальності на підставі ч. 4 ст. 309 КК за дії, передбачені ч. 1 цієї статті, винна особа, яка добровільно звернулася до лікувального закладу і розпочала лікування від наркоманії [15, с. 229]. Як бачимо, тут вкладено однаковий зміст у розуміння добровільності здачі наркотику чи вказівки на місце його придбання як ознаки підстави звільнення від кримінальної відповідальності за ч. 4 ст. 307 КК та в однойменну ознаку, вказану у ч. 4 ст. 309 КК (добровільності звернення до лікувального закладу і початку лікування від наркоманії). Таке ототожнення змісту цих ознак спостерігається й у доктрині кримінального права. Так, А. А. Музика вважає, що добровільний характер звернення особи до лікувального закладу вимагає, зокрема, щоб воно не було пов'язане з її викриттям у вчиненні злочину [16, с. 859]. Такої ж

думки дотримується Ю. В. Баулін [5, с. 280]. На думку Є. В. Фесенка, «звільнення у зв'язку зі зверненням особи до медичного закладу і початком лікування від наркоманії можливе тільки до пред'явлення обвинувачення. У протилежному разі таке звернення не буде добровільним, отже, не буде й підстав для звільнення від кримінальної відповідальності» [17, с. 264]. Отже, на думку багатьох дослідників, підстава звільнення від кримінальної відповідальності за ч. 4 ст. 309 КК після викриття особи (чи після притягнення її до кримінальної відповідальності) втрачається. Така позиція має досить давню традицію. Так, О. В. Барков (один із «піонерів» в дослідженні проблем заохочення у кримінальному праві) писав, розглядаючи добровільність посткримінальних дій, що «воля винного має бути вільна від впливу зовнішніх факторів, які говорять про те, що слідчі органи виявили злочинця» [18].

Як наголошує О. О. Дудоров, зміст умов звільнення від кримінальної відповідальності за нормами Особливої частини КК формуються по-різному, з урахуванням того чи іншого злочину та мети, якої прагнуть досягти законодавець, встановлюючи відповідну норму [19, с. 193]. У цьому зв'язку слід наголосити, що добровільність посткримінальної поведінки, описаної в ч. 4 ст. 309 КК, має особливості, зумовлені специфікою злочину, який виступає передумовою цього звільнення (суб'єктами злочину, передбаченого ч. 1 ст. 309 КК, є здебільшого особи, які страждають на наркоманію) та завдань, які має виконувати заохочувальна норма, сформульована в ч. 4 ст. 309 КК. У протидії наркоманії одним із пріоритетів є зниження кількості споживачів наркотичних засобів, що вимагає створення умов та розроблення різноманітних засобів схилення (переконання, стимулювання) наркозалежних осіб до лікування залежності від таких засобів. Положення ч. 4 ст. 309 КК є одним із таких засобів. Тому для її застосування обов'язково, щоб звернення особи до лікувального закладу, а також початок лікування мали добровільний характер. Справа в тому, що елемент добровільності при лікуванні від наркоманії має дуже важливе медико-терапевтичне значення. Тому в наркології йому приділяється пильна увага. Поряд із принципами максимальної індивідуалізації терапевтичного процесу, комплексного підходу й відмови пацієнта від вживання психоактивних речовин добровільність є одним із фундаментальних принципів, на якому будуються сучасні концепції терапії наркотичних захворювань. Вважається, що усвідомлена згода на лікування пацієнта із синдромом залежності є першою й головною передумовою побудови успішного терапевтичного процесу [20, с. 481–482]. Однак у медицині (наркології) розроблено, а «антинаркотичним» законодавством врегульовано й іншу (крім добровільної) форму лікування особи від наркоманії – примусову. Так, у Законі України від 15 лютого 1995 р. № 62/95-ВР «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними» добровільне лікування

від наркоманії визначене як таке, що здійснюється за згодою хворого або його законного представника, та примусове лікування – лікування на підставі судового рішення хворого на наркоманію, який ухилиється від добровільного лікування [21]. Як правильно зауважує О. В. Наден, «добровільність як ознаку звернення до закладу охорони здоров'я слід розуміти як вибір особою за власною вільною волею варіанту поведінки, який полягає у зверненні до лікувального закладу при об'єктивній наявності та суб'єктивному усвідомленні особою можливості протилежного варіанту поведінки – не звертатися до такого закладу» [22, с. 175–176]. Отже, недобровільним є лікування від наркоманії, коли в особи відсутня можливість не звертатися до відповідного закладу, тобто стосовно неї винесене судове рішення й воно виконане органами внутрішніх справ (особу примусово доставлено у медичний заклад відповідного профілю). У всіх інших випадках, згідно із законодавством, лікування від наркоманії (як і звернення за лікуванням) слід визнавати добровільним.

Такий висновок підтверджується судовою практикою. Так, 31.10.2007 ОСОБА 1 зірвала 7 гілок рослини коноплі (тобто незаконно їх придбала) та принесла в кімнату своєї квартири, де висушила їх і незаконно зберігала без мети збуту. 31.10.2007 працівниками міліції було виявлено і вилучено в ОСОБИ 1 209,327 г нарковмісної рослини коноплі, яка є особливо небезпечним наркотичним засобом – канабісом (маріхуана висушена). Після цього з 14.11.2007 по 24.11.2007 вказана особа добровільно пройшла курс лікування від наркоманії в Кегичівській районній поліклініці. Місцевий суд звільнив ОСОБУ 1 від кримінальної відповідальності за дії, передбачені ч. 1 ст. 309 КК України, та закрити кримінальну справу [23]. Позитивні рішення судів щодо застосування ч. 4 ст. 309 КК до осіб, які, вже будучи викритими у вчиненні злочину, передбаченого ч. 1 ст. 309 КК, самостійно зверталися до лікувальних закладів за лікуванням від наркоманії й проходили таке лікування, непоодинокі.

Викладене дозволяє сформулювати деякі висновки, що, як уявляється, є перспективними для подальших досліджень спеціальних видів звільнення від кримінальної відповідальності, заохочувальних норм Особливої частини КК та позитивної посткримінальної поведінки як підстави їх застосування. Добровільність цієї поведінки характеризує таке психічне ставлення особи до своїх дій, за якого вона усвідомлює безперешкодну можливість утриматися від їх вчинення. З об'єктивного боку це означає, що на особу не чиниться фізичного чи психічного тиску, тобто вона вільна у своєму виборі. При цьому добровільність не залежить від спонук, мотивів, якими керується особа. Навіть якщо такими спонуками є бажання уникнути кримінальної відповідальності, посткримінальна поведінка є добровільною. Джерело ініціативи на виконання відповідних дій також не має юридичного значення (вона може виходити як

від винної особи, так і від інших осіб, зокрема працівників правоохоронних органів). При цьому ознака добровільності щодо звернення до лікувального закладу й початку лікування від наркоманії у ч. 4 ст. 309 КК має інтерпретуватися з урахуванням положень чинного законодавства й наявних методик і форм лікування наркоманії. У цьому випадку вона характеризує відповідні дії особи, вчинені за будь-яких обставин (у тому числі й після порушення щодо неї кримінальної справи за «наркотичний» злочин), однак не пов'язані з виконанням щодо неї рішення суду про примусове лікування від наркоманії.

**Список літератури:** 1. Кудрявцев В. Н. Право и поведение / В. Н. Кудрявцев. – М. : Юрид. лит., 1978. – 192 с. 2. Хряпінський П. В. Спеціальне звільнення від відповідальності у кримінальному праві та законодавстві України : навч. посіб. / П. В. Хряпінський. – Запоріжжя : КСК-Альянс, 2010. – 270 с. 3. Ковітіді О. Ф. Звільнення від кримінальної відповідальності за нормами Загальної частини КК України : навч. посіб. / О. Ф. Ковітіді. – Сімф. : Квадронал, 2005. – 224 с. 4. Податковий кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14, 15–16, 17. – Ст. 112. 5. Баулін Ю. В. Звільнення від кримінальної відповідальності : монографія / Ю. В. Баулін. – К. : Атіка, 2004. – 296 с. 6. Уголовный кодекс Кыргызской Республики / предисл. А. П. Стуканова, П. Ю. Константинова. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2002. – 352 с. 7. Лопашенко Н. А. Основы уголовно-правового воздействия: уголовное право, уголовный закон, уголовно-правовая политика / Н. А. Лопашенко. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004. – 339 с. 8. Волженкин Б. В. Освобождение от уголовной ответственности в связи с добровольным заявлением о даче взятки / Б. В. Волженкин // Социалистическая законность. – 1989. – № 1. – С. 57–59. 9. Житний О. О. Звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям : монографія / О. О. Житний. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 152 с. 10. Рябчук В. Н. Освобождение от ответственности в связи с социально одобряемым поведением правонарушителя / В. Н. Рябчук // Правоведение. – 1989. – № 1. – С. 29–37. 11. Про судову практику у справах про хабарництво : постанова Пленуму Верховного Суду України від 26 квіт. 2002 р. № 5 // Збірник постанов Пленуму Верховного Суду України та постанов Верховного Суду України у справах кримінальної юрисдикції / упоряд. Н. О. Гуторова, О. О. Житний. – Х. : Одісей, 2012. – С. 265–273. 12. Звечаровский И. Э. Добровольный отказ от доведения преступления до конца / И. Э. Звечаровский. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2008. – 88 с. 13. Мельник М. І. Правові проблеми звільнення від кримінальної відповідальності за хабарництво / М. І. Мельник // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. – 2000. – № 2. – С. 47–57. 14. Никулин С. И. Деятельное раскаяние и его значение для органов внутренних дел в борьбе с преступностью : учеб. пособие / С. И. Никулин. – М. : МВШМ МВД СССР, 1985. – 64 с. 15. Про судову практику в справах про злочини у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів : постанова Пленуму Верховного Суду України від 26 квіт. 2002 р. № 4 : із змін., внес. згідно з постановою від 18 груд. 2009 р. № 16 // Збірник постанов Пленуму Верховного Суду України та постанов Верховного Суду України у справах кримінальної юрисдикції / упоряд. Н. О. Гуторова, О. О. Житний. – Х. : Одісей, 2012. – С. 218–230. 16. Науково-практичний коментар Кримінального

кодексу України / за ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. – 5-те вид., переробл. та доповн. – К. : Юрид. думка, 2008. – 1216 с. **17.** Фесенко Є. В. Злочини проти здоров'я населення та системи заходів з його охорони : монографія / Є. В. Фесенко. – К. : Атіка, 2004. – 280 с. **18.** Барков А. Освобождение от уголовной ответственности по нормам Особенной части УК РСФСР / А. Барков // Советская юстиция. – 1976. – № 3. – С. 28. **19.** Дудоров О. О. Злочини у сфері господарської діяльності: кримінально-правова характеристика : монографія / О. О. Дудоров. – К. : Юридична практика, 2003. – 924 с. **20.** Наркологія: національне керівництво / под ред. Н. А. Иванца, И. П. Анохиной, М. А. Винниковой. – М. : ГЭОТАР-Медиа, 2008. – 720 с. **21.** Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними : закон України від 15 лют. 1995 р. № 62/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 10. – Ст. 62. **22.** Наден О. В. Спеціальні види звільнення від кримінальної відповідальності за злочини у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів / О. В. Наден. – Х. : Право, 2003. – 224 с. **23.** Постанова Кегичівського районного суду Харківської області : 13 груд. 2007 р. : спір. № 1-221/07 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/6176487>.

Надійшла до редколегії 29.05.2012

*Проанализирована сущность добровольности позитивного посткриминального поведения как основания применения поощрительных норм Особенной части Уголовного кодекса Украины. Обращено внимание на дискуссионные моменты в интерпретации этого признака, раскрыты его главные характеристики.*

*The nature of voluntary of positive post-criminal behavior as the grounds of application the incentive rules of the Special Part of the Criminal Code of Ukraine is analysed. Attention is paid to the controversial moments in the interpretation of this character, its main characteristics are revealed.*

УДК 348.98

**В. М. Шевчук**

## **МІСЦЕ ТАКТИЧНИХ ОПЕРАЦІЙ У СИСТЕМІ КРИМІНАЛІСТИКИ**

*Досліджено проблеми визначення місця тактичних операцій у системі криміналістики. Проаналізовано різні точки зору вчених-криміналістів з цієї проблеми. Обґрунтовано, що перспективним напрямком виступає розроблення окремої криміналістичної теорії тактичних операцій, що в подальшому сприятиме збагаченню загальної теорії криміналістики.*

Формування концепції тактичних операцій передбачає з'ясування місця цієї категорії у системі криміналістики. Це питання безпосереднім чином впливає на побудову тактичних операцій та їх реалізацію в практичній діяльності слідчих органів. Як наголошує М. П. Яблоков, «від того, у якій частині криміналістики будуть розроблятися проблеми тактичних операцій, які здійснюються для вирішення

різних завдань та окремих слідчих дій розслідування у цілому, залежить повнота та направленість цих розробок» [1, с. 76].

Разом із тим, тактичні операції, будучи важливою криміналістичною категорією і ефективним засобом вирішення завдань розслідування, на сьогодні ще не знайшли свого остаточного місця у системі криміналістики. Про це свідчать різноманітні, часом суперечливі судження вчених-криміналістів. Так, В. П. Бахін, Р. С. Белкін, І. В. Гора, О. О. Закатов, С. Ф. Здоровко, Г. О. Зорін, В. О. Князєв, В. І. Комісаров, І. Ф. Пантелєєв, С. І. Цветков, П. В. Цимбал, В. Ю. Шепітько та інші науковці вважають, що тактична операція виступає категорією криміналістичної тактики, відноситься до предмета останньої, тому основні її теоретичні положення мають розроблятися саме у цьому розділі системи криміналістики. Зокрема, І. Ф. Пантелєєв зазначав, що тактична операція не обумовлена особливостями розслідування будь-якої конкретної групи злочинів, має більш загальний характер і тому як необхідна категорія криміналістики належить до предмета слідчої тактики [2, с. 21].

Р. С. Белкін також включав тактичні комбінації (операції) до складу загальних положень криміналістичної тактики [3, с. 211]. Аналогічну позицію з цього питання займає також В. І. Комісаров, який вважає, що тактичні комбінації (операції), імовірно, можуть розглядатись у розділі слідчої тактики. Хоча звертає увагу на те, що проблеми взаємозв'язку слідчих дій (тобто визначення кола першочергових і наступних) у конкретній кримінальній справі (або групі справ) у предметі слідчої тактики вивчатися не повинні [4, с. 107–110]. В. Ю. Шепітько також переконаний, що тактична операція є категорією криміналістичної тактики. Щодо криміналістичної методики, то, на думку науковця, тактична операція знаходить свій конкретний прояв стосовно певного виду злочину, видову спрямованість і зміст [5, с. 176–177; 6, с. 194–199].

Протилежну позицію з розглядуваного питання займають такі вчені-криміналісти, як І. Ф. Герасимов, А. Я. Драпкін, А. А. Каневський, В. М. Карагодін, В. Є. Корноухов, В. І. Куклін, Г. А. Матусовський, В. О. Образцов, М. О. Селіванов, О. Д. Трубачов, А. В. Шмонін, Б. В. Шур, М. П. Яблоков, С. Ю. Якушин та інші автори, які вважають, що тактична операція повинна знайти своє місце в методиці розслідування окремих видів злочинів. У зв'язку із цим у науковій літературі висловлювалися пропозиції, що поряд із розробкою загальних положень теорії тактичних операцій, а також типових тактичних операцій, які мають високий рівень спільності, спостерігається тенденція щодо дослідження можливостей та умов їх використання під час розслідування окремих видів злочинів. Вихід тактичної операції за масштабом реалізації за межі тактики окремих слідчих дій обумовив достатньо активне поширення у криміналістиці думки про необхідність виключення цієї категорії з криміналістичної тактики й віднесення її до предмета методики розслідування окремих видів злочинів [7–9].

На переконання А. В. Шмоніна, планування розслідування й тактичні комплекси можуть розглядатися як засоби (ресурси) окремих криміналістичних методик, систему яких можна уявити у вигляді триади: слідчі ситуації – тактичні засоби – предмет доказування [10, с. 128–137]. На його думку, функціональна структура окремої криміналістичної методики складається з таких елементів, як слідча ситуація, планування розслідування і тактичні комплекси [11, с. 98].

Г. А. Матусовський тактичну операцію відносив до категорії криміналістичної методики [12, с. 149–156]; І. Ф. Герасимов, О. Д. Трубочов вважали її складовою частиною методики розслідування злочинів [13, с. 78]; В. О. Образцов та О. В. Лагутін тактичні операції включали до предмета методики розслідування окремих видів злочинів [14, с. 168; 15, с. 16]; з погляду М. О. Селіванова, тактичні операції в системі кримінального судочинства як поєднання слідчих та інших дій, передбачених нормами права, є не чим іншим, як частиною методики розслідування [16, с. 92].

За визначенням Б. В. Щура, розгляд тактичних операцій як частини окремої криміналістичної методики є справедливим, оскільки їх реалізація відбувається на рівні застосування криміналістичної методики певного виду, а такі елементи останньої, як її початковий і наступний етапи, повинні охоплювати не тільки можливість проведення окремих слідчих дій та їх тактику, а й поєднені комплекси цих дій, а також необхідні оперативно-розшукові, організаційно-технічні та інші заходи [17, с. 185].

М. П. Яблоков доводить, що методика розслідування різних видів злочинів багато в чому є саме такою завдяки чіткому взаємозв'язку системи комплексів першочергових, невідкладних та інших слідчих дій у системі операцій. Підкреслюючи важливість тактичних операцій у цьому процесі, він доходить висновку, що прийоми й засоби проведення операцій треба розробляти в межах розслідування окремих видів злочину [1, с. 79–80]. Наведена позиція М. П. Яблокова знайшла підтримку серед окремих вчених, які зазначають, що на сьогодні вона найбільш правильно окреслює місце тактичних операцій у системі криміналістики, а саме в методиці розслідування окремих видів злочинів [18, с. 23].

Певний науковий інтерес викликає позиція В. А. Журавля, який акцентує увагу на тому, що у криміналістичній методиці розслідування злочинів як інформаційно-пізнавальній моделі [19] особливого значення набувають типові слідчі ситуації й типові версії, типові системи слідчих дій і тактичні операції. Усі ці категорії суттєво впливають на формування сучасних концепцій окремих криміналістичних методик, є їх невід'ємними складновими, зумовлюють ефективність конкретного акту розслідування. Тактичні операції, на його думку, повинні розроблятися у контексті формування відповідної видової або підвидової методики (мікрометодики), тобто бути максимально прив'язаними до типових слідчих ситуацій і виходити з конкретних тактичних завдань, що стоять перед слідчим [20].



У свою чергу, І. М. Комаров, О. О. Чебуренков, В. І. Шиканов, розмірковуючи про місце тактичних операцій у системі криміналістики, вказують, що розглядувані тактичні засоби виступають єднальною ланкою між слідчою тактикою та методикою розслідування окремих видів злочинів. Зокрема, В. І. Шиканов вважав, що є достатньо підстав стверджувати, що тактичні операції все чіткіше знаходять свій прояв як доволі важливий структурний елемент слідчої тактики й методики розслідування окремих видів злочинів [21, с. 115]. Пізніше вчений доводив, що окрема криміналістична теорія тактичних операцій — це нова суттєва частина криміналістики, зміст якої заповнює розрив між тактикою й методикою розслідування [22, с. 65].

І. М. Комаров вважає, що криміналістичні операції залежно від видів, які віддзеркалюють зміст і структуру закономірностей предмета криміналістики, можуть і повинні розроблятися *у рамках як криміналістичної тактики, так і методики розслідування окремих видів злочинів* (курсив наш. – В. Ш.). Аргументуючи свою позицію, вчений наголошує, що в криміналістиці термін «тактика» становить собою вчення про тактику проведення окремих слідчих дій як засобів вирішення завдань. Завдання ж тактичних операцій є значно ширшим порівняно із завданнями слідчих дій. Фактично воно є системним, яке слідчі дії самостійно вирішити не в змозі, а його комплексно вирішують усі компоненти структури криміналістичних операцій (дії різного характеру). А тому закономірності, на яких заснована криміналістична операція, є іншими, ніж закономірності слідчих дій. У зв'язку з цим віднесення дослідження криміналістичних операцій тільки до розділу «Тактики науки», на думку І. М. Комарова, слід визнати помилковим. Разом із тим, вважає науковець, окремі види криміналістичних операцій можуть бути віднесені до предмета криміналістичної тактики й розроблятися лише в межах цього розділу [23, с. 134–143; 24, с. 129–145].

І. М. Комаров переконує, що суб'єкт доказування у своїй практичній діяльності в системі досудового провадження поряд із техніко- й тактико-криміналістичними операціями може використовувати «методико-криміналістичні операції», під якими розуміє зумовлений ситуаціями розслідування криміналістичний метод пізнання у практичній діяльності суб'єкта доказування, компонент системи криміналістичної методики розслідування окремих видів злочинів, що забезпечує можливість вирішення спеціальної системи завдань досудового провадження [25, с. 175].

Окрему позицію з розглядуваного питання займають А. В. Дулов та Є. О. Логінов, які вважають, що тактичні операції мають досліджуватися у самостійному, спеціальному розділі системи науки криміналістики. Зокрема, на переконання А. В. Дулова, основні теоретичні питання тактичної операції доцільно розглядати в розділі слідчої тактики, а з розвитком криміналістики виокремити їх у самостійний розділ – «Організаційні засади розслідування» [26, с. 46–53].

Є. О. Логінов також вважає, що в розділі тактики потрібно сконцентрувати вивчення тактики окремих слідчих дій, а всі інші проблеми, в тому числі тактичні операції, повинні ввійти в розділ «Організаційні основи розслідування» [27, с. 43]. Щодо висловлених суджень, то в криміналістичній літературі зазначалося, що на сьогодні навряд чи можна визнати розділ «Організаційні засади розслідування» реально сформованим у системі криміналістики. А тому тактичні операції необхідно розробляти в єдиному з існуючих розділів науки, доки остаточно не буде вирішено питання реорганізації всієї системи криміналістики [18, с. 23].

Отже, аналіз наукової літератури дає підстави дійти висновку, що єдиної, узгодженої позиції серед вчених-криміналістів щодо визначення місця тактичних операцій у системі криміналістики на сьогодні у науковій доктрині не існує. Як видається, для розв'язання цього питання необхідно виходити з природи тактичних операцій, перспектив їх розвитку, а також специфіки взаємозв'язку криміналістичної тактики і методики розслідування окремих видів злочинів. Щодо природи походження тактичних операцій, то вони завжди вважалися засобами криміналістичної тактики, входили до предмета дослідження цього розділу науки криміналістики. Саме в межах криміналістичної тактики відбувався процес формування наукової концепції тактичних операцій, зокрема, поняття, ознак, функцій, видів, структури, принципів та інших теоретичних положень. Разом із тим, головною сферою реалізації тактичних операцій виступає криміналістична методика, і це виправдано, оскільки положення криміналістичної тактики реалізуються в житті, на практиці тільки через криміналістичну методику, набуваючи тих специфічних особливостей, що відбивають їх пристосування до умов і завдань боротьби з конкретним видом злочинів [28, с. 295].

Сутність взаємозв'язку методики і слідчої тактики полягає в тому, що тактика надає необхідну інформацію для організації слідчої діяльності, визначає напрямок діяльності слідчого в конкретній ситуації. Методика передбачає встановлення загального напрямку розслідування, а тактика реалізує його відповідно до обстановки й даних, отриманих при цьому, доповнює і змінює вказівки методики [29, с. 28]. У зв'язку з цим варто погодитися з В. О. Коноваловою, яка наголошує, що розробка тактичних операцій як наукової концепції стала своєрідним мостом, який з'єднує тактику й методику розслідування, що збагатило розслідування в цілому [30, с. 348].

Спираючись на висловлене, наукові дослідження в цьому напрямку мають бути орієнтовані на опрацювання тактичних операцій стосовно розслідування окремих видів злочинів. Для цього тактичні операції потребують типізації, тому що окремі криміналістичні методики розраховані саме на реалізацію типових тактичних операцій, подібно до того, як вони враховують типові версії, типові ситуації, містять типову послідовність слідчих дій тощо. Саме у такій

іпостасі тактичні операції як категорія криміналістичної тактики відіграють важливу роль у побудові окремих методик і входять до їх структури як самостійний елемент. Але від цього вони не втрачають своєї тактичної природи.

Таким чином, тактична операція відноситься до засобів криміналістичної тактики і вже у цій ролі, поряд з іншими тактико-криміналістичними засобами, реалізується у криміналістичній методиці.

Наведені судження характеризують сучасний рівень наукових поглядів на визначення місця тактичних операцій у системі криміналістики. Але вони, на переконання І. М. Комарова, є неповними, усіченими, оскільки в них відсутня головна ланка, що забезпечує гармонійний розвиток концептуальних і спеціальних знань про криміналістичні операції. Такою ланкою, на думку науковця, виступають загальнотеоретичні та загальнометодологічні положення про криміналістичні операції [25, с. 119], тобто положення, які становлять основу криміналістичної теорії тактичних операцій, про потреби створення якої неодноразово декларувалося в спеціальній літературі [1, с. 80; 31, с. 5; 32–34 та ін.]. Зокрема, С. І. Цветков констатує, що закономірним є визнання факту формування окремої криміналістичної теорії тактичних операцій [35]. У свою чергу, І. М. Комаров стверджує, що на сьогодні формується нова теоретична побудова, яка дозволяє образно уявити окрему теорію тактичних операцій у системі криміналістики [36, с. 141].

Зазначені тенденції можуть суттєво вплинути як на систему науки криміналістики в цілому, так і стимулювати перегляд поглядів на визначення в ній місця тактичних операцій. У цьому плані В. І. Шиканов зазначав, що «зараз ще неможливо передбачити у деталях наслідки цього процесу. Однак, очевидно, що суттєві зміни торкнуться і самої системи науки криміналістики. Можна, зокрема, допустити, що теорія тактичних операцій, що народжується, разом з теорією слідчих версій складуть основні розділи вчення про розслідування та попередження злочинів» [37, с. 44] (переклад наш. – В. Ш.). У свою чергу, М. П. Яблоков стверджує, що стосовно теорії тактичної операції, яка знаходиться її в стані зародження, то, очевидно, правильніше буде розробляти її в межах загальнометодологічної частини криміналістики [1, с. 80]. І. М. Комаров доходить висновку, що загальнотеоретичні та загальнометодологічні положення про криміналістичні операції можуть бути гармонічно вписані в розділ загальної теорії криміналістики як окрема криміналістична теорія [25, с. 119]. Ці судження науковців знайшли своїх прибічників, на думку яких тактичні операції як засіб вирішення тактичних завдань і як одна з найефективніших форм взаємодії слідчих та інших органів мають досліджуватися в загальнометодологічній частині криміналістики [18, с. 23].

Дійсно, на теперішній час криміналістичною наукою і практикою розслідування окремих видів злочинів накопичено, системати-

зовано і узагальнено досить об'ємний емпіричний матеріал, який є відправним для створення окремої криміналістичної теорії тактичних операцій, актуальність побудови якої не викликає жодних сумнівів. Положення криміналістичної теорії тактичних операцій утворюють насамперед систему знань (теоретичних узагальнень, пояснень, висновків), яка характеризує предметно-практичну та інформаційно-пізнавальну сторону діяльності з розслідування злочинів. Як і криміналістика в цілому, окрема теорія тактичних операцій має прикладний характер, оскільки вона є науковою основою для розробки і застосування організаційно-тактичних засобів розслідування злочинів, оптимізації слідчої діяльності, реалізації потреб сучасної практики боротьби зі злочинністю. Крім того, створення цієї теорії сприятиме нівелюванню спірних позицій науковців щодо визначення місця тактичних операцій у системі криміналістики.

Таким чином, проблема визначення місця тактичних операцій у системі криміналістики та у процесі розслідування є питанням не тільки теорії, але й практики. Від правильного його вирішення залежить і повнота розв'язання практичних завдань розслідування злочинів. Тому сьогодні перспективним напрямком виступає розроблення окремої криміналістичної теорії тактичних операцій, що в подальшому сприятиме збагаченню загальної теорії криміналістики, забезпечить підвищення ефективності й раціоналізації розслідування злочинів.

**Список літератури:** 1. Яблоков Н. П. Криминалистическая методика расследования (некоторые теоретические положения) / Н. П. Яблоков. – М. : Изд-во МГУ, 1985. – 98 с. 2. Пантелеев И. Ф. Теоретические проблемы советской криминалистики : учеб. пособие / И. Ф. Пантелеев. – М. : Тип. ТАСС, 1980. – 143 с. 3. Аверьянова Т. В. Криминалістика : учеб. для вузов / Т. В. Аверьянова, Р. С. Белкин, Ю. Г. Корухов, Е. Р. Россинская ; под ред. проф. Р. С. Белкина. – М. : Норма – Инфра-М, 1999. – 990 с. 4. Комиссаров В. И. Теоретические проблемы следственной тактики : монография / В. И. Комиссаров. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1987. – 156 с. 5. Шепітько В. Ю. Криміналістична тактика (системно-структурний аналіз) : монографія / В. Ю. Шепітько ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х. : Харків юрид., 2007. – 431 с. 6. Шепітько В. Ю. Роль типових тактичних операцій у системі забезпечення ефективності досудового слідства / В. Ю. Шепітько // Питання боротьби зі злочинністю. – Вип. 14. – 2007. – С. 194–199. 7. Каневский Л. Л. Планирование расследования и разработка тактических операций по делам несовершеннолетних / Л. Л. Каневский // Алгоритмы и организация решений следственных задач : [сб. науч. тр.]. – Иркутск : Изд-во Иркут. ун-та, 1982. – С. 70–74. 8. Драпкин Л. Я. Тактические операции в расследовании преступлений и особенности их проведения по делам о хищениях / Л. Я. Драпкин // Профилактика и расследование посягательств на социальную собственность: сб. науч. тр. – Горький : Горьков. ВШ МВД СССР, 1976. – Вып. 5. – С. 72–76. 9. Якушин С. Ю. Тактические средства расследования преступлений: понятие и соотношение / С. Ю. Якушин // Российский следователь. – 2004. – № 10. – С. 2–4. 10. Шмонин А. В. Методика расследования преступлений : учеб. пособие / А. В. Шмонин. – М. : ЗАО «Юстицинформ»,

2006. – 464 с. **11.** Шмонин А. В. Методология криминалистической методики : монография / А. В. Шмонин. – М. : Юрлитинформ, 2010. – 416 с. **12.** Матусовский Г. А. Экономические преступления: криминалистический анализ : монография / Г. А. Матусовский. – Харьков : Консум, 1999. – 480 с. **13.** Герасимов И. Ф. О совершенствовании методов раскрытия и расследования хищений / И. Ф. Герасимов, А. Д. Трубачев // Профилактика и расследование посягательств на социалистическую собственность. Вып 5. – 1976. – С. 78–82. **14.** Образцов В. А. К вопросу о методике раскрытия преступлений / В. А. Образцов // Вопросы борьбы с преступностью. – Вып. 27. – 1977. – С. 168–172. **15.** Лагутин А. В. Тактические операции при расследовании преступлений / А. В. Лагутин // Криминалистика и судебная экспертиза. – Вып. 20. – 1980. – С. 16–22. **16.** Селиванов Н. А. Советская криминалистика: система понятий / Н. А. Селиванов. – М. : Юрид. лит., 1982. – 152 с. **17.** Щур Б. В. Теоретичні основи формування та застосування криміналістичних методик : монографія / Б. В. Щур. – Х. : Харків юрид., 2010. – 320 с. **18.** Асташкина Е. Н. Расследование преступлений: криминалистические комплексы : учеб.-практ. пособие / Е. Н. Асташкина, Н. А. Марочкин, А. Е. Михальчук, В. Я. Решетников. – М. : Приор, 2003. – 112 с. **19.** Журавель В. А. Проблеми формування базової методики розслідування злочинів / В. А. Журавель // Вісник Академії правових наук України. – 2008. – Вип. 1 (52). – С. 231–242. **20.** Журавель В. А. Системи слідчих дій та тактичні операції в структурі окремої криміналістичної методики розслідування злочинів / В. А. Журавель // Вісник Академії правових наук України. – 2009. – № 2 (57). – С. 197–208. **21.** Шиканов В. И. Актуальные вопросы уголовного судопроизводства и криминалистики в условиях современного научно-технического прогресса / В. И. Шиканов. – Иркутск : Изд-во Иркут. ун-та, 1978. – 190 с. **22.** Шиканов В. И. Теория тактических операций следователя (перспективы развития) / В. И. Шиканов // Алгоритмы и организация решения следственных задач : [сб. науч. тр.]. – Иркутск : Изд-во Иркут. гос. ун-та, 1982. – С. 64–67. **23.** Комаров И. М. Криминалистические операции досудебного производства в системе криминалистики / И. М. Комаров. – М. : Юрлитинформ, 2010. – 256 с. **24.** Комаров И. М. Основы частной теории криминалистических операций досудебного производства : монография / И. М. Комаров. – М. : Юрлитинформ, 2010. – 160 с. **25.** Комаров И. М. Криминалистические операции в досудебном производстве : монография / И. М. Комаров. – Барнаул : Изд-во Алтай. ун-та, 2002. – 346 с. **26.** Дулов А. В. Тактические операции при расследовании преступлений / А. В. Дулов. – Минск : Изд-во БГУ, 1979. – 128 с. **27.** Логинов Е. А. Теоретические основы тактических операций и их производство на первоначальном этапе расследования умышленных убийств : дис. ...канд юрид. наук : 12.00.09 / Логинов Е. А. – Волгоград, 1996. – 171 с. **28.** Белкин Р. С. Курс криминалистики : в 3 т. – Т.1 : Общая теория криминалистики / Р. С. Белкин. – М. : Юристъ, 1997. – 464 с. **29.** Коновалова В. Е. Взаимосвязь методики и тактики расследования / В. Е. Коновалова // Методика расследования преступлений (Общие положения) : материалы науч.-практ. конф. (Одесса, нояб. 1976 г.). – М. : Всесоюз. бюро по пробл. криминалистики, 1976. – С. 27–28. **30.** Коновалова В. Е. Генезис криминалистической тактики / В. Е. Коновалова // Криминалистика XXI століття : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 25–26 листоп. 2010 р. – Х. : Право, 2010. – С. 348–350. **31.** Шиканов В. И. Теоретические основы тактических операций в расследовании преступлений / В. И. Шиканов. – Иркутск :

Изд-во Иркут. гос. ун-та, 1983. – 200 с. **32.** Образцов В. А. Криминалистическое учение о тактической операции / В. А. Образцов // Криминалистика / под ред. В. А. Образцова. – М. : Юрист, 1995. – С. 75–86. **33.** Серова Е. Б. Криминалистическое учение о тактических приемах, комбинациях и операциях / Е. Б. Серова // Курс криминалистики : в 3 т. – Т. 1 : Общетеоретические вопросы. Криминалистическая техника. Криминалистическая тактика / под ред. О. Н. Коршуновой и А. А. Степанова. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004. – С. 478–482. **34.** Исаенко В. Н. Проблемы теории и практики использования тактических комплексов в расследовании убийств / В. Н. Исаенко // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2004. – № 1. – С. 368–382. **35.** Цветков С. И. К вопросу о формировании частной криминалистической теории тактических операций / С. И. Цветков // Проблемы первоначального этапа расследования: : сб. науч. тр. – Ташкент : ТВШ МВД СССР, 1986. – С. 31–39. **36.** Комаров И. М. Криминалистические операции досудебного производства в системе методики расследования преступлений : монография / И. М. Комаров. – М. : Юрлитинформ, 2012. – 304 с.

*Надійшла до редколегії 28.08.2012*

*Исследованы проблемы определения места тактических операций в системе криминалистики. Анализируются различные точки зрения ученых-криминалистов относительно рассматриваемой проблемы. Обосновано, что перспективным направлением выступает разработка частной криминалистической теории тактических операций, что в дальнейшем должно содействовать обогащению общей теории криминалистики.*

*The problems of determining the place of tactical operations in the system of criminology are researched. The various points of view of scientists-criminalists on the considered problem are analyzed. It is reasonable, that the development of a particular criminalistics theory of tactical operations comes forward perspective direction, which in future must contribute to enriching of general theory of criminalistics.*

УДК 343.98

**В. М. Щерба**

### **Провадження в суді присяжних за новим КПК України**

*Проаналізовано деякі аспекти провадження в суді присяжних за новим КПК України.*

У ч. 4 ст. 124, ч. 1 ст. 127 Конституції України проголошено, що народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через народних засідателів і присяжних. Окремі питання цієї проблематики розглядали такі науковці, як В. Д. Бринцев, А. Б. Войнарович, С. О. Іваницький, В. Т. Маляренко, М. М. Михасенко, П. І. Репешко, В. І. Шишкін, Н. С. Юзікова тощо. Однак їх дослідження були проведени до регламентації у кримінально-процесуальному законі участі присяжних.

© Щерба В. М., 2012

13 квітня 2012 р. Верховна Рада України прийняла новий Кримінальний процесуальний кодекс України (КПК) [1]. У параграфі 2 гл. 30 цього Кодексу йдеться про провадження в суді присяжних. Отже актуальним для розгляду є питання про врегулювання у КПК порядку кримінального провадження в суді присяжних, дослідження якого є метою цієї статті.

Участь присяжних у кримінальному судочинстві є визнаною необхідністю, оскільки відповідно до ст. 5 Конституції України народ є єдиним джерелом влади в Україні і здійснює свою владу безпосередньо через органи державної влади, однією з гілок якої є судова влада [2, с. 119].

У ст. 383 КПК визначено, що кримінальне провадження судом присяжних здійснюється відповідно до загальних правил цього Кодексу з особливостями, встановленими параграфом 2 гл. 30. Суд присяжних утворюється при місцевому загальному суді першої інстанції. Усі питання, пов'язані з судовим розглядом, крім питання, передбаченого ч. 3 ст. 331 цього Кодексу, судді і присяжні вирішують спільно.

Про роз'яснення права на суд присяжних йдеться у ст. 384 КПК. Прокурор, суд зобов'язані роз'яснити обвинуваченому у вчиненні злочину, за який передбачене покарання у виді довічного позбавлення волі, можливість та особливості розгляду кримінального провадження стосовно нього судом присяжних. Письмове роз'яснення прокурора обвинуваченому про можливість, особливості і правові наслідки розгляду кримінального провадження судом присяжних додається до обвинувального акта і реєстру матеріалів досудового розслідування, які передаються до суду. Обвинувачений у вчиненні злочину, за який передбачене покарання у виді довічного позбавлення волі, під час підготовчого судового засідання має право запитати клопотання про розгляд кримінального провадження стосовно нього судом присяжних.

Порядок виклику присяжних регулюється ст. 385 КПК. Після призначення судового розгляду судом присяжних головуєчий дає секретарю судового засідання розпорядження про виклик присяжних у кількості семи осіб, які визначаються автоматизованою системою документообігу з числа осіб, які внесені до списку присяжних.

Письмовий виклик має бути вручений під розписку не пізніше ніж за п'ять днів до судового засідання. У виклику зазначаються день, час і місце проведення судового засідання, права та обов'язки присяжного, перелік вимог до присяжних, а також підстави для увільнення їх від виконання обов'язків, припис про явку, а також обов'язок присяжного (чи іншої особи, яка одержала виклик для передачі його присяжному) невідкладно повідомити суд про причини неможливості явки. На підставі письмового виклику роботодавець зобов'язаний звільнити присяжного від роботи на час виконання ним обов'язків зі здійснення правосуддя.

Громадяни, які внесені до списку присяжних і можуть бути викликані до суду як присяжні, визначаються згідно із Законом України «Про судоустрій і статус суддів». Потрібно зазначити, що Законом від 13 квітня 2012 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України» до гл. 3 Закону «Про судоустрій і статус суддів» внесені суттєві доповнення щодо статусу присяжного, списку присяжних, вимог до присяжного, підстав і порядку увільнення від виконання обов'язків присяжного, залучення присяжних до виконання обов'язків у суді, гарантій прав присяжних.

Права присяжного визначені у ч. 1 ст. 386 КПК. Присяжний має право: брати участь у дослідженні всіх відомостей та доказів у судовому засіданні; робити нотатки під час судового засідання; з дозволу головуючого ставити запитання обвинуваченому, потерпілому, свідкам, експертам, іншим особам, які допитуються; просити головуючого роз'яснити норми закону, що підлягають застосуванню під час вирішення питань, юридичні терміни і поняття, зміст оголошених у судовому засіданні документів, ознаки злочину, у вчиненні якого обвинувачується особа.

Про обов'язки присяжного йде мова у ч. 2 ст. 386 КПК. Присяжний зобов'язаний: правдиво відповісти на запитання головуючого і учасників судового провадження щодо можливих перешкод, передбачених цим Кодексом або законом, для його участі в судовому розгляді, його стосунків з особами, які беруть участь у кримінальному провадженні, що підлягає розгляду, та поінформованості про його обставини, а також на вимогу головуючого подати необхідну інформацію про себе; додержуватися порядку в судовому засіданні і виконувати розпорядження головуючого; не відлучатися із залу судового засідання під час судового розгляду; не спілкуватися без дозволу головуючого з особами, що не входять до складу суду, стосовно суті кримінального провадження та процесуальних дій, що здійснюються (здійснювалися) під час нього; не збирати відомості, що стосуються кримінального провадження, поза судовим засіданням; не розголошувати відомості, які безпосередньо стосуються суті кримінального провадження та процесуальних дій, що здійснюються (здійснювалися) під час нього, і стали відомі присяжному у зв'язку з виконанням його обов'язків.

Відбір присяжних у суді регламентований ст. 387 КПК. Такий відбір здійснюється після відкриття судового засідання. Головуючий повідомляє присяжним, яке провадження підлягає розгляду, роз'яснює їм права та обов'язки, а також умови їх участі в судовому розгляді. Кожен із присяжних має право заявити про неможливість його участі в судовому розгляді, вказавши на причину цього, та заявити собі самовідвід.

Головуючий з'ясовує, чи немає передбачених цим Кодексом або законом підстав, які перешкоджають залученню громадянина як присяжного або є підставою для звільнення окремих присяжних



від виконання їх обов'язків, а так само для звільнення присяжних від виконання їх обов'язків за їх усними чи письмовими заявами. Для з'ясування обставин, що можуть перешкоджати участі присяжного в судовому розгляді, прокурор, потерпілий, обвинувачений з дозволу головуючого можуть ставити присяжним відповідні запитання.

Кожному з присяжних, які з'явилися, учасники судового провадження можуть заявити відвід з підстав, передбачених ст. 75 і 76 КПК. Усі питання, пов'язані зі звільненням присяжних від участі в розгляді кримінального провадження, а також із самовідводом і відводом присяжних, вирішуються ухвалою суду у складі двох професійних суддів, що постановляється після проведення наради на місці без виходу до нарадчої кімнати, крім випадків, коли вихід до нарадчої кімнати буде визнаний судом необхідним. У разі якщо судді не прийшли до одногосного рішення щодо вирішення питання, пов'язаного зі звільненням присяжного від участі в розгляді кримінального провадження або самовідводом чи відводом присяжного, присяжний вважається звільненим від участі в розгляді кримінального провадження або відведеним.

Якщо після виконання вимог, передбачених ч. 1–5 ст. 387 КПК, присяжних залишилось більше необхідної для участі в судовому розгляді кількості, присяжні визначаються автоматизованою системою документообігу суду з числа присяжних, що не були звільнені або відведені від участі в розгляді кримінального провадження.

Якщо в результаті виконання дій, зазначених у ч. 5 ст. 387 КПК, присяжних залишилось менше необхідної для участі в судовому розгляді кількості, секретар судового засідання за вказівкою головуючого викликає присяжних додатково. Після відбору основних присяжних відбирається двоє запасних присяжних з додержанням зазначених у ст. 387 КПК правил. Прізвища відібраних основних і запасних присяжних заносяться до журналу судового засідання в тому порядку, в якому їх було відібрано. Запасні присяжні під час судового засідання постійно перебувають на відведених їм місцях і до ухвалення вироку можуть бути включені до складу основних присяжних у разі неможливості кого-небудь з основних присяжних продовжувати участь у судовому розгляді. Про заміну вибулих основних присяжних запасними суд присяжних виносить ухвалу.

Статтею 388 КПК передбачено приведення присяжних до присяги. Після закінчення відбору основних і запасних присяжних вони займають місця, відведені їм головуючим. За пропозицією головуючого присяжні складають присягу такого змісту: «Я (прізвище, ім'я, по батькові), присягаю виконувати свої обов'язки чесно і неупереджено, брати до уваги лише досліджені в суді докази, при вирішенні питань керуватись законом, своїм внутрішнім переконанням і совістю, як личить вільному громадянину і справедливій людині». Текст присяги зачитує кожен присяжний, після чого підтверджує, що його права, обов'язки та компетенція йому зрозумілі.

У ст. 389 КПК вказано про недопустимість незаконного впливу на присяжного. Прокурору, обвинуваченому, потерпілому та іншим учасникам кримінального провадження протягом усього судового розгляду забороняється спілкуватися з присяжними інакше, ніж у порядку, передбаченому цим Кодексом.

Порядок усунення присяжного встановлений ст. 390 КПК. Присяжний може бути усунутий від подальшої участі в судовому розгляді кримінального провадження у таких випадках: 1) у разі невиконання присяжним обов'язків, передбачених ч. 2 ст. 386 цього Кодексу; 2) за наявності обґрунтованих підстав вважати, що присяжний у результаті незаконного впливу втратив неупередженість, необхідну для вирішення питань кримінального провадження відповідно до закону.

Присяжний може бути усунутий від подальшої участі в судовому розгляді кримінального провадження за ініціативою головуючого рішенням більшості від складу суду присяжних, яке приймається в нарадчій кімнаті та оформлюється мотивованою ухвалою. У разі усунення присяжного до складу суду включається запасний присяжний, після чого судовий розгляд продовжується, або, у разі відсутності запасного присяжного, здійснюється відбір нового присяжного в порядку, передбаченому параграфом 2 гл. 30 КПК, після чого судове провадження розпочинається спочатку.

У ст. 391 КПК визначений порядок наради і голосування в суді присяжних. Нарадою суду присяжних керує головуючий, який послідовно ставить на обговорення питання, передбачені ст. 368 цього Кодексу, проводить відкрите голосування і веде підрахунок голосів. Усі питання вирішуються простою більшістю голосів. Головуючий голосує останнім. Ніхто зі складу суду присяжних не має права утримуватися від голосування, крім випадку, коли вирішується питання про міру покарання, а суддя чи присяжний голосував за виправдання обвинуваченого. У цьому разі голос того, хто утримався, додається до голосів, поданих за рішення, яке є найсприятливішим для обвинуваченого. При виникненні розбіжностей щодо того, яке рішення для обвинуваченого є більш сприятливим, питання вирішується шляхом голосування. Кожен зі складу суду присяжних має право викласти письмово окрему думку, яка не оголошується в судовому засіданні, приєднується до матеріалів провадження і є відкритою для ознайомлення. У випадку, коли серед більшості складу суду, яка прийняла рішення, відсутні професійні судді, головуючий зобов'язаний надати допомогу присяжним у складенні судового рішення.

Зі змісту ст. 383–391 КПК можна дійти висновку, що процедура провадження у суді присяжних детально врегульована. Разом із тим підхід до регламентації цього провадження, на наш погляд, є принципово невірним. Пояснюється це тим, що відповідно до ч. 3 ст. 382 КПК усі питання, пов'язані з судовим розглядом, професійні судді і присяжні вирішують спільно.

Професійні судді разом з присяжними повинні вирішити такі питання: 1) чи мало місце діяння, у вчиненні якого обвинувачується особа; 2) чи містить це діяння склад кримінального правопорушення і якою статтею закону України про кримінальну відповідальність він передбачений; 3) чи винен обвинувачений у вчиненні цього кримінального правопорушення; 4) чи підлягає обвинувачений покаранню за вчинене ним кримінальне правопорушення; 5) чи є обставини, що обтяжують або пом'якшують покарання обвинуваченого, і які саме; 6) яка міра покарання має бути призначена обвинуваченому і чи повинен він її відбувати; 7) чи підлягає задоволенню пред'явлених цивільних позовів і якщо так, на чию користь, в якому розмірі та в якому порядку; 8) чи вчинив обвинувачений кримінальне правопорушення у стані обмеженої осудності; 9) чи є підстави для застосування до обвинуваченого, який вчинив кримінальне правопорушення у стані обмеженої осудності, примусового заходу медичного характеру, передбаченого ч. 2 ст. 94 Кримінального кодексу України; 10) чи слід у випадках, передбачених ст. 96 Кримінального кодексу України, застосувати до обвинуваченого примусове лікування; 11) чи необхідно призначити неповнолітньому громадського вихователя; 12) що належить вчинити з майном, на яке накладено арешт, речовими доказами і документами; 13) на кого мають бути покладені процесуальні витрати і в якому розмірі; 14) як вчинити із заходами забезпечення кримінального провадження.

Таке провадження не має нічого спільного з судом присяжних у класичному його розумінні. За схожою процедурою раніше розглядалися кримінальні справи професійними суддями за участю народних засідателів. Тому у КПК необхідно врегулювати порядок кримінального провадження таким чином, щоб формою реалізації повноважень суду присяжних було лише вирішення питання про факт – про винуватість або невинуватість обвинуваченого, а також заслугове чи ні він поблажливого ставлення.

Саме так вирішено це питання у кримінально-процесуальному законодавстві інших країн. Так, наприклад, КПК Російської Федерації передбачає залучення присяжних до розгляду кримінальної справи для вирішення двох питань – про винуватість або невинуватість підсудного, а також заслугове чи ні засуджений поблажливого ставлення. Під час їх з'ясування законодавством передбачені ще три окремі питання, на які присяжні повинні відповісти: 1) чи доведено, що мало місце діяння, у вчиненні якого обвинувачується підсудний; 2) чи доведено, що діяння вчинив підсудний; 3) чи винен підсудний у вчиненні злочину [3].

На наш погляд, у КПК України також слід врегулювати процедуру провадження в суді присяжних, щоб за результатами судового розгляду присяжні без участі професійних суддів вирішували такі питання: 1) чи мало місце діяння, у вчиненні якого обвинувачується особа; 2) чи винуватий він у вчиненні цього діяння; 3) чи заслугове обвинувачений на полегкість.

Суд присяжних повинен бути створений за ознаками англо-американської моделі участі народу у відправленні правосуддя. Ознаки такої моделі відповідають природі слова «присяжні», тобто «люди, які дають присягу з приводу того, що виноситимуть самостійно вердикт об'єктивно і справедливо» [4, с. 6].

**Список літератури:** 1. Кримінальний процесуальний кодекс України. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України»: чинне законодавство на 19 листопада 2012 року. – К. : Паливода А. В., 2012. –382 с. 2. Репешко П. І. До питання реалізації принципу участі народу у здійсненні правосуддя / П. І. Репешко // Судова реформа в Україні. Проблеми і перспективи : матеріали наук.-практ. конф. 18–19 квіт. 2002 р. – К. ; Х. : Юрінком Інтер, 2002. – С. 119–122. 3. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации. – М. : Проспект ; КНОРУС, 2009. – 224с. 4. Войнарович А. Б. Участь народу в здійсненні правосуддя у кримінальних справах за законодавством України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» / Войнарович Альона Богданівна. – К., 2012. – 19 с.

*Надійшла до редколегії 05.07.2012*

*Проанализированы некоторые аспекты производства в суде присяжных согласно нового УПК Украины.*

*Some aspects of proceedings in the jury trial according to the new Criminal Procedural Code of Ukraine are analyzed.*

УДК 343.13(477)

**О. О. Юхно**

### **АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ДОСУДОВОГО СЛІДСТВА У СУЧАСНОМУ СТАНІ РОЗВИТКУ І УДОСКОНАЛЕННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ**

*Розглянуто актуальні проблеми подальшого реформування досудового слідства у зв'язку із прийняттям нового Кримінального процесуального кодексу України, сформульовано пропозиції щодо шляхів їх вирішення на сучасному етапі розвитку кримінального судочинства в Україні.*

Перед Україною продовжують стояти завдання щодо розбудови ефективної правової держави, підвищення вимог до забезпечення прав і свобод та дотримання законності в діяльності правоохоронних органів, що неможливо без існування сучасного кримінального процесуального законодавства та інститутів його забезпечення. Але на сьогодні окремі правові інститути, у тому числі й досудового слідства, ще не набули достатнього розвитку та відповідного реформування, що перешкоджає належно забезпечувати їх функціонування.

Права людини як соціальний інститут унікальні за характером, важливістю, обсягом соціально-гуманітарних проблем, акумулю-

© Юхно О. О., 2012

ваних ними. Вони концентровано виражають і визначають правове становище людини у будь-якому суспільстві. Стаття 3 Конституції України проголошує, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1]. Такий підхід до особи як найвищої соціальної цінності потребує подальшого удосконалення всієї структури правоохоронних органів у державі, тому одним із важливих напрямів вирішення цих питань є чітка та детальна регламентація кримінальних процесуальних відносин у сучасному законодавстві. Правова держава повинна забезпечити такий порядок регламентації цих відносин, який би стояв на захисті людини, суспільства, держави від злочинців і правопорушників шляхом створення умов для запобігання, протидії та розкриття вже вчинених злочинів і усунення причин та умов їх вчинення, викриття винних, притягнення їх згідно із законодавством до відповідальності та встановлював би гарантії щодо реалізації правових приписів. Водночас, за визначенням О. А. Гапона, як життя не стоїть на місці, так і правове та нормативне забезпечення протидії злочинності потребує систематичного удосконалення, пошуку нових форм і методів для ефективної протидії криміналітету. І тут першочергового значення набуває кримінальне процесуальне законодавство, його адекватність тим процесам, які відбуваються у суспільстві [2].

Успішність розкриття та ефективність досудового розслідування злочинів, викриття винних, відшкодування шкоди, завданої злочином, залежать від того, наскільки тактично грамотно і законно проведено досудове розслідування. Розслідування злочинів за сучасних умов доводиться здійснювати у надзвичайно складних умовах. Сьогодні відбувається кардинальна зміна ідеологічних, політичних та економічних пріоритетів, не ліквідований інститут депутатської недоторканності, що не може не вплинути на ефективність роботи правоохоронців та слідчих і своєчасну протидію корупції в державі. Сучасні умови протидії та запобігання злочинності вимагають від слідчого дедалі більшої професійної майстерності. Зумовлено це, по-перше, зростанням професіоналізму злочинців, посиленням організаційних засад підготовки, вчинення та приховування злочинів; по-друге, обтяженістю та складністю кримінальних процесуальних дій в умовах повного і рівноправного забезпечення захисту сторін кримінального провадження, відсутністю реального механізму його реалізації (не зважаючи на прийняття нового КПК), що призводить до небажання громадян брати участь у кримінальному провадженні, відмовою в суді від раніше даних показань; по-третє, недосконалістю кримінального процесуального законодавства та самого інституту досудового розслідування; по-четверте, недостатнім, а іноді низьким рівнем професійної, тактико-спеціальної та психологічної грамотності слідчих, фах яких не завжди відповідає сучасним реаліям. У зв'язку із цим А. Д. Удалова зазначає, що слід звернути увагу і на нові, нетрадиційні методи

розкриття та досудового розслідування злочинів і кримінальних проступків, на можливість використання у слідчій та оперативно-розшуковій діяльності досягнень інших наук. Така практика є відображенням загальної закономірності розвитку в цілому всієї науки, яка, безумовно, зазнає впливу науково-технічного прогресу, набуває у своєму розвитку нових рис.

Сьогодні спостерігається очевидна тенденція до інтеграції всього наукового знання: перенесення ідей та уявлень з однієї сфери до іншої; використання понятійно-концептуального апарату методів та пізнавальних засобів інших наук; формування комплексних проблем і напрямів дослідження; посилення взаємозв'язку та взаємодії наук, що розрізняються своїми предметними сферами; формування нових наукових дисциплін на стику традиційних галузей знань [3, с. 4–5], що ми підтримуємо. Від юристів реформування вимагає посиленого навантаження, оскільки відбувається докорінна зміна основоположних законодавчих та нормативно-правових актів, реформується і правосвідомість громадян, відбувається зростання кількості злочинів, кримінальних проступків та інших правопорушень, постійно змінюється криміногенна обстановка у державі. За визначенням Е. О. Дідоренка, реформування законодавства здійснюється з порушенням принципу системності. У результаті допускається колізія окремих правових норм і цілих законодавчих актів. Усупереч установленому порядку не всі проекти законодавчих актів проходять кримінологічну експертизу, деякі з них не виносяться на обговорення широкою науковою громадськістю. Усе це створює певні труднощі для практичних працівників у правозастосовній діяльності й науково-педагогічного складу в навчанні курсантів і студентів вищих юридичних навчальних закладів, але ми сподіваємося, що в подальшому шляхи їх подолання стануть більш ефективними [4].

Україна впевнено крокує шляхом розбудови демократичної та правової держави європейського зразка. Серед передумов інтеграції нашої держави до Європи є здійснення перегляду окремих напрямів державної політики, зокрема у сфері кримінальної юстиції. За визначенням О. Ю. Татарова [5], для приведення кримінального процесуального законодавства України у відповідність до міжнародних правових стандартів особливого змісту і актуальності набуває ґрунтовне дослідження проблем реформування досудового провадження. Враховуючи сталі тенденції в країні до збільшення кількості зареєстрованих заяв і повідомлень про злочини (у 2000 р. – 1833,5 тис., 2004 р. – 2629,6 тис.; 2008 р. – 2874,3 тис.; 2011 р. – 3346,5 тис.), а кримінальних справ, які перебувають у провадженні слідчих підрозділів – за більш тривалий час (1968 р. – 73,1 тис., 1978 р. – 173,2 тис., 1988 р. – 201,7 тис., 2008 р. – 356,7 тис., 2009 р. – 374,5 тис., 2010 р. – 399,8 тис., 2011 р. – 469,3 тис.), питання належного законодавчого та організаційного забезпечення досудового провадження набувають першочергового значення.

Існуючі засади організаційного підпорядкування органів кримінальної юстиції, навіть після прийняття нового КПК України від

13 квітня 2012 р., не тільки порушують один з основних принципів судочинства, що забезпечує виконання завдань кримінального судочинства – процесуальну самостійність та незалежність слідчих, а й негативно впливають на ефективність запобігання їм протидії злочинності, не гарантують у повному обсязі захист прав та свобод громадян і дотримання законності. З огляду на зазначені системні недоліки, Президент України В. Ф. Янукович 20 грудня 2011 р. наголосив на необхідності якісно нового підходу до організації досудового провадження. За його переконанням, слід вже сьогодні забезпечити реальну процесуальну незалежність слідчих. Це не тільки відповідатиме меті та духу реформ, але й дозволить уникнути карального ухилу слідства, помилок і порушень прав людини [6].

Зважаючи на моральну застарілість деяких положень досудового провадження, продовжуючи оновлення кримінального процесуального законодавства, слід виважено поєднувати визнання в інших країнах та перевірені практикою правові стандарти. Так, новий КПК має за свій прототип кримінальне судочинство США. У той же час частково удосконалена модель кримінального судочинства після набрання чинності новим КПК України повинна створювати і забезпечувати більш надійну систему механізму, здатну убезпечити особу від необґрунтованих репресій та безпідставного втручання в її особисте життя, застосування щодо неї заходів кримінального процесуального примусу.

Незважаючи на прийняття нового КПК, питання подальшого удосконалення і демократизації досудового слідства вирішуються дуже повільно, що пояснюється, передусім, відомчою розпорошеністю слідчого апарату, а також відсутністю єдиної концепції щодо його реформування, яка має будуватися на професійно напрацьованих науковцями і практиками обґрунтованих засадах, що випливають з пізньої реальної дійсності суспільних відносин і що складаються в процесі побудови правової держави в Україні, а також із позитивних факторів у практиці функціонування вітчизняних і зарубіжних інститутів досудового слідства [7, с. 104–105].

Щодо практичної діяльності, правоохоронні органи значну увагу зосереджують на одному з таких важливих напрямів роботи, як всебічне, повне і об'єктивне розслідування вчинених злочинів та кримінальних проступків і притягнення винних до встановленої законом відповідальності, що характеризує кінцеві результати діяльності всіх структурних підрозділів. Так, у 2011 р. тільки слідчими ОВС закінчено 469,3 тис. кримінальних справ (що на 69,5 тис. або 17,4 % більше, ніж у 2010 р.), з 185,4 тис. по них закінчено провадження (що на 1,4 тис., або 0,8 % більше, ніж у 2010 р.), а 174,5 тис. з них направлено до суду. Отже, головний результат цієї діяльності – це захищені інтереси та конституційні права понад 500 тис. потерпілих від злочинів. І такі відомості складаються в середньому щорічно. Позитивні функціональні показники слідчих підрозділів ОВС не вичерпуються наведеними елементами статистичної звітності. Аналіз дозволяє зробити висновки, які свідчать

про зростання ефективності слідства за всіма параметрами [8, с. 9–11].

Для вирішення проблем реформування та діяльності досудового слідства суттєве значення має підготовка, становлення та ефективне використання кадрів слідства. Так, наприклад, тільки в системі МВС працюють майже 14 тис. слідчих (2 тис. передані із скорочених підрозділів штатного дізнання ОВС), з яких понад 2 тис. жінок, які гідно несуть на плечах навантаження чоловічої професії [9, с. 8]. Зрозуміло, що такий обтяжуючий режим роботи позначається на здоров'ї людей за відсутності соціальної захищеності, а тому не дивно є значна плінність слідчих кадрів. За визначенням колишнього начальника ГСУ МВС України П. В. Коляди, щороку в МВС звільняються з роботи 1200 слідчих, водночас вузи держави за такий же період готують трохи більше 1100 таких фахівців (а на сьогодні ці дані набагато менші), тобто майже відсутній процес щорічного відтворення кадрів слідства. Цю проблему, між іншим, повністю врегулював би Закон «Про статус слідчого», проект якого розроблений ГСУ МВС України, але, на жаль, ще не прийнятий та є, на нашу думку, недосконалим.

П. В. Коляда зазначає, що професія слідчого є унікальною і така людина має володіти особливими професійними навичками і знаннями, почуттями персональної відповідальності й власної гідності, бути об'єктивною, творчою особистістю з високим рівнем правової культури. Тільки з такими характеристиками можна ефективно вирішувати вкрай важливі завдання, що стоять перед слідчими. Такі завдання ще більше ускладнюються, якщо взяти до уваги невирішені проблеми матеріально-технічного забезпечення, відповідного рівня соціального захисту тощо. Ці питання особливо актуальні з огляду на значне навантаження на слідчих. Згідно з науково обґрунтованими нормами якісно можна розслідувати не більше 35 справ на рік. У середньому в провадженні одного слідчого МВС перебуває до 100 справ, а в промислових регіонах навіть більше [10, с. 5–17]. Подальшому ефективному реформуванню досудового слідства заважає суб'єктивізм окремих керівників правоохоронних органів.

Тим не менше, за останні роки досудове слідство набуло позитивного громадського авторитету в країні як однієї із провідних служб у правоохоронних органах і в окремих силових відомствах держави. У наш час виникли щонайменше два основних бажання щодо подальшої долі досудового слідства: перше – ні в якому разі не віддавати слідство, друге – тільки об'єднати навколо себе. У свою чергу, в науці продовжує точитися дискусія щодо слідства прокуратури та неможливості його перебування в органах прокуратури взагалі у зв'язку з тим, що це питання вирішено законодавчо в Конституції нашої держави. Цього принципу дотримуються і об'єктивні науковці та практики, адже управління слідчим апаратом і здійснення за ним нагляду – це прокурорський нагляд за самим собою. У такому підпорядкуванні, за відсутності Закону



України «Про статус слідчого», слідчий прокуратури є представником сторони обвинувачення, а це є, за визначенням Ради Європи, небезпечною основою обвинувального напрямку і правового відхилення в його діяльності.

Деякі зміни до Конституції України в частині вилучення слідства з органів прокуратури, і особливо в умовах наближення та закінчення строків їх виконання [11] викликали особливу жвавість колишніх керівників Генеральної прокуратури України щодо невиконання вимог цієї частини Конституції держави, і навпаки, з метою залишення в підпорядкованому відомстві слідства вживали активні дії з «доказування» неспроможності слідчих підрозділів МВС та інших відомств виконувати свої обов'язки в повному обсязі. Цей напрям пролобійований та проявляється і в новому КПК, згідно з яким ще на три роки слідство залишається в органах прокуратури. Крім цього, на органи прокуратури покладено функції процесуального керівництва досудовим слідством. Фактично слідчий перетворюється на «помічника» прокурора з високим ступенем обмеження його процесуальної самостійності. З точки зору розробників КПК, це нібито забезпечить слідствовід порушень прав і свобод громадян, а от з точки зору прикладного характеру правозастосовної діяльності в нашій країні, то це призведе до значних ускладнень під час практичного застосування основної кількості вимог нового КПК через бюрократичність у діяльності окремих правоохоронних та інших державних органів і суду, неузгодженість дій і відсутність нормативно-правової бази щодо застосування чинного законодавства. За процесом невиконання вимог Конституції України із цих питань та реалізації судової реформи протягом останніх років пасивно спостерігало керівництво Міністерства юстиції України, яке часто змінювалося, та інші представники колишнього керівництва держави. Але з такими підходами до виконання вимог Конституції країни, без внесення змін і залишенням досудового слідства в органах прокуратури, погодитися не можна.

Не вщухає і полеміка щодо відокремлення підрозділів слідства всіх відомств в окремий державний орган. Це рекомендується, і небезпідставно, Радою Європи, представники якої вважають, що слідство не може перебувати в підпорядкуванні керівників оперативних підрозділів (начальників ГУ-УМВСУ, УСБУ в областях, Податкової міліції, начальників районних і міських відділів внутрішніх справ та ін.), які мають організаційні, управлінські, фінансові та соціальні важелі впливу на слідчого. Теоретично із цим висновком Ради Європи погодитися можна, але створити таке досудове слідство можливо в перспективі і лише за умов досягнення та наявності в державі високорозвиненої економіки, до чого Україні, на жаль, ще далеко, але такі перспективи є. Крім цього, періодичні експерименти щодо надання нібито самостійності слідчим підрозділам, які проводить МВС України за різних його керівників, до фактичної реалізації такого принципу не призводить, тому що від слідчих підрозділів залежать показники діяльності оперативних та

інших підрозділів, від критеріїв оцінки яких фактично ніхто в керівництві ОВС не може відмовитися, а досвід поліції РФ та інших країн з реформування слідства впроваджувати в Україні не наважуються. Водночас, це не проста проблема, яку можна вирішувати бездумно та терміново. Для вирішення цієї проблеми потрібні науково обґрунтовані та виважені пропозиції, подальші наукові дослідження з урахуванням практики, а не амбіційні, декларативні та вузьковідомчі побажання. Зокрема, Б. В. Романюк, М. І. Камлик, П. Т. Геге та інші науковці з метою вирішення питання щодо місця апарату досудового слідства в державі пропонують: визначити приналежність слідчого апарату до певної гілки влади і сторін у змагальному процесі кримінального судочинства; переглянути правові функції слідчого і чітко окреслити його завдання, що сприяло б розширенню плацдарму для змагальності сторін на досудовій стадії процесу; шляхом правових і реорганізаційних заходів досягти реалізації процесуальної незалежності й самостійності слідчого у процесі проведення слідчих дій та прийнятті процесуальних рішень [7, с. 104–105], що ми підтримуємо. На нашу думку, до цього перебіку необхідно додати наступне: законодавчо закріпити статус слідчого та міжвідомчих слідчо-оперативних груп із розслідування і розкриття тяжких та резонансних злочинів, а також вчинених у складі організованих злочинних угруповань тощо.

Аналізуючи пропозиції окремих вчених і практиків та введення в Україні згідно з новим КПК інституту «слідчого судді», можна в історичному аспекті зробити окремі висновки. Так, вітчизняний генезис досудового слідства та судуострою свідчить, що після введення в Російській імперії (1860 р.), до складу якої входила більша частина сучасної території України, слідчого судді (на зразок Франції), на першому етапі було досягнуто певних позитивних результатів, але їх відірваність від оперативно-розшукової діяльності не давала бажаних результатів у швидкості розслідування та об'єктивності прийняття процесуальних рішень. Тому слідчі судді не були введені в деяких місцевостях Російської імперії, а в 1871 р. взагалі були відсторонені від проведення розслідування певних категорій злочинів. Водночас, поліція продовжувала самостійно або за дорученням слідчого виконувати певні слідчі дії. Після революційних подій, у 1919 р. в Україні знову було відтворено судову систему слідчих органів, а в 1922 р. за їхньою діяльністю почав здійснюватися прокурорський нагляд новоутвореної прокуратури УРСР, яка на той час, як і слідчі із судами, входила до системи Народного комісаріату юстиції. Таке зрощення слідчого апарату із судовою владою не тільки негативно впливало на процесуальний стан слідчого, об'єктивність вирішення кримінальних справ, а й призвела до низької результативності його діяльності. Слідчий апарат не міг упоратися із розслідуванням великої кількості кримінальних справ. Тому Наркомат юстиції (НКЮ) був змушений своїми підзаконними актами значну частину кримінальних справ передати для розслідування органам міліції у формі дізнання. Такий

перерозподіл навантаження між органами дізнання і слідства був одним з напрямів реалізації їх зближення. Враховуючи зазначені проблеми, а також критикуючи стан подвійне підпорядкування слідчого, представники та прихильники новоствореної прокуратури на той час виступили з пропозицією щодо передачі слідчого апарату в повне підпорядкування прокурору (Обіжник Народного комісаріату юстиції від 09.04.1924 № 49). Але подальше підпорядкування слідства органам прокуратури аж до 1963 р. (коли законодавчо було визначене попереднє слідство в МВС) особливих змін і покращення в діяльності слідчих прокуратури не дало. Цей державний апарат, на той історичний час, не упорався з великим обсягом роботи із розслідування злочинів, відмічалась і неоперативність у розкритті та розслідуванні, оскільки абсолютна більшість заяв і повідомлень надходила до міліції та інших органів дізнання, де у більш короткі терміни розглядалось та проводилося дізнання. Ці підстави змушували постійно розширювати повноваження дізнання і оперативних підрозділів у розслідуванні злочинів, що призвело до створення слідчих підрозділів в ОВС у 1963 р.

У сучасному стані запровадження нового КПК в частині введення у судах «слідчого судді» виглядає як робота на громадських засадах. Його реальне вирішення слід шукати не за рахунок виборів суддів на такі посади, а за рахунок виділення додаткової штатної чисельності судів, і можливо, із залученням фахівців слідства, які перебувають ще в порівняно молодому віці (у 40–50 років) та мають певний практичний досвід, звільнилися зі слідчих підрозділів правоохоронних органів. З іншого боку, навантаження на таких суддів буде дуже високим, оскільки згідно з новим КПК основні дії слідчого, оперативного працівника та працівників інших підрозділів різних правоохоронних і контролюючих органів (від яких постійно вимагають нарощування загальнодержавних і відомчих показників) будуть узгоджуватись (у тому числі щодо приводу) із слідчим суддею, то інші справи, які перебувають у нього в провадженні, йому фізично розглядати буде ніколи. Виникають і інші практичні питання: так, згідно з чинним законодавством, судочинство в нашій країні здійснюється кожен день з 9 до 18 години, крім суботи й неділі, в той час як правоохоронні органи працюють із питань розкриття і розслідування злочинів щодобово. У зв'язку з цим постає питання, яким чином узгоджувати слідчі дії та оперативно-розшукові заходи у судах, що виникають під час розкриття злочинів по «гарячих слідах», у випадках повідомлень про терористичні акти тощо? Усі керівники правоохоронних органів про ці проблеми знають, але їх вирішення на законодавчому рівні, у тому числі щодо фактичного щодобового чергування для вирішення термінових питань щодо злочинності у судах різних ланок роками не приймається.

Якщо в Україні періодично порушується питання про створення самостійного органу досудового розслідування і повний відрив управлінської підпорядкованості від оперативних підрозділів, то в

Європі та розвинених країнах, за визначенням вже вказаних вчених та аналітиків, до реформування слідства підходять обережніше, зберігаючи у процесі розслідування значну роль поліції. Наприклад, Німеччина у 1974 р. відмовилася від слідства, його місце зайняло дізнання поліції під керівництвом прокуратури. Після реформи 1989 р. італійський процес передбачає поліцейсько-прокурорську підготовку кримінальних справ для розгляду в суді, а в 1992 р. Конституційний суд Італії гостро розкритикував нововведення про заборону використання матеріалів оперативно-розшукової діяльності на стадії судового розгляду. З 1998 р. слідство у Фінляндії проводиться поліцією. У цьому напрямку реформування пішли Іспанія і Португалія, а також Франція як країна класичного суддівського розслідування на досудовій стадії [7, с. 104–109].

Отже, враховуючи основні проблеми і різновекторні пропозиції щодо реформування досудового слідства в Україні та шляхи їх вирішення, на нашу думку, можна зробити висновок, що сьогодні об'єднувати слідчих усіх відомств та будувати окрему державну службу – Слідчий комітет, Федеральне бюро розслідування тощо, є недоцільним. Необхідно удосконалювати існуючу систему досудового слідства згідно з вимогами нового КПК, впроваджувати при цьому подальшу демократизацію, підвищувати процесуальний статус самостійності слідчого тощо, використовуючи історичні особливості нашої держави та досвід інших країн, зокрема, країн СНД.

Щодо проблемних питань реформування досудового слідства та шляхів їх вирішення, крім названого, вважаємо за доцільне здійснити наступні заходи: 1) запропонувати МВС України поновити інститут «помічників слідчих»; 2) запропонувати МВС України, Генеральній прокуратурі, Міністерству юстиції України розглянути доцільність внесення пропозиції до Верховної Ради щодо прийняття до нового КПК України наступних доповнень: з метою економії процесуальних і державних коштів щодо неповнолітніх від 11 до 14 років, які вчинили злочини, не проводити щодо них досудове розслідування в повному обсязі, а тільки процесуально оформлювати матеріали перевірки та направляти до суду для прийняття рішення про вжиття примусових заходів виховного характеру; ввести юридичну, у тому числі кримінальну відповідальність за відмову від участі у кримінальних справах за призначенням щодо неповнолітніх, осіб, які не мають коштів та інших незахищених категорій громадян, відносно керівництва та окремих захисників адвокатських об'єднань.

У межах однієї статті неможливо детально висвітлити всі проблемні питання реформування досудового слідства та шляхи їх вирішення з урахуванням прийняття нового КПК України від 13.04.2012, однак вони можуть бути розширені під час подальших досліджень або наукового вивчення.

**Список літератури:** 1. Конституція України : прийн. на 5-й сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР : із змінами станом на 01.11.2010. – К. : Центр навч. л-ри, 2010. – 88 с. 2. Гапон О. А. Слово до читачів

/ О. А. Гапон // Коляда П. В. Проблеми досудового слідства у кримінальному процесі / П. В. Коляда. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – С. 3–4. **3.** Удалова Л. Д. Теорія та практика отримання вербальної інформації у кримінальному процесі України : монографія / Л. Д. Удалова. – К. : Вид. Паливода А. В., 2005. – 324 с. **4.** Дідоренко Е. О. Мета реформування законодавства – підвищення ефективності правоохоронної діяльності / Е. О. Дідоренко // Вісник НАВСУ. – 2002. – Ч. 1. – С. 3–5. **5.** Татаров О. Ю. Досудове провадження в кримінальному процесі України: теоретико-правові та організаційні засади (за матеріалами МВС) : монографія / Татаров Олег Юрійович ; М-во внутр. справ України. – Донецьк : [ТОВ «ВПП «ПРОМІНЬ»], 2012. – 640 с. **6.** Янукович В. Ф. Виступ Президента України на урочистостях з нагоди Дня міліції (16 грудня 2011 р.) [Електронний ресурс] / В. Ф. Янукович. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/22329.html>. **7.** Внутрішня безпека України та шляхи її забезпечення : наук. вид. / [Б. В. Романюк, М. І. Камлик, П. Т. Гега та ін.]. – К. : Міжвідом. наук.-дослід. центр з проблем боротьби з організованою злочинністю, 2005. – 164 с. **8.** Аналітичний огляд діяльності слідчих підрозділів органів внутрішніх справ за 2011 рік та організаційно-управлінські заходи щодо її покращення. – К. : РРВ МВС України, 2012. – 30 с. **9.** Коляда П. В. Слідчий комітет: надумана необхідність / П. В. Коляда // Іменем закону. – 2006. – № 7. – С. 8–9. **10.** Коляда П. В. Проблеми досудового слідства у кримінальному процесі / П. В. Коляда. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 208 с. **11.** Про внесення змін до Конституції України : закон України від 8 груд. 2004 р. № 2222-IV // Голос України. – 08.12.2004. – № 233 (спецвипуск). **12.** Слідчі МВС за альтернативну підслідність // Іменем закону. – 2005. – № 30. – С. 8–9. **13.** Стахівський С. М. Теорія і практика кримінально-процесуального доказування : монографія / С. М. Стахівський. – К. : Нац. акад. внутр. справ України, 2005. – 272 с. **14.** Коляда П. В. Окремі питання організації попереднього слідства в системі МВС України / П. В. Коляда // Використання сучасних досягнень науки і практики у підвищенні ефективності боротьби зі злочинністю : матеріали наук.-практ. конф. – К. : Нац. акад. внутр. справ України, 2000. – С. 3–15.

*Надійшла до редколегії 29.06.2012*

*Рассмотрены актуальные проблемы дальнейшего реформирования досудебного следствия в связи с принятием нового Уголовного процессуального кодекса Украины, представлены предложения путей их разрешения в современных условиях развития уголовного судопроизводства в Украине.*

*The issues of the day of further reformation of pre-trial investigation in connection with the acceptance of the new Criminal Procedural Code of Ukraine are considered, suggestions of ways of their solution in the modern terms of development of criminal trial in Ukraine are presented.*

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС,  
ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

---

УДК 342.95

**О. О. Авдєєв**

**ПРЕДМЕТ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ВИЩИХ  
НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ УКРАЇНИ**

*Проаналізовано предмет державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України, охарактеризовано його внутрішню структуру.*

Для будь-якої сучасної держави забезпечення нормального рівня освіти її населення є одним із пріоритетних завдань, і Україна не є виключенням. Задля цього в нашій державі відповідно до Закону України «Про освіту» створено розгалужену мережу навчальних закладів, заснованих на державній та інших формах власності, наукових установ, закладів післядипломної освіти. За даними Державної служби статистики України в нашій державі на 2011–2012 рік діє 345 вищих закладів III–IV рівнів акредитації. Однак кількість – це не синонім якості, практика свідчить, що діяльність багатьох вищих навчальних закладів не відповідає не тільки міжнародним вимогам і стандартам, які ставляться до вищої освіти, але й навіть національним (внутрішньодержавним). За таких умов особливого значення набуває державний контроль за діяльністю закладів вищої освіти як один із головних засобів забезпечення високої якості освітніх послуг. А для того щоб державний контроль у цій сфері був високоефективним, він має спиратися на ґрунтовний науковий аналіз різних його аспектів, зокрема його предмета.

Проблематика державного контролю була предметом наукових пошуків В. Б. Авер'янова, С. С. Алексєєва, О. Ф. Андрійко, В. Г. Афанасєєва, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, Л. К. Воронова, А. П. Гетьмана тощо. Однак саме предмет державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів і досі залишається поза увагою науковців.

Виходячи з викладеного вище метою даної статті є дослідити предмет державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України. Задля цього планується сформулювати визначення державного контролю та предмета державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів, вивчити його внутрішню структуру.

Дуже важливо чітко окреслити предмет державного контролюючого втручання, щоб запобігти свавілля з боку державних контролюючих органів та уникнути дублювання їх функцій, а також здійснювати максимально ефективне управління, яке б гарантувало досягнення максимального позитивного результату при мінімальному державному втручанні.

© Авдєєв О. О., 2012

Під державним контролем діяльності вищих навчальних закладів слід розуміти комплекс здійснюваних спеціально уповноваженими органами державної влади заходів зі спостереження, перевірки чи нагляду за дотриманням вищими навчальними закладами незалежно від форм їх власності вимог (стандартів, правил) в галузі вищої освіти, а також інших загальнообов'язкових вимог під час надання освітніх послуг.

В існуючих наукових працях, присвячених державному контролю, не було сформульоване загальне визначення поняття предмета державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів. Відсутнє таке визначення й у діючому законодавстві. Так, у Законі України «Про освіту» закріплено тільки те, що державний контроль за діяльністю навчальних закладів незалежно від форм власності здійснюється з метою забезпечення реалізації єдиної державної політики в галузі освіти [1], а у Законі «Про вищу освіту» зазначається, що держава здійснює контроль за виконанням законодавства про вищу освіту [2].

Вважаємо, що підходить до визначення предмета державного контролю вищих навчальних закладів слід з позиції аналізу видів діяльності, якою вони займаються, адже діяльність не може існувати без предмета, вона нерозривно пов'язана із ним і спрямована на нього.

Відповідно до Положення про державний вищий навчальний заклад, затвердженого ПОСТАНОВОЮ Кабінету Міністрів України, державний вищий навчальний заклад визначається як суб'єкт освітньої діяльності, що здійснюється з метою задоволення освітніх потреб особи, суспільства і держави [3]. Під освітньою діяльністю розуміється надання вищим навчальним закладом певного об'єму необхідних освітніх послуг для здобуття вищої освіти, з видачею відповідного документа. Основною метою діяльності вищого навчального закладу законодавець визнає забезпечення умов, необхідних для отримання особою вищої освіти, підготовки фахівців для потреб України [2]. На нашу думку, таке формулювання мети діяльності вищого навчального закладу є надто вузьким та не відображає сьогоденних потреб суспільства.

Нині в уяві багатьох людей освічена людина – це та, яка має диплом про закінчення вищого навчального закладу та отримання відповідного кваліфікаційного рівня з певної спеціалізації, а діяльність вищих навчальних закладів зводиться до видачі цих дипломів за гроші. Формування такого уявлення про вищу освіту та роль у ній вищих навчальних закладів спричиняють багато факторів, один з яких – низький рівень загальної та професійної культури, що не дає людям можливості в повному обсязі досягнути значення та сутність вищої освіти, а також певні аспекти та особливості діяльності вищих навчальних закладів у процесі освітньої діяльності. І, як не сумно це визнавати, але значний внесок у викривлення цього уявлення зробили самі вищі навчальні заклади,

які, здійснюючи свою діяльність, забувають про те, що освіта в Україні визнається основою розвитку особистості, суспільства, нації та держави, запорукою майбутнього України, а також стратегічним ресурсом поліпшення добробуту людей, забезпечення національних інтересів, зміцнення авторитету та конкурентоспроможності держави на міжнародній арені, пріоритетним завданням держави визнається забезпечення високої якості вищої освіти та професійної мобільності випускників вищих навчальних закладів на ринку праці [4], а також про те, що освіта покликана сприяти всебічному розвитку людини як особистості та найвищої цінності суспільства, розвивати її таланти, розумові і фізичні здібності, здійснювати виховання у душі високих моральних якостей, сприяти формуванню громадян, здатних до свідомого суспільного вибору, збагаченню на цій основі інтелектуального, творчого, культурного потенціалу народу, підвищенню освітнього рівня народу, забезпеченню народного господарства кваліфікованими фахівцями. Як результат, освітній процес у багатьох вищих навчальних закладах зводиться до суго навчання, тобто придбання особою, що навчається, певних знань, умінь, навичок. До того ж дієвість такого навчання дуже низька.

Однак вищі навчальні заклади мають не тільки надавати необхідні професійні знання та навички, а й виховувати, про що свідчить Положення про державний вищий навчальний заклад, у якому чітко зазначено, що завданням вищого навчального закладу є провадження освітньої діяльності, яка включає навчальну, виховну, наукову, культурну, методичну діяльність [3]. Державі потрібна освічена та вихована студентська молодь, яка через кілька років зможе стати ядром української інтелігенції. І в цьому контексті стратегічна мета діяльності вищих навчальних закладів має полягати у здійсненні освітньо-виховної роботи, спрямованої на формування національної інтелігенції, сприяння збагаченню і оновленню інтелектуального генофонду нації, виховання її духовної еліти. Вищі навчальні заклади повинні вкладати у свідомість молоді максимум знань та духовних цінностей. Адже тільки люди, які мають фундаментальні наукові знання, розвинену систему світогляду, гуманістичну мораль, люблять свій народ та Батьківщину, готові їх захищати і самовіддано працювати задля їх розвитку та гідного життя, сприяють громадському миру і злагоді у суспільстві, здатні допомогти побудувати міцну демократичну, правову, соціальну державу з розвиненим громадським суспільством. Державну та суспільну потребу саме у такій молоді закріплює Національна доктрина розвитку освіти, у якій проголошується, що мета національного розвитку освіти полягає в створенні умов для розвитку особистості і творчої самореалізації кожного громадянина України, вихованні покоління людей, здатних ефективно працювати і навчатися протягом життя, оберігати й примножувати цінності національної культури та громадянського суспільства, розвивати і зміцнювати суверенну, незалежну, демократичну, соціальну та правову державу як невід'ємну складову європейської та світової спільноти [3].



На виконання мети, яка ставиться державою перед вищими навчальними закладами, на них покладається перелік завдань, що необхідно здійснити. Згідно із Законом України «Про вищу освіту» до таких завдань належать: здійснення освітньої діяльності певного напрямку, яка забезпечує підготовку фахівців відповідних освітньо-кваліфікаційних рівнів і відповідає стандартам вищої освіти; здійснення наукової і науково-технічної (для вищих навчальних закладів третього і четвертого рівнів акредитації), творчої, мистецької, культурно-виховної, спортивної та оздоровчої діяльності; забезпечення виконання державного замовлення та угод на підготовку фахівців з вищою освітою; здійснення підготовки наукових і науково-педагогічних кадрів та їх атестація в акредитованих вищих навчальних закладах третього та четвертого рівнів акредитації; вивчення попиту на окремі спеціальності на ринку праці і сприяння працевлаштуванню випускників; забезпечення культурного і духовного розвитку особистості, виховання осіб, які навчаються у вищих навчальних закладах, в дусі українського патріотизму і поваги до Конституції України [2].

З викладеного вище зрозуміло, що основним видом діяльності вищого навчального закладу є освітньо-виховна робота. Отже, цілком очевидно, що предметом державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів є якість освітньо-виховної діяльності та її відповідність вимогам діючого законодавства.

За Законом України «Про вищу освіту» вищий навчальний заклад визнається юридичною особою.

Отже, вищий навчальний заклад як юридична особа повинен мати відокремлене майно, має право від свого імені набувати майнові та особисті немайнові права, нести обов'язки, виступати позивачем та відповідачем у суді. Майно може належати вищому навчальному закладу як на праві приватної власності, так і знаходитися у користуванні. Так, відповідно до Положення про державний вищий навчальний заклад, з метою забезпечення діяльності вищого навчального закладу його засновник передає у користування та оперативне управління закладу об'єкти права власності (споруди, будівлі, майнові комплекси, обладнання, а також інше необхідне майно споживчого, соціально-культурного та іншого призначення), що належать засновникові на правах власності.

Як будь-яка юридична особа, вищі навчальні заклади є суб'єктом господарювання і мають фінансову складову своєї діяльності, яка також становить предмет державного контролю за їх діяльністю. Це сфера здійснення державного фінансового контролю.

Фінансовий контроль – це комплексна і цілеспрямована фінансово-правова діяльність органів фінансового контролю або їх підрозділів чи представників, а також осіб, уповноважених здійснювати контроль, що базується на положеннях актів чинного законодавства [5, с. 6].

Державний фінансовий контроль являє собою різновид фінансового контролю, який здійснюється повноважними державними органами чи відповідними посадовими особами.

*Спираючись на викладене вище вважаємо, що під предметом державного контролю слід розуміти окремі аспекти освітньо-виховної та фінансової діяльності вищих навчальних закладів, які визнаються державою такими, що потребують контролюючого впливу з боку держави у зв'язку з їх надзвичайно важливим значенням для суспільства та держави.*

Освітньо-виховну та господарську діяльність слід визначати як родові предмети державного контролю, в рамках яких можна визначити достатньо великий перелік конкретно-індивідуальних предметів. Так, наприклад, до них можна віднести дотримання державних та галузевих стандартів вищої освіти, дотримання правил вступу до вищих навчальних закладів; відповідність освітнього та освітньо-кваліфікаційного рівня вищого навчального закладу та здійснюваної ним освітньої діяльності; виконання державного замовлення та угод на підготовку фахівців з вищою освітою; організаційно-кадрову роботу, тощо.

Одним із таких предметів, якому слід приділити особливу увагу, без сумніву, є відповідність діяльності вищих навчальних закладів вимогам, які ставляться до неї системою стандартів вищої освіти.

Відповідність діяльності вищих навчальних закладів системі стандартів вищої освіти, як предмет державного контролю, є питанням складним та неоднозначним. Зокрема, воно стало дуже актуальним з активізацією інтеграційних та глобалізаційних процесів. Вступ до єдиного освітнього простору має підвищити стандарти якості вищої освіти та її відповідність нагальним потребам суспільства. Проте є науковці, які вбачають в інтеграційному освітньому процесі й негативні сторони. Так, Н. О. Бондарчук, досліджуючи проблеми реалізації та впровадження на національному рівні принципів Болонського процесу, наголошує на тому, що цей процес поряд з позитивними змінами несе і певну загрозу для української освіти і пов'язаний не стільки з набуттям нових якісних ознак, скільки із загрозою втратити найкращі освітні традиції, знизити національні стандарти якості освіти [6, с. 371]. Сьогодні, як ніколи, необхідно приділити увагу державному контролю системи стандартів вищої освіти. Адже наразі стан вищої освіти та відповідної діяльності вищих навчальних закладів слід визнати якщо не хаотичним, то дуже далеким від ідеального: невідповідність освітньої діяльності вищих навчальних закладів нагальними потребам суспільства, зростання кількості приватних вищих навчальних закладів, комерціалізація вищої освіти, збільшення кількості форм здобуття вищої освіти, наявність галузевих та територіальних суперечностей. Усунути всі ці недоліки покликані державні стандарти, які мають консолідувати державну, галузеву та внутрішньоорганізаційну ланки управління освітою. Система стандартів має зробити сферу освіти взагалі та діяльність вищих навчальних

закладів зокрема більш зрозумілою, прозорою, ефективною, доступною та контрольованою. Стандарти вищої освіти фактично є відображенням високої місії та надзвичайного соціально-державного значення освіти.

Також введення в дію системи стандартів дозволяє не тільки нині ефективно управляти освітою, а й робити науково обґрунтоване прогнозування майбутнього розвитку освітньої системи.

В українському законодавстві закріплено, що систему стандартів вищої освіти становлять державний стандарт вищої освіти, галузеві стандарти вищої освіти та стандарти вищої освіти вищих навчальних закладів.

Вимоги, що становлять стандарти вищої освіти, закріплені у Законі «Про вищу освіту». У загальному вигляді система стандартів виглядає так:

1) державний стандарт складається з переліків кваліфікацій відповідно до освітньо-кваліфікаційних рівнів та напрямів і спеціальностей, за якими у вищих навчальних закладах здійснюється підготовка фахівців за відповідними освітньо-кваліфікаційними рівнями, а також вимоги до освітніх рівнів вищої освіти та до освітньо-кваліфікаційних рівнів вищої освіти;

2) галузеві стандарти вищої освіти полягають у визначенні освітньо-кваліфікаційних характеристик випускників вищих навчальних закладів, встановленні освітньо-професійних програм підготовки та засобів діагностики якості вищої освіти;

3) стандарти вищої освіти вищих навчальних закладів полягають у встановленні переліку спеціалізацій за спеціальностями, варіативної частини освітньо-кваліфікаційних характеристик випускників вищих навчальних закладів, варіативної частини освітньо-професійних програм підготовки, варіативної частини засобів діагностики якості вищої освіти, навчальних планів та програм.

Стрижнем системи стандартів є якість освіти. Саме впровадження стандартів спрямоване на підвищення якості освіти, яка надається у державі. Якісна освіта – необхідна передумова створення надійного громадянського суспільства і правової соціальної держави. Україна це чітко розуміє, і тому як стратегічне завдання держави у Національній доктрині розвитку освіти закріплено забезпечення доступності здобуття якісної освіти взагалі та високої якості вищої освіти зокрема. У філософському значенні якість розуміється як сукупність суттєвих ознак, властивостей, які надають предмету чи явищу певну визначеність та дозволяють відокремити його від іншого предмета чи явища.

Законодавець визначає якість вищої освіти як сукупність якостей особи з вищою освітою, що відображає її професійну компетентність, ціннісну орієнтацію, соціальну спрямованість і обумовлює здатність задовольняти як особисті духовні і матеріальні потреби, так і потреби суспільства [2].

Більш широке визначення якості освіти надає А. І. Субетто. Дослідник підходить до якості освіти не з позиції переліку вимог,

якому відповідає певна сукупність показників, що ставляться до особи як об'єкта освітнього процесу і системи освіти, яка втілює ці вимоги у життя на певних етапах навчання людини. Науковець визначає якість освіти як збалансовану відповідність процесу, результату і самої освітньої системи меті, потребам і соціальним нормам (стандартам) освіти [7].

На Всесвітній конференції з вищої освіти 2009 р. «Нова динаміка вищої освіти і науки для соціальної зміни і розвитку» було проголошено, що критерії якості мають відображати загальні цілі вищої освіти, зокрема виховання у студентів критичного і незалежного мислення та здатності до навчання впродовж життя [8].

Головну роль у підвищенні якості освіти відіграє поліпшення відповідної якості освітньої діяльності вищих навчальних закладів. Якість освітньої діяльності – сукупність характеристик системи вищої освіти та її складових, яка визначає її здатність задовольняти встановлені і передбачені потреби окремої особи або (та) суспільства [2]. Особливу увагу в межах освітньої діяльності необхідно приділити підвищенню рівня якості педагогічного процесу. Педагогічний процес – це організована та цілеспрямована взаємодія викладача та особи, що здобуває освіту, яка спрямована на реалізацію мети та завдань освіти. На відміну від мети та результатів освіти, які знайшли своє визначення у діючому законодавстві, педагогічний процес все ще залишається предметом полеміки. Однак, незважаючи на це, значення якості педагогічного процесу важко переоцінити, адже саме під час його здійснення відбувається передача від викладача до особи накопиченого людством соціального досвіду у всьому його різноманітті, який має трансформуватися у нові суспільно необхідні якості особистості. В умовах Болонського процесу педагогічному процесу у вищих навчальних закладах, як предмету державного контролю, має приділятися надзвичайна увага, оскільки курс на створення єдиного освітнього простору зумовив суттєву інтенсифікацію освітніх процесів. Така інтенсифікація має велике позитивне значення для української освітньої системи, однак дуже важливо стежити за тим, щоб вона не здійснювалась за рахунок зниження якості викладання та надання відповідних професійних знань, умінь, навичок.

З огляду на вищевикладене предметом державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів є:

- кадрове забезпечення підготовки спеціалістів за заявленими спеціальностями. На важливості залучення і збереження кваліфікованого, талановитого і відповідального науково-педагогічного штату як гарантії якості вищої освіти було наголошено на Всесвітній конференції з вищої освіти 2009 р. [8];

- навчально-методичне та матеріально-технічне забезпечення освітньої діяльності вищого навчального закладу.

Таким чином, під час здійснення нагляду за діяльністю вищих навчальних закладів суб'єкти державного контролю мають переви-

ряти наступне: книгу наказів з кадрових питань, особові справи та трудові книжки викладацького складу, дипломи про вищу освіту та свідоцтва про підвищення кваліфікації, дипломи кандидатів та докторів наук, атестати доцентів та професорів, навчальний план, методичні матеріали для практичних та самостійних занять, документи про наявність власної бібліотеки та її літературне забезпечення (підручники, посібники, монографічні та періодичні видання) тощо. Обов'язково мають перевірятися освітньо-кваліфікаційний рівень та освітньо-професійні програми.

Викладене свідчить про те, що предметом державного контролю діяльності вищих навчальних закладів є певні аспекти їх освітньо-виховної та фінансово-господарської діяльності. Його чітке визначення має дуже суттєве значення, оскільки дозволяє ефективно використовувати час та ресурси державних контролюючих органів, запобігає розпорошенню їхніх дій під час здійснення нагляду та дублюванню функцій один одного, а також захищає підконтрольних суб'єктів від можливих виявів свавілля з боку державних контролюючих органів чи посадових осіб. В умовах європейських інтеграційних процесів перед Україною стоїть важливе та складне завдання – звузити сферу державного контролюючого впливу на вищі навчальні заклади шляхом надання їм значної автономії та одночасно підвищити його ефективність.

**Список літератури:** 1. Про освіту : закон України від 23.05.1991 № 1060-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 34. – Ст. 451. 2. Про вищу освіту : закон України від 17.01.2002 № 2984-ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 20. – Ст. 134. 3. Про затвердження Положення про державний вищий навчальний заклад : постанова Кабінету Міністрів України від 05.09.1996 № 1074 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1074-96-p>. 4. Про затвердження національної доктрини розвитку освіти : указ Президента України від 17.04.2002 № 347/2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>. 5. Гуцаленко Л. В. Державний фінансовий контроль : навч. посіб. / Л. В. Гуцаленко, В. А. Дерій, М. М. Коцупатрій. – К. : Центр навч. л-ри, 2009. – 423 с. 6. Бондарчук Н. О. Проблеми реформування вищої освіти в контексті реалізації вимог Болонського процесу / Н. О. Бондарчук // Актуальні проблеми державного управління на новому етапі державотворення : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 31 трав. 2005 р. : у 2 т. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – Т. 1. – С. 371–373. 7. Субетто А. И. Проблема качества высшего образования в контексте глобальных и национальных проблем общественного развития / А. И. Субетто. – СПб. : ПАНИ, 2000. – 87 с. 8. Всесвітня конференція з вищої освіти – 2009: «Нова динаміка вищої освіти і науки для соціальної зміни і розвитку» [Електронний ресурс] : комюніке, Париж, 5–8 лип. 2009 р. / ЮНЕСКО. – Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/952\\_011](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/952_011). – Назва з екрана.

*Надійшла до редколегії 03.07.2012*

*Проанализирован предмет государственного контроля за деятельностью высших учебных заведений Украины, охарактеризована его внутренняя структура.*

*The article of state control after activity of higher educational establishments of Ukraine is analyzed, its underlying structure is described.*

УДК 35.078.1+342.9

**С. М. Брайченко**

### **ОСОБЛИВОСТІ ДОКАЗУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ**

*Розкрито зміст понять доказів та доказування в адміністративному процесі, проаналізовано судову практику щодо дотримання задекларованих у КАС України презумпції винуватості відповідача – суб'єкта владних повноважень. Досліджено теоретичні конструкції категорії «доказування», сформульовані вітчизняними та зарубіжними науковцями. Визначено особливості доказування в адміністративному процесі порівняно з цивільним та господарським, а також процесом розгляду справ про адміністративні правопорушення.*

Багатоаспектність теми доказування та її недостатня розробка обумовлюють необхідність здійснення комплексного дослідження процесу доказування та доказів в адміністративному процесі.

Концептуальні ідеї конституційних положень полягають у тому, що судовий розгляд має стати обов'язковим й універсальним методом розв'язання всього спектру соціальних конфліктів, підставою яких є спір про право або інші проблеми застосування права. У зв'язку з цим слід пам'ятати про важливість вчинення процесуальних дій у ході розгляду справи відповідно до норм господарського процесу.

Аналіз наукових праць у сфері доказування в адміністративному судочинстві дає підстави поділити їх на дві умовні групи: по-перше, наукові коментарі до КАС України, в контексті яких наводяться наукові пояснення до відповідних статей, що регулюють доказування. Це праці таких учених, як С. В. Ківалов, О. І. Харитонова, О. М. Пасенюк [1, с. 187–223], В. К. Матвійчук, І. О. Хар [2, с. 488–580], Р. О. Куйбіда, О. А. Банчук, І. Б. Коліушко, Р. І. Корнута, В. Л. Миричченко, О. М. Пасенюк, В. Г. Перепелюк [3, с. 335–386]; по-друге, навчальні посібники, присвячені адміністративному процесу України, Є. Ф. Демського [4, с. 146–158], А. Т. Комзюка, В. М. Бевзенка, Р. С. Мельника [5, с. 272–298], В. І. Перепелюка [6, с. 204–228] та ін., які розглядають доказування як розділи до КАС України.

Зокрема, Л. М. Ніколенко зазначав, що у процесуальній науці не тільки господарського, але й цивільного і кримінального процесу не

припиняються дискусії щодо понять доказування і доказів, мети, суб'єктів доказування, природи спеціальних правил доказування, особливостей доказування за окремими категоріями справ та ін. [7, с. 6]. розглядаючи загальнотеоретичні аспекти доказування, Д. О. Бочаров зазначав, що проблема визначення системного статусу доказового права потребує комплексного підходу до доказування. Він наголошував, що існують лише окремі наукові розвідки, присвячені специфіці доказування в адміністративному процесі, серед яких виділяв праці учених Е. В. Додіна, О. М. Крутлова, В. К. Шкарупи. Проте доцільно зазначити, що ці дослідження присвячені КУпАП, а не КАС України.

Наведене дає можливість зробити висновок, що доказування в адміністративному судочинстві України є мало дослідженим, переважно частиною загального підходу до наукового обґрунтування КАС України.

Хоча, як зазначає група науковців (О. А. Банчук, І. Б. Коліушко, Р. І. Корнута, Р. О. Куйбіда, В. А. Маринченко, О. М. Пасенюк, А. Г. Перепелюк та інші, інститут доказів (або інакше – доказів і доказування) має велику специфіку в адміністративному судочинстві. Незважаючи на багато спільних рис із аналогічним інститутом в інших видах судочинства, насамперед у цивільному, інститут доказів в адміністративному процесі є одним із тих, що суттєво відрізняється. Така відмінність обумовлена дією принципу офіційного з'ясування всіх обставин справи, а також презумпцією вини відповідача [3, с. 335].

У проблемі оцінки доказів юридичні питання переплітаються з проблемами теорії, логіки, психології та інших наук [8, с. 34]. Оцінка доказів розглядається не лише як логічна операція, а як складовий матеріал усього процесу доказування, що значною мірою врегульований нормами процесуального права [9, с. 196].

Оцінка доказів судом є розумовою діяльністю, тому підлягає закономірностям загального процесу пізнання і законам логіки, своєю метою має встановлення істини. Правова сторона оцінки доказів виражається в тому, що логічні операції здійснюються суб'єктами адміністративно-правових відносин; вивченню підлягають лише дані, отримані у передбаченому законом порядку; мета оцінки не вільна, а визначена законом [10].

Результат оцінки завжди виражається у вчиненні процесуальних дій. Такими процесуальними діями, як правило, можуть бути рішення суду в формі ухвал (наприклад, ухвала про надання суду додаткових доказів).

Стосовно теоретичного визначення категорії доказування найбільш поширеними є точки зору, сформульовані М. Штефаном, В. Комаровим, В. Матвійчуком, Ю. Гамбаровим, Д. Азаревичем, Т. Яблочковим та ін.

Так, М. Штефан під доказуванням визначає процесуальну і розумову діяльність суб'єктів доказування, яка здійснюється в

урегульованому процесуальному порядку і спрямована на з'ясування дійсних обставин справи, прав і обов'язків сторін, установлення певних обставин шляхом ствердження юридичних фактів, зазначення доказів, збирання, витребування, дослідження і оцінки доказів [11, с. 249].

Як подання для аналізу суду певної інформації про певні події, дії або стан (юридичні обставини), що здійснюють суб'єкти, які беруть участь у розгляді справи, визначають доказування В. Матвійчук, І. Хар [2].

Про своє бачення доказів В. Спасович писав: «Коли ми пізнаємо певні явища, коли зі споглядання зв'язку і відносин між предметами доходимо до відомого переконання, то називаємо ті дані, які породили у нас це переконання, доказами» [12].

Згідно зі ст. 69 КАСУ доказуванням є надання суду будь-яких фактичних даних, на підставі яких суд встановлює наявність або відсутність обставин, що мають значення для прийняття правосудного рішення. З огляду на специфіку та призначення адміністративного процесу, судовий розгляд справи ведеться не на засадах змагальності (як це відбувається в цивільному та господарському процесі), а з елементами судового слідства. Суд займає активну позицію, уповноважений з власної ініціативи витребувати докази, визначати факти, що потребують доказової бази.

Доказування включає в себе визначені для різних видів процесу елементи. Так, для цивільного та кримінального судочинства загальноприйнятим є виділення в доказуванні таких елементів, як збирання, перевірка та оцінка доказів; у справах про адміністративні правопорушення виокремлюють виявлення, процесуальне оформлення та дослідження доказів. Особливістю адміністративного процесу є регламентація процесу доказування з покладенням обов'язку доводити правомірність своїх рішень, дій чи бездіяльності відповідача – суб'єкта владних повноважень. Тобто у справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень діє презумпція винуватості відповідача.

Забезпечення прав людини, яка захищає їх (права) в судовому порядку від порушень з боку органів державної влади, через презумпцію винуватості суб'єкта владних повноважень не є унікальною конструкцією національного законодавця. Так, у країнах СНД інституту доказового права в оновленому регулюванні у порівнянні з нормами ЦПК України властиві в основному спільні положення при наявності окремих особливостей.

Питання, що не лежить на поверхні та заслуговує на увагу в темі дослідження отримання інформації з доказів. Серед класифікації доказів є поділ їх на усні та письмові. До письмових доказів незалежно від того, первісні вони чи похідні, існує низка вимог щодо дотримання порядку засвідчення копій документів. Оригінали письмових доказів, що є у справі, повертаються судом після їх дослідження, якщо це не шкодить розгляду справи (оціночна категорія



– на розсуд суду), або після набрання законної сили судовим рішенням. У справі залишається засвідчена суддею копія письмового доказу. І прямо не вказано у законі є питання про консультації спеціаліста у справі. Важливо підкреслити, що пояснення та консультації особи в статусі спеціаліста у процесі не повинні розглядатися суддею як докази, такі пояснення мають статус поради.

Непоодинокими є судові рішення з таким формулюванням мотивувальної частини: «Відповідач по справі, не з'явившись у судові засідання, на виконання вимог ст. 71 КАС України, не надав суду доказів на підтвердження правомірності своїх дій».

Тут підкреслимо, що ненадання суду доказів правомірності своїх рішень та дій суб'єктом владних повноважень стало підставою для прийняття судом рішення, що є остаточним і оскарженню не підлягає.

В той же час, у разі, коли позивач не надає суду належним чином оформлену доказову базу на підтвердження фактичних обставин справи, суди мають право прийняти рішення в формі ухвали про залишення позову без руху, оскільки в такому разі не виконується вимога ч. 2 ст. 106 КАС України.

Підбиваючи підсумки, підкреслимо, що, крім теоретико-правового визначення категорій доказування, доказів та їх класифікації, не менш важливим для судової практики є питання фактичного надання сторонами доказів своїх правових позицій. Незважаючи на те, що в адміністративному судочинстві запроваджена презумпція винуватості відповідача – суб'єкта владних повноважень, адміністративні суди мають право не відкривати провадження за позовами з безпідставними (бездоказовими) звинуваченнями та вимогами.

**Список літератури: 1.** Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. комент. / [за ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитонової ; Ківалов С. В., Харитонova О. І., Пасенюк О. М. та ін.]. – Х. : Одиссей, 2005. – 552 с. **2.** Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України : в 2 т. – Т. 1 / [за заг. ред. В. К. Матвійчука ; В. К. Матвійчук, І. О. Хар]. – Вид. 2-ге, змін. та доповн.– К. : Алерта ; КНТ, 2008. – 787 с. **3.** Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. комент. / [за заг.ред. Р. О. Куйбіди]. – Вид. 2-ге, доповн. – К. : Юстиніан, 2009. – 976 с. **4.** Демський Е. Ф. Адміністративно-процесуальне право України : навч. посіб. / Е. Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с. **5.** Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навч. посіб. / Комзюк А. Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с. **6.** Перепелюк В. І. Адміністративний процес. Загальна частина : навч. посіб. / В. І. Перепелюк. – 2-ге вид., змін. і доповн. – К. : Центр навч. л-ри, 2004. – 368 с. **7.** Ніколенко Л. М. Доказування в господарському судочинстві : навч. посіб. / Л. М. Ніколенко. – О. : Фенікс ; Суми : Ун-тська книга, 2007. – 415 с. **8.** Шкарупа В. К. Доказування та докази в адміністративно-примусовій діяльності органів внутрішніх справ (міліції) : монографія / В. К. Шкарупа. – К. : Укр. акад. внутр. справ, 1995. – 163 с. **9.** Михеєнко М. М. Про предмет і засоби доказування в кримінальних справах // Проблеми розвитку кримінального про-

цесу в Україні: вибрані твори / М. М. Михенко. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – С. 196–210. **10.** Умнова О. Дослідження та оцінка доказів в адміністративному судочинстві / О. Умнова // Юридичний вісник України. – 2007. – № 47. – С. 9. **11.** Штефан М. Й. Цивільний процес / М. Й. Штефан. – К. : Ін Юре, 1997. – 608 с. **12.** Спасович В. Д. О теорії судово-уголовного доказательства в связи с судоустройством и судопроизводством / В. Д. Спасович. – СПб., 1861. – С. 7–8.

Надійшла до редколегії 30.08.2012

*Раскрыто содержание понятий доказательств и доказывания в административном процессе, проанализирована судебная практика по соблюдению задекларированных в КАС Украины презумпций виновности ответчика – субъекта властных полномочий. Исследованы теоретические конструкции категории «доказывания», сформулированные отечественными и зарубежными учеными. Определены особенности доказывания в административном процессе в сравнении с гражданским и хозяйственным, а также процессом рассмотрения дел об административных правонарушениях.*

*Maintenance of concepts of proofs and proving in an administrative process is exposed, judicial practice in relation to the observance declared in Code of the Administrative Rule-Making of Ukraine presumption of guiltiness of defendant – subject of imperious plenary powers – is analysed. The theoretical constructions of category of «proving», set forth by home and foreign scientists, are investigational. The features of proving are determined in an administrative process by comparison to civil and economic, and also to the process of consideration of cases about administrative offences.*

УДК [351.72:330.526.34.008.6](477)

**В. М. Васильєв**

### **ФІНАНСОВА ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО ПІДПРИЄМСТВА: СПЕЦИФІКА УПРАВЛІННЯ ТА КОНТРОЛЮ**

*Структурно розглянуто повноваження органів управління фінансовою діяльністю державних підприємств та запропоновано шляхи оптимізації їх форм та методів.*

Процес управління має місце там, де відбувається спільна діяльність людей з реалізації певних завдань та цілей. В найзагальнішому вигляді управління можна визначити як комплекс необхідних засобів впливу на групу, суспільство або його окремі ланки з метою їх упорядкування, збереження якісної специфіки, удосконалення і розвитку.

На державному підприємстві побудова якісної системи управління фінансовою діяльністю є необхідною умовою підтримки його життєдіяльності та ефективності в умовах глобалізації, стрімкого прогресу в технологіях, знаннях, техніці. В свою чергу, економічні, адміністративні реформи є неможливими без дієвих перетворень та модернізації державних підприємств, а відтак питання розвитку підприємства стає питанням розвитку національної економіки.

© Васильєв В. М., 2012

Реалізація поставлених завдань має здійснюватись за допомогою управлінських функцій. Так, на державному підприємстві функції управління є окремими періодами (стадіями) управлінської діяльності, які пов'язані між собою єдиною кінцевою метою, заради досягнення якої і здійснюється процес управління.

За допомогою управління забезпечується, з одного боку, єдність, узгодженість, взаємозв'язок усіх груп державного підприємства, а з іншого, – розвиток, зміни, вдосконалення кожної структурної одиниці, яка входить до його складу. Відтак управління фінансовою діяльністю державного підприємства виявляє себе в процесі відтворення та служить завданням розвитку підприємства, досягнення конкретних результатів.

Так, в управлінні фінансовою діяльністю державного підприємства необхідно виділити наступні функції: загальноорганізаційну, інформаційно-аналітичну, прогнозування та планування, відтворювальну, розподільну, матеріально-технічного забезпечення, мотивації та контролю.

Загальноорганізаційна функція передбачає розподіл робіт між виконавцями, делегування завдань і повноважень, забезпечення організованості, дисципліни, відповідальності за доручену справу, можливість створення нових структурних підрозділів з метою досягнення певної мети.

Інформаційно-аналітична функція передбачає збір, обробку, аналіз і оцінку інформації з метою підвищення ефективності фінансової діяльності державного підприємства, вона містить у собі всі дії щодо оперування інформацією. Важливість дій суб'єкта управління по роботі з інформацією безперечна, тому що операції з інформацією носять не тільки і не стільки технічний, рутинний характер, а насамперед вимагають творчого підходу. Тому управлінські дії, які складають названу функцію, відносно відособлені в процесі управління. Крім того, ці дії однорідні, оскільки збір, обробка, аналіз і оцінка пов'язані єдиним предметом – інформацією – і спрямовані на досягнення однієї мети – створення умов для реалізації інших функцій управління. Ці управлінські дії є атрибутом кожної стадії будь-якого управлінського циклу і характеризуються стабільністю.

Прогноз в управлінні фінансовою діяльністю державного підприємства – це конкретне передбачення, судження про стан цієї системи в майбутньому, про цілі її розвитку, засоби, необхідні для їх досягнення. Прогнозування допомагає забезпечити найбільш оптимальний вибір цілей та засобів їх досягнення, визначити основні потреби майбутнього та можливості їх задоволення, проаналізувати й розпізнати можливі негативні наслідки тих чи інших тенденцій у розвитку підприємства.

Функція планування спирається на інформаційно-аналітичну функцію і також властива управлінню фінансовою діяльністю державного підприємства. Планування обґрунтовує і визначає напрямки діяльності системи управління на всіх рівнях ієрархії. Крім

того, ця функція визначає цілі, завдання і заходи для їх здійснення. Планування передбачає розробку рішення про те, якими мають бути учасники управлінського процесу, стан справ, бажані результати, шляхи їх досягнення.

Відтворювальна функція передбачає визначення збалансованого співвідношення між динамікою матеріальних і фінансових ресурсів на всіх стадіях розширеного відтворення капіталу підприємств. Реалізація цієї функції вимагає ефективного управління фінансовими ресурсами, забезпечення прибутковості державного підприємства й оптимізації управління ним, активної інвестиційної політики. Відтворювальна функція сприяє зміцненню фінансів підприємства на довгострокову перспективу.

Розподільна функція фінансової діяльності державного підприємства полягає у формуванні та використанні грошових фондів, оптимальному структуруванні капіталу, розробці і реалізації політики підприємства в галузі формування прибутку, його розподілу з метою забезпечення розширеного відтворення фінансових ресурсів.

За допомогою виконання функції матеріально-технічного забезпечення суб'єкт управління визначає дійсні потреби фінансової діяльності державного підприємства та його підсистем у матеріальних ресурсах, виявляє всі ресурси, якими оперує персонал для задоволення потреб фінансової діяльності, розподіляє одержані й наявні матеріально-технічні засоби у відповідності до їх належності й потреб, стежить за раціональним і економним використанням матеріальних і технічних засобів. У процесі матеріально-технічного забезпечення від суб'єкта управління потрібна організація статистичного спостереження, збір, опрацювання й аналіз даних про виконання планів постачання матеріальних ресурсів і виконання виробничих завдань, використання вторинних ресурсів і виявлення втрат матеріалів, утворення запасів матеріальних засобів, зниження норм витрат тощо. Призначення цієї функції – підтримання життєзабезпечення всіх структурних підрозділів державного підприємства.

Керівник має завжди пам'ятати, що найдосконаліший план, наукова організація праці, достатнє матеріально-технічне забезпечення не мають сенсу, якщо працівники, яким доручено роботу, не виконують її або виконують неякісно. Функція мотивації спрямована на забезпечення виконання працівниками державного підприємства своїх обов'язків. Для цього повинні бути створені умови для моральної та матеріальної зацікавленості персоналу у виконанні покладених обов'язків. Мотивація – це процес спонукування себе та інших до діяльності щодо досягнення особистих цілей або цілей підприємства. Під мотивацією необхідно розуміти сукупність рушійних сил, які спонукають людину до здійснення визначених дій.

Слід зауважити, що всі функції в процесі управління взаємопов'язані й здійснюються одночасно. Ефективне виконання функцій значною мірою залежить від їх раціонального розподілу між виконавцями.

Функція контролю здійснюється на основі інформації про функціонування фінансової системи державного підприємства, її конкретні ситуації, ускладнення, відхилення від завданих дій, які виникають. Контроль покликаний забезпечувати єдність управлінських рішень та їх реалізацію, тобто весь процес управління. Він є також одним із засобів підвищення ефективності, тому що в результаті контролю виявляються не тільки недоліки, але і позитивний досвід, що надалі знаходить поширення у всій системі. Контроль являє собою систему спостереження і перевірки в процесі фінансової діяльності державного підприємства для виявлення відхилень від планів, що ускладнюють досягнення поставленої мети.

Контрольна функція в управлінні фінансовою діяльністю державного підприємства полягає в систематичному контролі за динамікою фінансових показників, станом платіжної та розрахункової дисципліни. Реалізація такої функції здійснюється за допомогою системи санкцій і заохочень.

Відповідно до Закону України «Про управління об'єктами державної власності» [1] суб'єктами управління державними підприємствами є:

- Кабінет Міністрів України;
- центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері управління об'єктами державної власності;
- центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері економічного розвитку;
- міністерства та інші органи виконавчої влади (далі – уповноважені органи управління);
- Фонд державного майна України.

Крім того, до органів управління об'єктами державної власності відносять: органи, що забезпечують діяльність Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України; органи, які здійснюють управління державним майном відповідно до повноважень, визначених окремими законами; державні господарські об'єднання, державні холдингові компанії, інші державні господарські організації; Національну академію наук України, галузеві академії наук.

У поданій нижче таблиці запропоновано розглянути компетенції та повноваження перерахованих вище органів управління державними підприємствами.

1.	<b>Кабінет Міністрів України</b>
	<p>1) визначає органи виконавчої влади, які здійснюють функції з управління об'єктами державної власності;</p> <p>2) встановлює порядок передачі об'єктів державної власності суб'єктам управління;</p> <p>3) визначає умови створення та діяльності державних підприємств;</p> <p>4) приймає рішення про створення, реорганізацію та ліквідацію господарських структур і визначає уповноважені органи управління, які здійснюють контроль за їх діяльністю;</p>

	<p>5) призначає на посади та звільняє з посад керівників державних підприємств;</p> <p>6) приймає рішення про створення, реорганізацію та ліквідацію казенних підприємств і визначає центральні органи виконавчої влади, до сфери управління яких вони належать;</p> <p>7) приймає рішення про передачу об'єктів державної власності в комунальну власність, дає згоду на передачу об'єктів з комунальної в державну власність;</p> <p>8) приймає рішення про закріплення в державній власності пакетів акцій (часток) акціонерних товариств, створених на базі державного майна, що приватизується, терміни закріплення таких пакетів акцій (часток) у державній власності відповідно до законодавства про приватизацію;</p> <p>9) приймає за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері економічного розвитку, рішення про достроковий продаж пакетів акцій (часток), закріплених у державній власності, або їх частини;</p> <p>10) розробляє та укладає міжнародні договори України щодо об'єктів державної власності України згідно із законодавством;</p> <p>11) призначає позапланові ревізії та перевірки використання об'єктів управління державної власності та встановлює порядок їх проведення;</p> <p>12) встановлює критерії ефективності управління об'єктами державної власності та порядок їх застосування;</p> <p>13) забезпечує контроль за ефективністю управління об'єктами державної власності;</p> <p>14) затверджує річні фінансові плани державних підприємств, що є суб'єктами природних монополій, та державних підприємств, плановий розрахунковий обсяг чистого прибутку яких перевищує 50 мільйонів гривень;</p> <p>15) погоджує рішення уповноважених органів управління щодо створення, реорганізації та ліквідації діяльності підприємств державного сектору економіки, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави;</p> <p>16) погоджує умови приватизації та реструктуризації об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави;</p> <p>17) затверджує перелік об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави;</p> <p>18) забезпечує контроль за використанням орендованих цілісних майнових комплексів державних підприємств, їх структурних підрозділів та нерухомого майна;</p> <p>19) виконує відповідно до законів інші функції з управління об'єктами державної власності.</p>
2.	<p><b>Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері управління об'єктами державної власності</b></p>
	<p>– здійснює контроль і проводить аналіз результатів діяльності державних підприємств (у тому числі ефективності використання</p>

державного майна), що належать до сфери його управління, та розробляє механізми підвищення ефективності їх роботи;

- бере участь у підготовці пропозицій центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері економічного розвитку, та центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику, щодо формування дивідендної політики та забезпечує її реалізацію в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

- контролює виконання умов контрактів керівниками виконавчих органів господарських організацій, які перебувають у його управлінні;

- забезпечує за участю Фонду державного майна України координацію діяльності з підвищення професійного рівня посадових осіб уповноважених органів управління, які виконують функції з управління корпоративними правами держави, та уповноважених осіб;

- розробляє та затверджує стратегічні плани розвитку державних підприємств, управління корпоративними правами або контроль за діяльністю яких він здійснює, та здійснює контроль за їх виконанням;

- формує переліки та проводить корпоратизацію державних підприємств, що належать до сфери його управління;

- затверджує персональний склад наглядових рад господарських товариств, створених у процесі корпоратизації державних підприємств, управління корпоративними правами яких він здійснює, та вносить зміни до такого складу;

- передає до сфери управління Фонду державного майна України державні підприємства та державні корпоративні права господарських товариств, що належать до сфери його управління та щодо яких прийнято рішення про приватизацію;

- здійснює визначені законодавством повноваження під час провадження справ про банкрутство державних підприємств та господарських організацій, корпоративні права щодо яких належать державі, що перебувають у його управлінні, у тому числі веде їх реєстри;

- забезпечує розроблення умов реструктуризації та санації підприємств, що перебувають у його управлінні, та їх погодження щодо господарських організацій, у статутному капіталі яких корпоративні права держави перевищують 50 відсотків і які перебувають у його управлінні та мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави;

- оформляє відповідно до міжнародних договорів та законів України право державної власності України на об'єкти, що належать до сфери його управління, та приймає рішення щодо їх подальшого ефективного використання;

- погоджує відчуження, передачу в оренду (користування), заставу (іпотеку), списання майна державних підприємств, що належать до сфери його управління, передачу в оренду, заставу цілісних майнових комплексів державних підприємств, що

	<p>належать до сфери його управління;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– погоджує укладення підприємствами, установами, організаціями, що належать до сфери його управління, а також господарськими товариствами, у статутному капіталі яких частка держави перевищує 50 відсотків, повноваження з управління корпоративними правами держави яких він здійснює, договорів про спільну діяльність, договорів комісії, доручення та управління майном, зміни до них та контролює виконання умов цих договорів;</li> <li>– забезпечує оформлення прав на земельні ділянки (у разі відсутності необхідних документів) та уточнення меж земельних ділянок державних підприємств, державних установ, організацій, що належать до сфери його управління;</li> <li>– вносить пропозиції та погоджує призначення і звільнення керівників державних господарських об'єднань, державних холдингових компаній, що належать до сфери його управління, у порядку, встановленому законодавством;</li> <li>– сприяє в межах повноважень модернізації підприємств державного сектору економіки, що належать до сфери його управління, поліпшенню їх енергоефективності та екологічних показників, у тому числі з використанням коштів програм міжнародного співробітництва.</li> </ul>
3.	<p><b>Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері економічного розвитку</b></p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– формує за пропозицією суб'єктів управління перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації;</li> <li>– формує за пропозицією уповноважених органів управління перелік державних підприємств, що підлягають корпоратизації, та затверджує графіки її проведення;</li> <li>– формує за пропозицією уповноважених органів управління пропозиції щодо критеріїв віднесення підприємств до тих, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави, та пропозиції щодо переліку таких підприємств;</li> <li>– подає Кабінету Міністрів України пропозиції щодо закріплення в державній власності пакетів акцій відкритих акціонерних товариств, створених у процесі корпоратизації та приватизації, доцільності їх відчуження або придбання державою відповідних пакетів акцій (часток) в інших власників та акцій додаткової емісії в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, та здійснює інші повноваження відповідно до закону України «Про управління об'єктами державної власності».</li> </ul>
4.	<p><b>Міністерства та інші органи виконавчої влади</b></p>
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) приймають рішення про створення, реорганізацію і ліквідацію підприємств, установ та організацій, заснованих на державній власності;</li> <li>2) ініціюють створення господарських структур, розробляють проекти їх установчих документів;</li> <li>3) затверджують статuti (положення) підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління, і господарських</li> </ol>



	<p>структур та здійснюють контроль за їх дотриманням;</p> <p>4) призначають на посаду та звільняють з посади керівників державних підприємств, установ, організацій та господарських структур, укладають і розривають з ними контракти, здійснюють контроль за дотриманням їх вимог;</p> <p>5) розробляють та затверджують стратегічні плани розвитку державних підприємств, державних акціонерних товариств і господарських структур, управління корпоративними правами або контроль за діяльністю яких вони здійснюють, та здійснюють контроль за їх виконанням;</p> <p>6) затверджують річні фінансові та інвестиційні плани, а також інвестиційні плани на середньострокову перспективу (3–5 років) державних підприємств і господарських структур, що належать до сфери їх управління, та здійснюють контроль за їх виконанням у встановленому порядку;</p> <p>7) проводять моніторинг фінансової діяльності, зокрема виконання показників фінансових планів підприємств, що належать до сфери їх управління, та вживають заходів до поліпшення їх роботи;</p> <p>8) забезпечують проведення щорічних аудиторських перевірок окремо визначених державних підприємств і господарських структур. У разі зміни керівника державного підприємства і господарської структури забезпечують проведення ревізії фінансово-господарської діяльності підприємства і господарської структури у порядку, передбаченому законом;</p> <p>9) здійснюють управління казенними підприємствами відповідно до законодавства; здійснюють управління державним майном, що не увійшло до статутних капіталів господарських товариств у процесі корпоратизації або перетворення державних підприємств у державні акціонерні товариства, 100 відсотків акцій яких належать державі, приймають рішення про подальше використання цього майна (крім матеріальних носіїв секретної інформації), у тому числі об'єктів, що не підлягають приватизації; забезпечують відповідно до встановленого Кабінетом Міністрів України порядку відрахування до Державного бюджету України частини прибутку (доходу) державними підприємствами, господарськими структурами;</p> <p>10) забезпечують надання розпоряднику Єдиного реєстру об'єктів державної власності відомостей про об'єкти державної власності для формування і ведення зазначеного реєстру тощо.</p>
5.	<p><b>Фонд державного майна України</b></p> <p>а) виступає орендодавцем цілісних майнових комплексів державних підприємств, організацій, їх структурних підрозділів;</p> <p>б) здійснює контроль за використанням орендованих цілісних майнових комплексів державних підприємств, організацій, їх структурних підрозділів, виконанням умов договорів оренди цілісних майнових комплексів державних підприємств, повернення цілісних майнових комплексів державних підприємств до сфери управління уповноважених органів управління після закінчення строку дії договорів оренди;</p>

в) виступає від імені держави засновником господарських організацій, до статутних капіталів яких передається державне майно, у тому числі холдингових компаній та підприємств, які підлягають корпоратизації відповідно до законодавства;

г) виступає в установленому порядку правонаступником державних підприємств стосовно суб'єктів господарювання, раніше створених за їх участю, а також державних внесків до статутного капіталу недержавних суб'єктів господарювання;

г) приймає рішення про створення, реорганізацію (реструктуризацію) та ліквідацію підприємств і організацій, заснованих на державній власності, що перебувають у його управлінні;

д) здійснює визначені законодавством повноваження під час провадження справ про банкрутство державних підприємств, що перебувають у його управлінні, та господарських організацій з корпоративними правами держави, у тому числі веде їх реєстри;

е) забезпечує розроблення умов реструктуризації та санації підприємств, що перебувають у його управлінні, та їх погодження щодо господарських організацій, у статутних капіталах яких корпоративні права держави перевищують 50 відсотків, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави;

є) забезпечує проведення екологічного аудиту підпорядкованих йому підприємств;

ж) погоджує розмір плати за оренду (суборенду) державного майна (крім окремого індивідуально визначеного) за договорами оренди, укладеними підприємствами, військовими частинами Збройних Сил України та іншими військовими формуваннями;

з) бере участь у підготовці та укладанні міжнародних договорів щодо об'єктів державної власності України, оформлює відповідно до міжнародних договорів право державної власності на майно та приймає рішення щодо його подальшого ефективного використання;

и) забезпечує захист майнових прав держави на території України відповідно до законодавства, а за її межами – відповідно до чинних міжнародних договорів у межах своїх повноважень;

і) погоджує державним підприємствам, установам, організаціям, а також господарським товариствам, у статутному капіталі яких частка держави перевищує 50 відсотків, повноваження з управління корпоративними правами держави яких він здійснює, договори про спільну діяльність, договори комісії, доручення та управління майном, зміни до них.

Безпосередньо ж на державному підприємстві фінансову роботу організовує фінансовий відділ, що є самостійним структурним підрозділом. Керівник цього відділу підпорядковується керівникові підприємства і разом з ним несе відповідальність за фінансову дисципліну і фінансовий стан підприємства, представляє підприємство у фінансових, кредитних та інших органах. На невеликих підприємствах, де немає самостійного фінансового відділу, цю роботу виконує фінансовий сектор (бюро, група), що створюється у складі

бухгалтерії, фінансово-збутового відділу чи іншого підрозділу підприємства, керівник якого в такому разі несе відповідальність за фінансову роботу підприємства.

Таким чином, управління фінансовою діяльністю державного підприємства за своєю суттю є безперервним процесом, який полягає в сукупності послідовних дій, які повторюються. Такий механізм управління фінансовою діяльністю необхідно розглядати як підсистему, що формується й використовується не відокремлено, а в структурі всієї управлінської діяльності державного підприємства [2, с. 24].

У суспільстві існує думка, яку підтримують і вітчизняні вчені [3, с. 148] і яку схильний підтримувати автор щодо створення на державних підприємствах групи або служби контролінгу у складі трьох-чотирьох контролерів. Така служба контролінгу має входити до складу фінансово-економічних служб державного підприємства. Сьогодні більшість середньостатистичних українських підприємств, як вже зазначалося вище, мають типову організаційну структуру фінансової служби, до складу якої зазвичай входять бухгалтерія, планово-економічний та фінансовий відділи. При такій структурі управління фінансами є недостатньо ефективним, тому і виникає необхідність утворити систему фінансового контролінгу. Першочерговими завданнями такої служби мають бути контроль за вирішеннями оперативних фінансових питань, внутрішня звітність і облік, розрахунок витрат і доходів, вартісний аналіз, забезпечення беззбитковості операційної діяльності та створення умов для самофінансування підприємства, реалізація системи раннього запобігання та реагування на потенційний ризик, прогнозування банкрутства підприємства, залучення до процесу складання і реалізації бюджетів на державних підприємствах.

Враховуючи викладене, сформулюємо основні стратегічні напрямки покращення управління фінансовою діяльністю державного підприємства:

- а) подальший інтенсивний інноваційний розвиток промислового виробництва;
- б) забезпечення продовольчої безпеки держави;
- в) реалізація державної політики врегулювання ринків промислової продукції, сировини, ресурсів;
- г) державна підтримка економічного паритету між різними галузями економіки;
- д) захист вітчизняних товаровиробників;
- е) створення дієвих та налагоджених механізмів доставки продукції до споживачів, які б забезпечували динамічний і збалансований розвиток усіх ланок товарообігу;
- є) розроблення та прийняття державної програми вдосконалення оптової торгівлі продукцією, враховуючи новітні технології й технологічні рішення;
- ж) забезпечення інтегрованих процесів у торгівлі на основі координації спільних дій та узгодженості інтересів усіх учасників ринку.

Такий підхід реалізації державної політики надасть можливість: а) використовувати при аналізі в динаміці основні показники діяльності державного підприємства, що відображають його фінансовий стан по продуктах, процесах, підрозділах; б) не допускати не виправданих витрат при здійсненні тих чи інших проєктів; в) застосовувати в управлінні фінансовою діяльністю державного підприємства функціональні залежності єдиного інформаційного простору, що забезпечує підсистему фінансового контролінгу; г) своєчасно виявляти «вузькі місця» у фінансовому управлінні державним підприємством і вживати відповідних заходів для їх усунення; д) оптимізувати і управляти логістичними ланцюжками підприємства.

Отже, модернізація зовнішньої та внутрішньої політики діяльності державного підприємства можлива лише за умови застосування сучасних концепцій управління у сфері фінансів, оскільки результативні показники функціонування будь-якого підприємства відображені саме у його фінансових документах. Тому система управління фінансовою діяльністю набуває все більшого значення для прогресу та розвитку сучасного державного підприємства.

Регулювання вітчизняного ринку виробництва продукції державного підприємства має здійснюватися з використанням наступних механізмів:

- податкової політики, яка має здійснюватись шляхом призначення та диференціації податкових ставок, введення податкових пільг, звільнення від податків певних категорій державних підприємств, диференціації в обкладанні податками окремих видів продукції державних підприємств тощо;

- грошово-кредитної політики, за допомогою якої уряд впливає на грошовий обіг. Це є заходи пільгового й пріоритетного кредитування інвестиційних проєктів, пільгове страхування певних видів продукції тощо;

- бюджетної політики, на основі якої державні органи мають право здійснювати розподіл бюджетних коштів за різними напрямками, виділяючи при цьому певним галузям виробництва, що є в певний проміжок часу найбільш пріоритетними, більше бюджетних асигнувань. Держава має субсидувати відсоткові ставки за кредитами певних підприємств (наприклад агропромислових), формувати обласні та регіональні фонди, здійснювати повне або часткове компенсування витрат за договорами страхування, лізингу тощо;

- цінової політики, яка у цілому має здійснюватися шляхом встановлення: а) граничних цін на деякі суспільно важливі товари та послуги; б) граничних рівнів рентабельності для підприємств-монополістів і параметрів, які визначають величину цін; в) гарантованих цін на рівні, що забезпечує підприємствам мінімальну рентабельність виробництва і отримання доходів, достатніх для розширеного відтворення; г) встановлення порогових (захисних) цін, якщо ціни на внутрішньому ринку істотно вище імпортних, а збут

вітчизняної продукції ускладнений. Крім того, мають застосовуватись моніторинг паритету цін і поліпшення їх співвідношення, закупівельні і товарні інтервенції, диференціація транспортних тарифів на перевезення продукції тощо.

Впровадження розглянутої системи управління фінансовою діяльністю державного підприємства може включати декілька етапів – початковий, підготовчий, основний і завершальний, де на кожному з цих етапів виконується ряд вказаних вище процедур.

Таким чином, формування і впровадження оптимальної системи управління фінансовою діяльністю державного підприємства вимагає певних підходів системного аналізу. Використання цих підходів обумовлене складною організаційною структурою сучасного державного підприємства і великою різноманітністю індикаторів, що характеризують його діяльність.

**Список літератури:** 1. Про управління об'єктами державної власності : закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 46. – Ст. 456. 2. Мішина С. В. Організаційно-економічний механізм управління фінансовими ресурсами на підприємстві / С. В. Мішина, О. Ю. Мішин. – Х. : Вид-во ХНЕУ, 2006. – 176 с. 3. Корінев В. Л. Актуальні аспекти формування системи фінансового контролінгу на підприємстві / В. Л. Корінев, К. О. Сергєєва // Держава та регіони. – 2011. – № 2. – С. 147–150.

*Надійшла до редколегії 02.08.2012*

*Структурно рассмотрены полномочия органов управления финансовой деятельностью государственных предприятий и предложены направления оптимизации их форм и методов.*

*Plenary powers of organs of management by financial activity of state enterprises are structurally considered and directions of optimization of their forms and methods are offered.*

УДК [351.95(091):351.811.122](477)

**В. В. Гриценко**

## **ГЕНЕЗИС АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО ПОРУШЕННЯ ПРАВИЛ ДОРОЖНЬОГО РУХУ УКРАЇНИ**

*Розглянуто питання історичного розвитку адміністративного провадження у справах про порушення Правил дорожнього руху України.*

Дослідження історичного розвитку адміністративного провадження у справах про порушення Правил дорожнього руху знаходить своє відображення у наукових працях О. Л. Міленіна, В. Т. Низамова, А. М. Подоляки, Г. П. Рифицького, А. Є. Шевченка, Я. І. Хом'яка та ін. У той же час, окремі аспекти й досі залишаються не дослідженими.

Розгляд історичного аспекту розвитку адміністративного провадження у сфері суспільних відносин і суб'єктів, уповноважених © Гриценко В. В., 2012

здійснювати зазначене провадження, дозволить дослідити та узагальнити позитивний досвід попередніх періодів, а також визначити пріоритети у процесі їх подальшого розвитку.

Проблеми регулювання відносин між учасниками дорожнього руху виникли ще у Стародавньому Римі. Врегулювання відносин учасників дорожнього руху в Московському великому князівстві було впроваджено Іваном III у вигляді «Загальних правил поштовим трактам». Цю політику активно продовжував Петро I, який вимагав від візників та інших людей із чинами їздити Санкт-Петербургом лише на загнуданих конях, причому «тихо і спокійно», не створюючи незручностей іншим учасникам дорожнього руху та пішоходам [1].

На території України в XVI столітті були запроваджені Литовські статuti 1529, 1566, 1588 рр. Протягом декількох століть на більшості території України вони застосовувалися як елемент традиційної звичаєвості, востаннє відобразившись у редакції Литовського Статуту 1811 р., який у тому числі відображав і правила руху по дорогах [2; 3, с. 115].

XVIII століття на українських землях, як і в Російській імперії загалом, характеризується насамперед низкою заходів щодо будівництва доріг та поліпшення їх стану. Саме в цей період виникають і перші правила дорожнього руху (правила будівництва доріг), поступово зростає рівень державного регулювання дорожнього руху і визначення відносин між учасниками.

Починаючи з 1718 р. (за правління Петра I), поліцейські органи мали здійснювати контроль за виконанням правил дорожнього руху. Порушників встановлених правил поведінки на шляхах (правил дорожнього руху) за наказом мали «бити батогами та висилати на каторгу» [4, с. 22].

З часом правила дорожнього руху було дещо деталізовано. Для адміністрацій різних міст наприкінці XVIII століття було запроваджено такі вказівки: «коли трапиться підїхати до перехрестя, тоді їхати тихіше і оглядатися на всі боки, щоб кому пошкодження не вчинити або з ким не зїхатися»; «на мостах через річки карет не обганяти, а їхати, навпаки, порядно і нескоро» [4].

Авжеж, найбільш історично насиченим для дослідження адміністративного провадження про порушення Правил дорожнього руху є XX ст., протягом якого разом із розвитком автомобілебудування мали місце найбільші темпи зростання аварійності й травматизму на дорогах, кардинально змінювалася система адміністративного провадження.

На початку XX ст. торговельне візництво в міських поселеннях Російської імперії регулювалося місцевими земствами, яким у 1892 р. було надано право складати обов'язкові постанови про провадження промислу візництва, про тип візницьких екіпажів, про міські омнібуси та інші суспільні екіпажі, а також встановлювати такси за користування візницькими екіпажами.

Усі візники, до якого б виду промислу вони не належали, повинні були знати обов'язкові постанови і мати при собі відповідні екземпляри.

Адміністративне провадження у справах такої категорії здійснювали городові поліції. У цьому аспекті вартим уваги є аналіз Інструкції городовим Московської столичної поліції 1908 р., що містила у своєму складі 134 параграфи.

Значна частина норм, закріплених у зазначеному документі, була присвячена саме забезпеченню безпеки дорожнього руху з боку уповноважених на це посадових осіб [5, с. 28–29].

Становлення адміністративного провадження у справах про порушення Правил дорожнього руху щільно пов'язане з розвитком автомобілебудування і обсягом негативного впливу, який міг бути завданий невиконанням вимог щодо безпеки використання транспортних засобів. Саме тому адміністративне провадження в цій сфері формувалося відповідно до вимог свого часу.

Перші Правила руху автомобілів (так їх називали за тих часів) були прийняті наприкінці XIX ст. у Франції та Німеччині. Подібні правила виникли незабаром також у радянській Росії – Декрет Ради народних комісарів (РНК) «Правила авторуху по місту Москві та її околицях» (10 червня 1920 р.), підписаний головою РНК В. Ульяновим-Леніним.

Правила дорожнього руху того часу були несистематизованими. Але згодом, коли рух на дорогах ставав дедалі інтенсивнішим, більш чітко формулювалися вимоги до його учасників.

Функції ДАІ в перші роки більшовицької влади виконували не лише спеціально утворені державні органи – автоінспекція, але й окремі державні органи, зокрема міліція, транспортні відділи рад робітничих і селянських депутатів, Автосекція, Громадська варта тощо. Ці органи були наділені широким колом повноважень у сфері безпеки та нагляду за дорожнім рухом. Таке становище було тимчасовим і тривало доти, доки не було завершено процес утворення державного апарату та визначено спеціалізацію органу управління.

Нормативним актом, що визначив права і обов'язки радянської міліції, стала Інструкція про організацію радянської робітничо-селянської міліції (затверджена НКВС і НКЮ 12 жовтня 1918 р.), яка разом з іншими питаннями забезпечення порядку в місцях загального користування покладала на міліцію обов'язок спостереження за справним станом доріг, мостів, вулиць, площ, нагляд за порядком руху по них.

Адміністративними актами загального характеру в ті часи були: інструкції, циркуляри та обов'язкові постанови.

Інструкції вказували підвідомчим посадовим особам порядок впровадження того чи іншого закону або постанови радянської влади.

Предметом циркулярів були окремі роз'яснювальні й директивні вказівки, направлені посадовим особам або установам щодо їх відомчої діяльності.

Обов'язкові постанови вимагали виконання існуючого законодавства. Наприклад, перша Постанова Президії ВЦВК (Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет) від 29 червня 1921 р. «Про адміністративні стягнення» в доповнення і розвиток постанови «Про порядок видання на місцях обов'язкових постанов» від 13 квітня 1921 р., визначала, що особи, винні в порушенні виданих виконкомом постанов, можуть бути притягнуті до відповідальності в адміністративному порядку до штрафу не більше 500 тис. руб. або поміщення в концтабір, а де таких немає, в арештний дім або дім примусових робіт на строк не більше 6 місяців. Адміністративні стягнення за порушення обов'язкових постанов накладалися відділами виконкомів, якими були видані такі постанови.

Адміністративний кодекс УСРР, прийнятий 12 жовтня 1927 р., введений в дію з 1 лютого 1928 р., став важливим кроком до належного забезпечення адміністративного провадження у справах про порушення вуличного і дорожнього руху (Правил дорожнього руху), норми якого знайшли своє відображення в «Інструкції органам робітничо-селянської міліції про порядок складання протоколів за зламання (порушення) обов'язкових постанов виконкомів, міських та селищних рад та про маловажні (незначні) праволомства (правопорушення), що їх передбачено арт. (артикулом) 72 Адміністративного кодексу УСРР 1927 року» (23 березня 1928 р., м. Харків, далі – Інструкція) [6, с. 10–16; 7, с. 185–187].

Зокрема, ця Інструкція визначала: «Обов'язок складати протокола за зламання обов'язкових постанов і за маловажні праволомства, що їх передбачено 72 арт. Адміністративного кодексу УСРР, покладається крім органів міліції й на тих службових осіб, які будуть зазначені в обов'язкових постановоах...». До службових осіб було віднесено: органи Інспекції праці, податкової, санітарної, технічної та торговельної інспекцій, органи транспортного відділу ДПУ і т. ін.

Так само, згідно Інструкцією, стійковим (постовим) міліціонерам надавалося право накладати штраф на місці порушення вуличного руху, якщо це було прямо вказано в обов'язковій постанові про порушення вуличного руху в порядку арт. 67–70 Адмін. кодексу [7, с. 186].

Право накладення штрафів за порушення обов'язкових постанов мали посадові особи органів міліції: постові міліціонери, районні наглядачі, начальники районів та їх помічники та інші особи командного складу міліції.

Повноваженням органів міліції на право накладення штрафів була квитанційна книжка для запису стягнених штрафів, про що зазначалося в самій книжці. Книжка була прошнурована, пронумерована, підписана начальником окружної міліції та скріплена печаткою [6, с. 14–15].



У випадках відмови особи сплатити штраф за порушення обов'язкової постанови добровільно, без поважних на то причин, а також розписатися у квитанційній книжці, або вказати свою адресу, або коли виникне сумнів у правильності повідомлення особою про свою особу та адресу, протокол складався у загальному порядку з перевіркою даних про особу правопорушника. У таких випадках постовий міліціонер закликав правопорушника та свідків (а коли таких не було – понятих) до управління району міліції для складання протоколу [7, с. 186].

Таким чином, прийняття Адміністративного кодексу УСРР утворило найбільш твердий фундамент в адміністративній діяльності робітничо-селянської міліції у сфері порушень правил руху.

У міру зростання автотранспортного парку завдання, поставлені перед міліцією щодо підтримання безпеки дорожнього руху, ускладнювалися. У 1930 р. НКВС РРФСР, згідно з рішеннями XVI з'їзду ВКП(б), було підготовлено і направлено на місця циркуляр «Про заходи щодо посилення охорони безпеки вуличного руху», в якому пропонувалося: переглянути обов'язкові постанови, що діють, по правилах вуличного руху, а де їх немає – прийняти, переглянути існуючу мережу постів, що регулюють вуличний рух, поставити перед виконкомом питання про створення в апараті адміністративних відділів спеціальних інспекцій по регулюванню вуличного руху за прикладом Москви і Ленінграда, негайно встановити точний облік усіх аварій.

Відповідно до Постанови Президії Центрального Виконавчого Комітету від 31 грудня 1930 р. «Про заходи, обумовлені ліквідацією НКВС РРФСР і НКВС автономних республік», при РНК РРФСР було створено Головне управління Робітничо-селянської міліції (ГУРСМ), на яке покладалося керівництво органами міліції та кримінального розшуку по організації охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю. На місцях були створені управління і відділи міліції, а в їх складі – якісно нові підрозділи: відділення з регулювання вуличного руху. Функції створених формувань полягали в обліку, аналізі та вивченні причин дорожньо-транспортних пригод, а також в організації пропаганди безпеки дорожнього руху.

5 листопада 1934 р. було прийнято Постанову Уряду «Про заходи щодо поліпшення дорожнього господарства». Де визначалася програма подальшого розвитку автодорожнього транспорту і вимога приділяти увагу питанням дотримання безпеки дорожнього руху. Центральному управлінню дорожнього транспорту (Шудортрансу) було запропоновано організувати Державну автомобільну інспекцію (ДАІ), що має свої органи в союзних і автономних республіках, краях і областях, а Постановою РНК СРСР від 23 липня 1935 р. було затверджено Положення про ДАІ, у відповідності до якого в союзних і автономних республіках, краях і областях, Москві й Ленінграді засновувався інститут уповноважених ДАІ, а в районах – державтоінспекторів. Підпорядкування служби ДАІ

першочергово Цудортрансу при РНК СРСР означало, що вона не залежала від органів міліції.

Постановою РНК СРСР від 3 липня 1936 р. було затверджено Положення про ДАІ ГУРСМ НКВС СРСР. Ця дата і стала днем народження Державтоінспекції.

Що стосується Правил дорожнього руху, то загалом аж до 1940 р. розроблення цих норм було віднесено до компетенції місцевих органів влади. Лише 6 червня 1940 р. було затверджено типові правила на місцях Постановою № 819 РНК УСРР «Про правила руху і користування автогужевими шляхами УСРР» [7, с. 295–296].

Наступним етапом розвитку ДАІ був воєнний період, під час якого значно збільшилася, як свідчать архівні матеріали, кількість дорожньо-транспортних подій. Діяльність Державтоінспекції під час Великої Вітчизняної Війни була спрямована на мобілізацію автотранспорту і підготовку водіїв для Червоної Армії, на контроль за використанням і ремонтом автомобілей, ощадливе витрачання бензину, запасних частин та гуми.

Підтвердженням цього був Указ Президії Верховної Ради СРСР від 22 червня 1941 р. «Про воєнний стан», який закріпив, що – «...військові власті мають право: а) видавати обов'язкові для всього населення постанови, встановлюючи за невиконання цих постанов покарання в адміністративному порядку позбавленням волі строком до 6 місяців або штрафом до 3000 карбованців; б) видавати розпорядження місцевим органам влади, державним та громадським установам і організаціям і вимагати від них безумовного і негайного виконання ...».

Військова обстановка в країні вплинула на розміри й динаміку ДТП. Значне їх зростання спостерігалось у тилкових регіонах, тому що у зв'язку з евакуацією в нових районах збільшилося населення і зросла напрута вантажопотоків [8]. У процесі ж визволення раніше окупованих територій необхідно було взяти під контроль весь автотранспорт, який був у наявності на визволених територіях.

У зв'язку з цим 29 листопада 1943 р. Постановою Виконкому Київської міськради «Про обов'язкову реєстрацію та облік автотранспорту в Державній автоінспекції», власників було зобов'язано зареєструвати протягом 48 годин з дня оголошення цієї постанови весь наявний автотранспорт, незалежно від його технічного стану, що є на території м. Києва. Ця постанова забороняла експлуатацію автотранспорту без технічних паспортів і державних номерних знаків, які видавала Державтоінспекція. Нагляд за виконанням цієї обов'язкової постанови та складання протоколів за її порушення покладался на Державну автоінспекцію та органи міліції м. Києва. Винні за невиконання або порушення цієї обов'язкової постанови підлягали заходам адміністративного впливу – штрафу до 100 крб., або примусовій праці до одного місяця [9, с. 571].

Функції ДАІ із забезпечення безпеки дорожнього руху від початку 50-х рр., були спрямовані на: облік і аналіз аварійності; органі-

зацію руху транспорту і пішоходів; регулювання вуличного руху, нагляд за рухом, адміністративний вплив на порушників правил руху, розслідування дорожніх подій і розшук зниклих водіїв; пропаганду правил безпеки руху; проведення профілактичних заходів у транспортних установах.

У умовах збільшення автопарку країни Положення про Державтоінспекцію, яке до того діяло протягом 28 років, застаріло. Суспільству необхідний був новий нормативний акт. У зв'язку з цим Постановою Ради Міністрів СРСР від 30 вересня 1963 р. № 1022 було затверджено Типове положення про Державну автомобільну інспекцію Міністерства охорони громадського порядку РРФСР. Це положення надавало право працівникам ДАІ при виконанні службових обов'язків накладати в адміністративному порядку штрафи в наступних розмірах: міліціонерам – регулювальникам руху – до 50 коп.; інспекторам дорожнього нагляду – до 3 руб.; Державтоінспекторам – до 10 руб.; начальникам відділів (відділень) ДАІ – до 30 руб. (на посадових осіб). Штрафи у розмірі до одного рубля стягувалися на місці.

В інших випадках за порушення правил дорожнього руху складався протокол (акт) із зазначенням особи порушника, характеру, міста і часу порушення, а також свідків. Протокол про адміністративне правопорушення не пізніше 3 діб після його складання направлявся до адміністративної комісії або відповідного органу чи посадової особи, які мали право накладати адміністративні стягнення [9, с. 95].

1972 роком в СРСР позначено наступний етап розвитку автомобілебудування : одночасно початок діяльності великих систем дорожніх організацій, автотранспортних установ. Чітко сформульоване право контролю ДАІ за виконанням усіх норм, направлених на дотримання безпеки дорожнього руху. Таким чином, Державтоінспекції було відведене те місце у системі державного управління, яке в більшій мірі відповідало інтересам боротьби з аварійністю.

Після проголошення незалежності України Департаментом ДАІ МВС розроблено низку нормативно-правових актів, орієнтованих на розвиток адміністративного провадження у цій сфері суспільних відносин. Зокрема, Законом України «Про міліцію» передбачено сферу завдань міліції щодо гарантування особистої безпеки громадян, захисту їх прав і свобод, законних інтересів та підтримання безпеки дорожнього руху (п. 1, 5 ст. 2) [10]. Уперше з часів існування української держави було ухвалено Закон України «Про дорожній рух» [11]. У ньому визначено більш широкі конституційні повноваження суб'єктів безпеки дорожнього руху (розділ 2 Закону).

Постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 341 було затверджено Положення про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ [12]. Загалом зазначений нормативно-правовий документ закріплював організаційні, правові та матеріально-технічні засади діяльності ДАІ.

Наступним кроком у розвитку адміністративного провадження у справах про порушення Правил дорожнього руху слід вважати Постанову Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 р. № 1306, якою було затверджено Правила дорожнього руху [13]. Це перші Правила дорожнього руху незалежної України.

Порядок адміністративних проваджень у справах про порушення Правил дорожнього руху в наш час регулюється Інструкцією з оформлення працівниками Державтоінспекції МВС матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху (наказ МВС України від 26 лютого 2009 р. № 77). Ця Інструкція визначає процедуру оформлення працівниками Державної автомобільної інспекції МВС матеріалів про адміністративні порушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, тимчасового затримання транспортного засобу, здійснення тимчасового вилучення посвідчення водія, ліцензійної картки на транспортний засіб та організацію діловодства в підрозділах Державтоінспекції МВС з питань забезпечення безпеки дорожнього руху [14].

Отже, підбиваючи підсумок, на основі аналізу науково-теоретичних, історико-правових та статистичних матеріалів можемо стверджувати, що інститут адміністративних проваджень у справах про порушення Правил дорожнього руху України у своєму розвитку пройшов наступні етапи: період зародження (доба Київської Русі, IX–XIII ст.); період первісного становлення регулювання безпеки дорожнього руху (доба Литовсько-Польської держави, функціонування Литовських статутів, XVI–XIX ст.); період застосування відповідних норм (доба Російської імперії, XIX – початок XX ст.); період становлення уповноважених органів радянської доби (1917–1936), де під етапом можна вважати прийняття Адміністративного кодексу УСРР 12 жовтня 1927 р. (ведений в дію з 1 лютого 1928 р.), який став важливим кроком до належного забезпечення адміністративного провадження у справах про порушення вуличного і дорожнього руху (Правил дорожнього руху), період розвитку і реформування радянської ДАІ (1936–1991) з кількома підетапами; період сучасного розвитку адміністративних проваджень у справах про порушення Правил дорожнього руху (період незалежної України, 1991–2012).

На сьогоdnішньому етапі розвитку нашої держави система державного управління у сфері дотримання безпеки дорожнього руху ще має прогалини в нормативно-правовому регулюванні й характеризується наявністю нормативних актів, які суперечать один одному. Важливе місце в адміністративному провадженні у справах про порушення Правил дорожнього руху відводиться такому етапу, як виконання адміністративних стягнень, що у свою чергу за своїм змістом охоплює діяльність компетентних державних органів, установ (посадових осіб) та дій самого правопорушника, що виконуються відповідно до приписів постанови органу адміністративної юрисдикції. Сутність цієї діяльності полягає в застосуванні до порушника встановлених заходів впливу, які

складають зміст накладеного адміністративного стягнення, забезпечення виконання винесеної постанови.

**Список літератури:** 1. Історія ДАІ // Іменем Закону. – 2007. – № 12. – С. 26. 2. Статут Великаго княства Літоўскага 1588. Тэксты. Даведнік. Каментарыі. Минск, 1989. – Факсим. вид. 3. Статут Великаго Княжества Литовскаго с подведением в надлежащих местах ссылки на конституції, приличныи содержанию онаго / пер. с польск. – СПб. : Тип-фия при правительствующем сенате, 1811. 4. Історія Державтоінспекції Донбасу / [Б. а.]. – Донецьк : Юрпрес, 2002. – 256 с. 5. Инструкция городовым Московской столичной полиции. – М. : Тип-фия при Канцелярии московскаго градоначальника, 1908. 6. Адміністративний Кодекс УСРР / юридичне видання НАРКОМІОСТА УСРР. – Харків, 1928. 7. Михайленко П. П. Історія міліції України у документах і матеріалах : у 3 т. / П. П. Михайленко, Я. Ю. Кондрацьєв. – К. : Генеза, 1997. – Т. 2 : 1926–1945. – 1999. – 412 с. 8. Нізамов В. Т. Організаційно-правові основи діяльності Державтоінспекції по забезпеченню безпеки дорожнього руху (1936–1985 гг.) / В. Т. Нізамов. – М., 1991. 9. Михайленко П. П. Історія міліції України у документах і матеріалах : у 3 т. / П. П. Михайленко, Я. Ю. Кондрацьєв. – К. : Генеза, 2000. – Т. 3 : 1946–1990. – 2000. – 616 с. 10. Про міліцію : закон України від 20 груд. 1990 р. № 565 // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20. 11. Про дорожній рух : закон України від 30 черв. 1993 № 3353-ХІІ (станом на 01.06.2012 р.) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3353-12>. 12. Про Положення про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ : постанова Кабінету Міністрів України від 14 квіт. 1997 р. № 341 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341-97>. 13. Про Правила дорожнього руху : постанова Кабінету Міністрів України від 10 жовт. 2001 р. № 1306 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gai.org.ua/pravila-dorozhnogo-ruhu-ukrani-2010>. 14. Про затвердження Інструкції з оформлення працівниками Державтоінспекції МВС матеріалів про адміністративні порушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : наказ МВС України від 26 лют. 2009 р. № 77. – К., 2009. – 24 с.

*Надійшла до редколегії 25.08.2012*

*Рассмотрены вопросы исторического развития административного производства в делах о нарушениях Правил дорожного движения.*

*The questions of the historical development of administrative proceedings in cases of violations of traffic rules are considered.*

УДК 342.51

**С. І. Лекарь**

## **КООРДИНАЦІЯ ДІЙ СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ: ПОНЯТТЯ ТА ЗНАЧЕННЯ**

*Уточнено визначення понять «безпека», «економічна безпека» та «координація». Охарактеризовано правові засади здійснення суб'єктами забезпечення економічної безпеки держави спільної діяльності. Сформульовано авторське визначення поняття «координація суб'єктів забезпечення економічної безпеки держави».*

© Лекарь С. І., 2012

На сучасному етапі вітчизняного державотворення урізноманітнення загроз і викликів людині, державі та суспільству не лише призвело до загострення проблем національної безпеки, а й спричинило значну трансформацію її змісту. Окрім зовнішньополітичних і військових аспектів національна безпека поширилася на сферу економічних, соціальних, екологічних, інформаційних, правових та інших відносин і почала визначатися економічною спроможністю, транспарентністю, гідними умовами життя людини та громадянина. Це й не дивно, оскільки стрижнем і матеріальною основою національної безпеки України, особливо в сучасний період, є її економічна безпека, що зумовлено особливою роллю економіки в житті суспільства за умов становлення ринкової інфраструктури.

Так, в Україні наявні потенційні економічні можливості для того, щоб увійти до першої десятки індустріально розвинених країн світу, оскільки її площі чорнозему дорівнюють четвертій частині світових; науково-технологічний потенціал становить 6,5 % світового при 0,1 % населення від чисельності планети. В Україні вперше в Європі зроблено комп'ютер, вперше в СРСР створено прискорювач заряджених частин, здійснено керовану ядерну реакцію, отримано «важку» воду. Але з часом досягнуті позиції було втрачено, а низка негативних факторів, що виникли, стали прямою загрозою економічній безпеці держави [1, с. 8].

Наявність неузгодженостей у законодавстві, недостатня розробленість теоретичних положень щодо організаційно-управлінської структури координації, відсутність комплексного дослідження правових проблем координації суб'єктів забезпечення економічної безпеки держави свідчать про актуальність теми обраного дослідження.

Питання взаємовідносин держави та економіки певною мірою розглядалися філософами, теоретиками права, державознавцями, адміністративістами, економістами, соціологами. Особливо слід підкреслити внесок у розробку цієї проблеми таких провідних вчених, як В. Б. Авер'янов, В. Г. Атаманчук, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, М. Вебер, Т. Веблен, Ж. Ведель, М. Вітке, Г. Емерсон, А. В. Коваль, А. Т. Кривенко, В. Ф. Опришко, Г. Х. Попов, М. М. Тищенко, В. В. Цветков, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко, В. К. Шкарупа, А. П. Юзьков та інших авторів. Однак, незважаючи на інтенсивність та широкий спектр досліджень, присвячених різним аспектам обраної проблематики, багато питань у цій сфері ще залишаються дискусійними.

На сьогодні ще недостатньо розроблені не тільки теоретичні положення правового регулювання координації групової діяльності, але й взаємодії у вирішенні конкретних завдань, тому більшість з них потребують уточнення та розкриття з урахуванням сучасного стану розвитку управлінської науки [2, с. 25–26]. Не є винятком і координація дій суб'єктів забезпечення економічної безпеки держави, що й зумовлює новизну цього дослідження.

Отже, метою цієї статті є уточнення теоретичного аспекту поняття та правового регулювання координації дій суб'єктів забезпечення економічної безпеки держави.

У процесі дослідження сутності економічної безпеки у першу чергу необхідно звернути увагу на категорію «безпека». У широкому розумінні поняття «безпека» вживається стосовно багатьох явищ. Традиційно у безпеки було два основних значення: 1) свобода від ризику та небезпеки і 2) свобода від сумнівів, переживань і страху [3, р. 183]. Він походить від латинського *securitas* (*securus*), яке має декілька значень, серед яких: «безтурботність», «душевний спокій», «безпека», «забезпеченість» [4, с. 695]. У тлумачному словнику В. І. Даля поняття «безпечний» визначається як незагрозливий, такий, що не може завдати зла чи шкоди; нешкідливий, вірний, надійний. «Безпека» відповідно означає відсутність небезпеки, збереженість, надійність [5, с. 67–68]. С. І. Ожегов під «безпекою» розуміє стан, за якого не загрожує небезпека, існує захист від небезпеки, а «безпечний» трактує як такий, що не загрожує небезпекою, захищає від небезпеки [6, с. 47]. На думку О. О. Прохожева, «безпека» як складне багатогранне соціально-політичне явище об'єктивно має конкретно-історичний характер і щільно пов'язана з усіма формами і напрямками взаємодії в системі природа – людина – суспільство [7, с. 18].

Виходячи з викладеного, можна дійти висновку, що безпека є загальнонауковою теоретичною категорією. Вона не є чимось предметним, матеріальним і виступає певною абстрактною формою вираження життєздатності та життєстійкості конкретних суб'єктів та об'єктів у їх відносинах із внутрішнім та зовнішнім середовищем. Таким чином, безпека – це одна з найважливіших цінностей соціального буття людей, обов'язкова передумова існування й подальшого розвитку людства [8, с. 223; 9, с. 11].

Проблеми безпеки, у тому числі й економічної, турбували державних діячів, суспільство та видатних мислителів, починаючи зі стародавніх часів. У цьому аспекті слід погодитися з думкою О. В. Українчука, який стверджує, що історія проблеми безпеки адекватна історії людства [10, с. 3].

Переходячи до розгляду поняття економічної безпеки, слід зауважити, що економічна безпека, на думку В. А. Предборського, – це не тільки захищеність національних інтересів, але й готовність і здатність інститутів влади створювати механізми реалізації та захисту національних інтересів, розвитку вітчизняної економіки, підтримки соціально-політичної стабільності суспільства [11, с. 16]. Н. Б. Телефанко зазначає, що економічна безпека України – це такий стан національної економіки, який забезпечує стабільне функціонування виробництва, кредитно-фінансової та банківської системи, задовольняє матеріальні потреби держави, суспільства і особи, здійснює їх захист від зовнішніх і внутрішніх фінансових загроз. У випадку бездіяльності з боку держави щодо ефективного регулювання економічної та фінансової політики у цій сфері відбуваються стихійні процеси, які призводять до непоправних негативних наслідків [12].

Держава в особі органів державної влади та місцевого самоврядування здійснює цілеспрямовану організуючу діяльність, спрямовану на розбудову демократичного суспільства, забезпечення пропорційного розвитку економіки України. Так, відповідно до ст. 4 Закону України «Про основи національної безпеки України» [13] суб'єктами забезпечення економічної безпеки держави, як складової національної безпеки України, виступають: Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Рада національної безпеки і оборони України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; Національний банк України; суди загальної юрисдикції; прокуратура України; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; Збройні Сили України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України; громадяни України, об'єднання громадян.

Президент України як глава держави, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України [14], прав і свобод людини та громадянина, Верховний головнокомандувач Збройних Сил України й голова Ради національної безпеки і оборони України здійснює загальне керівництво у сферах національної безпеки та оборони України; Верховна Рада України в межах повноважень, визначених Конституцією України, визначає засади внутрішньої та зовнішньої політики, основи національної безпеки, формує законодавчу базу в цій сфері, схвалює рішення з питань введення надзвичайного і воєнного стану, мобілізації, визначення загальної структури, чисельності, функцій Збройних Сил України та інших військових формувань, створених відповідно до законів України; Рада національної безпеки і оборони України координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сферах національної безпеки і оборони, а у випадку змін у геополітичній обстановці вносить Президенту України пропозиції щодо уточнення Стратегії національної безпеки України та Воєнної доктрини України; Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, обороноздатності, громадського порядку й боротьби зі злочинністю; Національний банк України визначає та проводить грошово-кредитну політику в інтересах національної безпеки України; міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Служба безпеки України та Служба зовнішньої розвідки України в межах своїх повноважень забезпечують виконання передбачених Конституцією і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України завдань, здійснюють реалізацію концепцій, програм у сфері національної безпеки, підтримують у стані готовності до застосування сили та засоби забезпечення національної безпеки; місцеві державні адмі-



ністрації та органи місцевого самоврядування забезпечують вирішення питань у сфері національної безпеки, віднесених законодавством до їхньої компетенції; військова організація держави забезпечує оборону України, захист її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності кордонів; протидіє зовнішнім загрозам військового характеру; правоохоронні органи ведуть боротьбу зі злочинністю та протидіють тероризму, забезпечують захист і порятунок населення у випадку виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру; суди загальної юрисдикції здійснюють судочинство у справах про злочини, що завдають шкоди національній безпеці України; прокуратура України здійснює повноваження у сфері національної безпеки України відповідно до Конституції України та Закону України «Про прокуратуру» [15]; громадяни України через участь у виборах, референдумах і через інші форми безпосередньої демократії, а також через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які вони обирають, реалізують національні інтереси, добровільно та в порядку виконання конституційних обов'язків здійснюють заходи, визначені законодавством України щодо забезпечення її національної безпеки [16].

Виходячи з цього, на нашу думку, необхідною передумовою якісного забезпечення економічної безпеки України є чітка та науково обґрунтована координація дій зазначених суб'єктів.

Слід відзначити, що проблема координації в теорії управління була вперше поставлена й розроблена представниками класичної школи. У їхніх працях вона трактувалась виключно як вертикальна. Здійснення координації в організації обумовлювалось необхідністю об'єднання та синхронізації різної діяльності, побудованої на принципах горизонтального розподілу праці та спеціалізації. Діяльність із координації розглядалась як виключна функція керівництва організації, а система координації в організації будувалась за вертикальним принципом спеціалізації та ієрархії управлінської діяльності. Її створення обов'язково пов'язувалося з делегуванням частини владних повноважень і формального авторитету першим керівником на нижчі рівні, тому що він не міг здійснювати функції координації та контролю за умов зростання кількості підлеглих.

Необхідно акцентувати увагу на тому, що особливого значення форми управління набувають у процесі організації боротьби з економічною злочинністю, яка становить небезпеку для будь-якого суспільства, а сьогодні є загрозою нашій державності. Європа створює єдине європейське співтовариство, а це, у свою чергу, дозволяє економічній злочинності «експортуватися» та «імпортуватися». Для розробки спільних заходів протидії необхідно визначитися у єдиних підходах, термінах, поняттях, загальних і спеціальних формах координації дій суб'єктів забезпечення економічної безпеки держави.

Роль координації в управлінні діями суб'єктів забезпечення економічної безпеки держави має бути суттєво посилено, завдяки чому економічна злочинність може і повинна перебувати під жорстким контролем з боку держави. У той же час, на нашу думку, зазначена функція управління використовується ще не достатньо й не зовсім ефективно.

Продовжуючи аналіз думок фахівців з цього питання, необхідно зазначити, що деякі вчені розглядають координацію як функцію управління, змістом якої є забезпечення упорядкованих взаємозв'язків між організаціями, ділянками та учасниками виробництва й управління з метою узгодження дій щодо реалізації рішень, об'єднання спільних зусиль у вирішенні спільних завдань [17, с. 76–77]. Один із засновників класичної теорії управління А. Файоль розглядав координацію (узгодження) як одну зі складових (поряд із передбаченням, організацією, розпорядництвом і контролем) єдиної адміністративної функції [18, с. 362–363]. Поступово, з розвитком поглядів та уявлень про процес управління, вона виділяється у самостійну функцію [19, с. 73]. У той же час Г. Кунц та С. О'Доннел зазначають, що управління в цілому має координаційну природу, а координація властива для будь-якої функції управління [20, с. 117]. М. В. Туленков розглядає координацію як функцію управління, змістом якої є упорядкування поведінки системи у зовнішньому середовищі [21, с. 30]. Координації в управлінні були присвячені й інші праці, як теоретиків, так і практиків, проте системного дослідження проблем координації ними не проводилось, а аналіз фактичного стану справ із забезпечення економічної безпеки держави та матеріалів щодо спільних заходів правоохоронних органів з виконання зазначеного завдання свідчить про низьку ефективність застосування координації на практиці, що обумовлює необхідність подальшого її всебічного вивчення з метою визначення поняття «координація» в контексті координації дій суб'єктів забезпечення економічної безпеки держави, покликаних створити комплексну систему превентивного контролю за криміногенними процесами у сфері економіки й підвищити ефективність боротьби з економічною злочинністю.

Отже, до визначення поняття та змісту координації існують різні, часто діаметрально протилежні підходи. Однак найчастіше її розуміють як одну з функцій управління, що існує поряд з такими функціями, як планування та контроль. Досить часто для їх виконання в організаціях створюють відповідні структурні підрозділи, а у процесі визначення організаційної структури та організації в цілому координацію розуміють як один із базових факторів, від якого залежить тип організації [22, с. 17–18]. Проте найближчою нам є позиція професора О. М. Бандурки, який зазначає, що державне управління забезпечується виконанням ряду функцій, під якими розуміють конкретні напрями діяльності. Управління розглядається як серія безпосередніх, взаємопов'язаних дій, спрямованих

на досягнення мети. Ці дії, кожна з яких є окремим процесом, значною мірою визначають успіх діяльності структури. До таких управлінських функцій автор відносить також координацію як загальноорганізаційну функцію [23, с. 142].

Підсумовуючи все сказане, доходимо висновку, що координація суб'єктів забезпечення економічної безпеки держави – це взаємозалежна узгоджена діяльність органів державної влади та уповноважених державою на забезпечення національної безпеки осіб, спрямована на встановлення взаємозв'язку напрямів реалізації державної політики з питань економічної безпеки відповідно до компетенції кожного з них, з метою погодження дій і приведення їх до відповідності з поставленою метою.

**Список літератури:** 1. Павловский М. Основы национальной безопасности / М. Павловский // Голос України. – 1997. – 3 апр. – С. 7–9. 2. Білоус В. Т. Національна безпека України : [навч. посіб.] / В. Т. Білоус, Н. Р. Нижник, Г. П. Ситник ; за заг. ред. П. В. Мельника, Н. Р. Нижник. – К. : Преса України, 2000. – 303 с. 3. Del Rosso, Jr. The Insecure State: Reflections on «the State» and «Security» in a Changing World / Jr. Del Rosso, J. Stephen // *Daedalus: What future for the State?* – Vol. 124. – № 2. – 1995. – P. 175–207. 4. Дворецкий И. Х. Латинско-русский словарь : [ок. 50 000 сл.] / Дворецкий И. Х. – 3-е изд., испр. – М. : Рус. яз., 1986. – 840 с. 5. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка / Даль В. И. ; под ред. В. В. Пчелкина. – М. : Рус. яз., 1981. – Т. 1 : А–З. – 699 с. 6. Ожегов С. И. Словарь русского языка / Ожегов С. И. ; под ред. Н. Ю. Шведовой. – М. : Рус. яз., 1991. – 917 с. 7. Общая теория национальной безопасности : учебник / [под общ. ред. А. А. Прохожева]. – М. : Изд-во РАГС, 2002. – 320 с. 8. Данильян О. Г. Національна безпека України: структура та напрямки реалізації : [навч. посіб.] / О. Г. Данильян, О. П. Дзьобань, М. І. Панов. – Х. : Фоліо, 2002. – 285 с. 9. Панов М. Безпека як фундаментальна категорія в методології правознавства (до постановки проблеми) / М. Панов, В. Тихий // Вісник Академії правових наук України. – 2000. – № 3 (22). – С. 10–16. 10. Українчук О. В. Забезпечення національної безпеки в умовах формування в Україні громадянського суспільства та демократичної, правової, соціальної держави : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права ; історія політичних і правових учень» / Українчук Олег Вікторович. – Х., 1994. – 18 с. 11. Предборський В. А. Економічна безпека держави : [монографія] / В. А. Предборський. – К. : Кондор, 2005. – 391 с. 12. Телефонко Н. Б. Теоретичні основи економічної безпеки України / Н. Б. Телефонко // Економічна безпека держави: стан, проблеми, напрямки зміцнення : міжнар. наук.-практ. конф., 10 жовт. 2008 р. : тези доп. – Х., 2008. – С. 77–78. 13. Про основи національної безпеки України : закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351. 14. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 15. Про прокуратуру : закон України від 5 листоп. 1991 р. № 1789-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793. 16. Олійник О. Діяльність державних органів України щодо забезпечення воєнно-економічної безпеки / О. Олійник // Актуальні проблеми економіки. – 2003. – № 1. – С. 6–9. 17. Социальное управление : [словарь] / под ред. В. И. Добренъкова, И. М. Слепенкова. – М. : Изд-во МГУ,

1994. – 596 с. **18.** Файоль А. Учение об управлении. Научная организация труда и управления / А. Файоль ; [пер. с англ.]. – М. : Экономика, 1965. – 496 с. **19.** Гвишлани Д. М. Организация и управление / Д. М. Гвишлани. – М. : Изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 1998. – 332 с. **20.** Кунц Г. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций : в 2 т. / Г. Кунц, С. О'Доннел ; [пер. с англ.]. – М. : Прогресс, 1981. – Т. 1. – 495 с. **21.** Туманов Г. А. Орган внутренних дел как система управления / Г. А. Туманов. – М. : ВШ МВД СССР, 1972. – 112 с. **22.** Білоус В. Т. Координація управління правоохоронними органами України по боротьбі з економічною злочинністю (адміністративно-правовий аспект) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Білоус Віктор Тарасович. – Х., 2004. – 448 с. **23.** Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : [підручник] / О. М. Бандурка. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.

Надійшла до редколегії 02.08.2012

*Уточнены определения понятий «безопасность», «экономическая безопасность» и «координация». Охарактеризованы правовые основы осуществления субъектами обеспечения экономической безопасности государства совместной деятельности. Сформулировано авторское определение понятия «координация субъектов обеспечения экономической безопасности государства».*

*The determinations of concepts «safety», «economic security» and «co-ordination» are specified. Legal frameworks of realization the joint activity by the subjects of providing of economic security of the state are described. The authorial determination of concept «co-ordination of subjects of providing of economic security of the state» is set forth.*

УДК 351.743:504

**Н. В. Машніцька**

### **СУТНІСТЬ ПЕРЕКОНАННЯ ЯК МЕТОДУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІЛІЦІЇ**

*Охарактеризовано переконання як правову категорію. Розглянуто сутність та значення переконання як методу управлінської діяльності. Сформульовано авторське визначення поняття переконання як методу адміністративної діяльності міліції.*

Роль переконання в державному управлінні має величезне значення. З проведенням істотних соціально-економічних реформ ця роль незмірно зросла як у державному управлінні, так і в цілому в суспільних відносинах.

Переконання являє собою процес послідовно здійснюваних дій, що включає такі елементи як оволодіння увагою, навіювання, вплив на свідомість, емоції, створення інтересу та ін. Громадяни добровільно підкорюються юридичним актам, якщо розуміють цілі і завдання владної діяльності, схвалюють їх, свідомо, активно беруть участь в їх здійсненні.

Специфічний характер засобів, конкретних заходів впливу, які використовуються в процесі регулювання поведінки людей, надає якісну визначеність переконанню як методу управління.

В адміністративному праві переконання визнається одним з основних методів, оскільки більша частина суб'єктів адміністративно-правових відносин дотримується й виконує вимоги правових норм, але у багатьох випадках державі доводиться забезпечувати їх виконання методами державного примусу.

Проблеми визначення переконання як методу управління взагалі та методу діяльності міліції зокрема, його особливостей, ознак, критеріїв класифікації займали думки багатьох вітчизняних та зарубіжних учених-адміністративістів: В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, К. С. Бельського, Ю. П. Битяка, А. С. Васильєва, В. В. Гадуцька, І. П. Голосніченка, Р. І. Денисова, Є. В. Додіна, М. І. Єропкина, С. В. Ківалова, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, А. П. Коренєва, О. В. Кузьменко, А. М. Подоляки, А. Л. Попова, А. М. Розіна, О. Ю. Салманової, О. С. Фролова, А. П. Шергіна, Х. П. Ярмаки та ін. Проте багато таких питань залишаються дискусійними, що обумовлює необхідність їх подальшого дослідження. Крім того, більшість учених, досліджуючи методи управлінської діяльності, значну увагу приділяли примусовим заходам. Тому існує необхідність у вивченні феномена переконання у праві з урахуванням теоретичних розробок таких наук, як філософія та психологія. Крім того, залишилися невирішеними питання про сутність, особливості та види переконання в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ узагалі та міліції зокрема, і деякі з цих питань ми й розглянемо у даній статті.

Варто зазначити, що поняття «переконання» у політичному, психологічному, педагогічному, соціологічному та правовому плані досліджене недостатньо. Малоз'ясованим залишається важливе коло питань про зміст, структуру, функції, гносеологічну природу переконання, про зв'язок цього поняття з іншими політичними, психологічними, соціологічними та правовими категоріями.

Як метод психологічного впливу переконання – це головний метод дії. Під ним розуміється, з одного боку, різносторонній вплив на особу з метою формування в неї одних якостей і позбавлення її інших, а з іншого, – спонування до певної дії. В науці, практиці й побуті термін «переконання» (російський аналог – убеждение) використовується у двох значеннях, а саме:

- система поглядів, уявлень, яких особа дотримується, з якими вона погоджується, які вона ототожнює із собою, оскільки вважає їх продуктом власної діяльності, які мають під собою певну аргументацію і можуть бути логічно доведені;

- певний спосіб впливу, який передбачає аргументоване і логічно витримане доведення істинності того чи іншого положення, думки, оцінки.

Проте в українській мові, на відміну від російської, коли йдеться саме про вплив, а не систему поглядів, є можливість застосувати термін «переконування». Доцільність такого термінологічного уточнення цілком зрозуміла й доречна, оскільки дозволяє кожного разу не пояснювати зазначену двозначність. Цікаво також звернути увагу на етимологію слова «переконування», зокрема на префікс «пере-», який вказує не на будь-яку «зміну», а саме на необхідність якісного «перетворення» того, що є. Слово «конати» в українській мові означає умирати. Отже, «переконати» може означати також подолати змертвіле і відстояти життєдайне [1]. Коли йдеться про переконування, то це означає, що суб'єкт впливу пропонує об'єктові впливу «...аргументи, факти, докази і висновки, покликані показати позитивні наслідки рекомендованого спрямування дій», – стверджують Ф. Зімбардо і М. Ляйпше. Ці ж автори виділяють окремо раціональне переконування (persuasion), зазначаючи, що існують впливи, які мають на меті змінити поведінку об'єкта впливу не безпосередньо, а через зміну переконань людини, які перетворюються на певні особисті настанови, а вже останні, за певних умов, призведуть до бажаної чи очікуваної поведінки [2, с. 145–147].

Розглядають переконування і як метод виховання, що передбачає умисний цілеспрямований вплив на свідомість, волю й почуття вихованців з метою формування у них стійких переконань, певних норм поведінки. Отже, переконування – педагогічна категорія, яка вказує на інструмент дієвого впливу на особистість, а переконання – це результат цього впливу. Основним засобом реалізації вимог методу переконування є слово вихователя [3].

Перетворення певних ціннісних орієнтирів (правових, моральних вимог) на особисті переконання людини здійснюється успішніше, якщо зачіпається її емоційна сфера, а не лише розум. Переконання – не просто думка, а емоційно забарвлена, іноді жагуча ідея і внутрішня сила, що спрямовує людську поведінку. Це взаємодія всіх сторін особи, своєрідний сплав розуму, почуттів і волі [4, с. 52].

Проблема переконання як методу управлінської діяльності належить до найменш розроблених у юридичній літературі. Це, природно, позначилося на повноті розкриття його поняття й сутності. Для більшості авторів типовим є змішування державного переконання або з вихованням, або з переконанням як психологічними заходами, прийомом взаємовпливу людей у процесі їх спілкування один з одним. Такий підхід до переконання характерний для юридичних і етичних досліджень. Він виявляється, зокрема, в тому, що при визначенні поняття цього методу підкреслюється в основному вольовий момент; акцентується увага на тому, що переконання ґрунтується на добровільному підпорядкуванні членів суспільства державним вимогам [5, с. 61]. Так, підкреслюється, «що переконання передбачає вплив на свідомість і волю людей заходами морального характеру» [6].

У літературі існувала визначальна точка зору, що переконання має місце тоді, коли людина виконує веління держави або громадських органів усвідомлено, добровільно, на основі існуючих у неї морально-етичних настанов. Тим самим розкривалося те загальне, що властиве даному методу незалежно від форм його прояву й від того, що відрізняє переконуючий вплив від примусового впливу. Дійсно, при переконанні особа, до якої він застосовується, виконує пред'явлені йому вимоги добровільно [7, с. 141].

На думку К. С. Бельського, «переконання – це словесний і організаційний вплив органів виконавчої влади (посадових осіб) на підлеглий персонал, конкретного громадянина, юридичну особу, населення всієї країни, який здійснюється на правовій і моральній основі. Як процес, як вплив у галузі поліцейських відносин, даний метод складається з двох взаємодіючих частин, які виражаються в тому, що: 1) орган поліції словесно й організаційно впливає на громадян, 2) громадяни добровільно і сумлінно дотримуються вимог правових норм, підпорядковуються встановленим приписам» [8, с. 589].

Переконання як систему заходів правового і неправового характеру, яка проводиться державними та громадськими органами, що виявляється у здійсненні виховних, роз'яснювальних і заохочувальних заходів, спрямованих на формування у громадян розуміння необхідності чіткого виконання вимог законів та інших правових актів, розглядали Ю. П. Битяк, В. В. Зуй, А. Т. Комзюк [9, с. 4].

В юридичній літературі переконання визначалось і як система заходів виховного та заохочувального характеру, спрямованих на формування в об'єктів управління звички добровільно виконувати вимоги правових норм [10, с. 347]; особливий засіб правового впливу, який полягає в тому, щоб суб'єкти державного управління додержувалися певних вимог внаслідок їх внутрішнього визнання, а не через сліпе підкорення велінням влади [11, с. 162]; комплекс різноманітних конкретних заходів і засобів впливу на свідомість та поведінку людей з метою формування у них правильних переконань, розуміння необхідності добровільно і сумлінно виконувати вимоги закону та інших правових норм [12, с. 31] тощо.

Досліджуючи застосування переконання у сфері забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху, О. Ю. Салманова визначала його як систему заходів виховного і заохочувального характеру, спрямованих на формування в учасників дорожнього руху (тобто практично у всіх громадян) звички добровільно виконувати вимоги правових норм, що діють у цій сфері [13, с. 49].

Пріоритет прав людини в діяльності міліції, розвиток демократичних засад у державному управлінні вимагають в усіх сферах громадського життя подальшого підвищення правосвідомості громадян, виховання у кожного з них почуття громадського обов'язку, підвищення дисципліни і організованості. У більшості випадків вимоги правових норм виконуються громадянами свідомо і добровільно,

тому засоби переконання є первинними, провідними і, на нашу думку, найефективнішими в адміністративній діяльності міліції.

Свого часу російський теоретик права Н. Н. Алексєєв, відзначаючи первинне значення методу переконання, стверджував, що боротьба з правопорушеннями та їх попередження повинні, перш за все, йти шляхом мудрої і мирної правової політики, – шляхом вироблення нормальної правосвідомості. Шляхом виховання здорового правового почуття і шляхом створення сприятливих соціально-економічних умов спільного життя людей. Нормально примус може бути застосований тільки тоді, коли всі ці засоби вичерпані, – так би мовити, на крайній випадок, як останній неминучий засіб [14, с. 184].

Таке твердження знайшло підтримку у працях багатьох учених адміністративістів сучасності.

Так, Д. М. Бахрах вважає, що в демократичному суспільстві переконання – головний метод впливу. На підтвердження цього автором виділяються такі основні критерії адміністративного переконання.

По-перше, переконання використовується систематично і по відношенню до всіх громадян.

По-друге, воно забезпечує добровільне виконання норм права, в кінцевому рахунку, звичку законослухняності.

По-третє, цілі демократичного суспільства вимагають, щоб зовнішнє регулювання поведінки людини поступово поступалося місцем саморегулюванню. Вишальне значення має належати внутрішньому контролю самої особистості за своїми діями, усвідомлення нею соціального значення їх цілей і наслідків.

А в справі виховання вирішальна роль належить різноманітним формам переконання.

По-четверте, система державного і муніципального апарату має можливість через сучасні засоби масової інформації швидко оповіщати громадян про проведені заходи, роз'яснювати їх зміст, інструктувати, а значить, переконувати.

По-п'яте, переконання обходиться державі набагато дешевше, ніж примус [15, с. 424–425].

З цього приводу В. К. Колпаков стверджує, що «визнання головної ролі переконання як методу психічного впливу на свідомість, а через неї – на поведінку людей є гарантією правильного поєднання методів переконання, заохочення й примусу» [16, с. 191]. На думку В. В. Галуцька, «переконання визнається превалюючим методом діяльності органів держави із детальною регламентацією форм його прояву на нормативному рівні» [17]. Ця ж думка відображена й у працях учених-адміністративістів, які безпосередньо займалися дослідженням питань застосування методу переконання в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ (міліції), – О. М. Бандурки, А. Т. Комзюка, А. М. Подоляки, С. М. Гусарова, О. Ю. Салманової, М. О. Тучака, І. О. Панова та ін.



Таким чином, переконання як головний метод адміністративної діяльності міліції, на нашу думку, можна розглядати як вплив на правосвідомість громадян, що здійснюється шляхом проведення заходів виховного, заохочувального, роз'яснювального та іншого характеру, з метою переконування громадян в обґрунтованості, доцільності та необхідності добровільного та сумлінного дотримання встановлених державою норм і правил, а також заходів, що проводяться органами влади, з метою реалізації державної політики у сфері охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, запобігання та протидії правопорушенням.

У результаті переконання в людей змінюються погляди, утверджуються поняття, судження, уявлення, що відповідають цілям переконуючого, створюються внутрішні моральні стимули до необхідної поведінки, тобто формується відповідна правосвідомість.

Стан правової культури суспільства, яка багато в чому визначається рівнем його правової свідомості, розвитком демократичних інститутів, що передбачають соціально-правову активність громадян, є найважливішою ознакою правової держави, показником її зрілості. Ось чому в наш час надзвичайно актуальним є створення ефективної системи формування правової свідомості населення.

Правосвідомість – це схвальна або негативна реакція людей на прийняті закони, на конкретні проекти нормативних актів і т. ін. Правосвідомість зазвичай не існує в «чистому» вигляді, бо взаємопов'язана з іншими видами і формами свідомості реальності і дійсності. Так, досить часто правосвідомість переплітається з моральними переконаннями. Специфічна риса правосвідомості як складової частини механізму правового регулювання полягає в тому, що її роль не обмежена якоюсь однією стадією правового впливу. Правосвідомість включається в роботу і на стадії правотворчості, і на стадії реалізації права, є присутньою у всіх елементах механізму правового регулювання – нормах права, правовідносинах, актах реалізації права. Словом, правова свідомість суспільства, окремих груп, індивідів органічно пов'язана з правом як цілісним соціальним інститутом, з його виникненням, функціонуванням і розвитком, з правотворчістю і правозастосуванням, іншими сторонами правового буття суспільства.

В Україні Національна програма правової освіти населення була затверджена указом Президента України від 18 жовтня 2001 р. № 992/2001 [18], проте з того часу минуло вже більше десяти років, за цей період країна неодноразово переживала економічні і політичні кризи, проводила соціальні і правові реформи, відбувалися зміни законодавства. Тому, на нашу думку, актуальним є реформування сучасного правового регулювання державної політики України у сфері розвитку правової грамотності, культури та правосвідомості громадян; є необхідність затвердити новий правовий акт (наприклад, Національну програму або Основи державної політики України у цій сфері), який спрямувати на формування

високого рівня правової культури населення, традиції безумовної поваги до закону, правопорядку і суду, доброчесності і сумнінності як переважної моделі соціальної поведінки, а також на подолання правового нігілізму в суспільстві, який перешкоджає розвитку України як сучасної цивілізованої держави.

**Список літератури:** 1. Переконавання як метод психологічного впливу [Електронний ресурс] . – Режим доступу: <http://ukraine-diplom.com/33/16244-perekonannya-ya-k-metod-psixologichnogo-vplivu.html>. 3. Кузьмінський А. І. Педагогіка у запитаннях і відповідях / Кузьмінський А. І., В. Л. Омеляненко. – Знання, 2006. – 311 с. 2. Зимбардо Ф. Социальное влияние / Ф. Зимбардо, М. Ляйпс. – СПб. : Питер, 2001. – 448 с. 4. Карпец И. И. Правосознание и причины преступности / И. И. Карпец, А. Р. Рагинов // Советское государство и право. – 1968. – № 12. – С. 52. 5. Неледва Н. В. Переконавання як головний метод примирення сторін у кримінальному процесі України / Н. В. Неледва // Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. – 2011. – № 1. – С. 60–62. 6. Козюбра Н. И. Эффективность правовой системы. Перестройка в юридической науке / Н. И. Козюбра // Советское государство и право. – 1987. – № 10. – С. 3–9. 7. Тучак М. О. Форми адміністративної діяльності дільничих інспекторів міліції / М. О. Тучак // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – Вип. 16. – 2001. – С. 138–143. 8. Бельский К. С. Полицейское право : Лекционный курс / К. С. Бельский. – М. : Дело и Сервис, 2004. – 804 с. 9. Битяк Ю. П. Переконавання і примус у державному управлінні. Адміністративна відповідальність: консп. лекц. / Ю. П. Битяк – Х. : Укр. юрид. акад., 1994. – 44 с. 10. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : [підручник] / за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х. : Золота миля, 2011. – 584 с. 11. Адміністративне право : підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с. 12. Адміністративна діяльність міліції : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 448 с. 13. Салманова О. Ю. Адміністративно-правові засоби забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Салманова Олена Юріївна. – Х., 2002. – 232 с. 14. Алексеев Н. Н. Основы философии права / Н. Н. Алексеев ; сост.: Альбов А. П., Величко А. М., Масленников Д. В., Ревна М. Б. ; отв. ред.: Масленников Д. В., Сальников В. П. – СПб. : Изд-во С.-Петерб. юрид. ин-та, 1998. – 216 с. 15. Бахрах Д. Н. Административное право : учеб. для вузов. – 2-е изд., изм. и доп. / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – М. : Норма, 2005. – 800 с. 16. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с. 17. Галунько В. В. Методи переконавання і примусу при здійсненні охорони власності / В. В. Галунько // Держава і право. – Вип. 33. – 2006. – С. 193–195. 18. Національна програма правової освіти населення : затв. указом Президента України від 18 жовт. 2001 р. № 992/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 43. – Ст. 1921.

*Надійшла до редколегії 21.08.2012*

*Охарактеризовано убеждение как правовая категория. Рассмотрены сущность и значение убеждения как метода управленческой деятельности. Сформулировано авторское определение понятия убеждения как метода административной деятельности милиции.*

*Persuasion as legal category is described. Essence and value of persuasion as a method of administrative activity are considered. The authorial definition of concept of persuasion as a method of administrative activity of militia is set forth.*

УДК 342.95(477)

**І. В. Михайлишин**

## **ІНСТИТУТ РЕЕСТРАЦІЇ ФІЗИЧНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ: ПОНЯТТЯ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ**

*Надано авторське визначення поняття «реєстрація фізичних осіб в Україні». Досліджено механізм проведення реєстрації фізичних осіб в Україні, й запропоновано шляхи його вдосконалення.*

Згідно із Загальною декларацією прав людини (ч. 1 ст. 13) [1], Міжнародним пактом про громадянські і політичні права (ч. 1 ст. 12) [2] кожна людина має право вільно пересуватися і обирати собі місце проживання у межах кожної держави. Право на вільне пересування та вибір місця проживання, закріплене у зазначених міжнародних нормативно-правових актах, також має бути передбачено та забезпечено на державному рівні нормами чинного національного законодавства. Так, згідно зі ст. 33 Конституції України [3] та Законом України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» [4] кожному, хто на законних підставах перебуває на території України (громадянам України, іноземцям та особам без громадянства), гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом. Законними підставами перебування на території України для громадян України є належність до громадянства України, для іноземців та осіб без громадянства – реєстрація на території України паспортного документа або наявність посвідчення на постійне чи тимчасове проживання в Україні або документів, що посвідчують отримання статусу біженця чи притулку в Україні.

Слід зазначити, що реєстрація фізичною особою свого місця проживання або місця перебування одночасно є її правом і обов'язком. У свою чергу, держава зобов'язана розробити та впровадити відповідний механізм забезпечення права фізичних осіб на реєстрацію. Однак проблема полягає у тому, що в Україні за роки незалежності й досі не розроблено та не впроваджено дійсно дієвої системи обліку населення України (як громадян України, так і іноземних громадян та осіб без громадянства, які проживають на території України), що суперечить вимогам ст. 32 Конституції України про збирання, зберігання, використання й поширення інформації про фізичних осіб. Певним кроком на шляху до усунення зазначеного недоліку постає прийняття Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні»

[4], нормами якого скасовано інститут прописки та запроваджено інститут реєстрації. Отже, на зміну інституту прописки прийшов інститут реєстрації. Але у зв'язку з цим виникло цілком логічне питання: що це, проста зміна назви одного й того ж явища чи зовсім нова система обліку населення? Яка різниця між пропискою та реєстрацією? Отримання відповіді на поставлені питання набуває особливої значущості та актуальності у зв'язку з проведенням в Україні адміністративної реформи, необхідністю розробки та впровадження дійсно дієвої системи обліку населення України.

Розробка системи обліку населення України є одним із перспективних напрямків удосконалення діяльності органів державної влади щодо регулювання реєстраційної політики, має багатоаспектний характер, а тому є предметом дослідження вчених різних галузей знань: демографії, історії, політології, соціології, філософії, правових наук тощо. Водночас вони не охоплюють усього спектра важливих проблем у сфері реєстраційного обліку фізичних осіб, а отже, як самостійний інститут адміністративно-правове регулювання реєстрації фізичних осіб до цього часу комплексно не розглядалось. Не визначено роль органів внутрішніх справ України як органу, на який державою покладено обов'язок забезпечення контролю за дотриманням паспортно-реєстраційних правил.

Таким чином, назріла потреба у багатоаспектному аналізі проблеми реєстрації фізичних осіб в Україні. Відтак мета даного дослідження полягає у визначенні поняття «реєстрація фізичних осіб в Україні», а також механізму проведення реєстрації фізичних осіб в Україні і виробленні обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення зазначеного механізму.

Слід зазначити, що до 2001 р. в Україні функціонував інститут прописки, який за рішенням Конституційного Суду України від 14 листопада 2001 р. [5] був визнаний неконституційним. Так, відповідно до рішення Конституційного Суду України було прийнято Указ Президента України «Про заходи щодо реєстрації фізичних осіб» від 11.01.2002 № 12 [6] та Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11.12.2003 № 1382-IV [4], нормами яких інститут прописки був ліквідований, а замість нього було створено явочну систему реєстрації за місцем проживання та місцем перебування.

Необхідність ліквідації інституту прописки зумовлена тим, що саме існування цього інституту суперечило нормам Конституції, де закріплено, що не може бути привілеїв або обмежень за ознаками місця проживання та що кожному громадянину гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання. Також наявність інституту прописки створювала громадянам України перешкоди у реалізації виборчих, трудових, майнових, сімейних, житлових та інших прав, оскільки реалізація зазначених прав була поставлена у пряму залежність від наявності у громадян прописки. Слід підкреслити, що порядок прописки, за яким вибір особою

місця проживання залежав, як правило, від рішення паспортної служби органів внутрішніх справ, суттєво обмежував право особи на вільний вибір місця проживання. Саме зважаючи на вище викладене, 48 народних депутатів України ініціювали розгляд на засіданні Верховної Ради України питання про ліквідацію прописки та заміну її на реєстрацію за місцем постійного або тимчасового проживання громадян.

Однак, незважаючи на те, що інститут прописки був ліквідований вже багато років тому і на зміну йому прийшов інститут реєстрації, поняття «прописка» та «реєстрація» досить часто ідентифікують. Реєстрація все ще сприймається лише як банальна позначка у паспорті, у той час як за своєю юридичною природою вона суттєво відрізняється від прописки. Так, метою прописки, як форми обліку громадян, було адміністративно-планове розміщення населення, а головним призначенням реєстрації стає підтримання постійного юридичного зв'язку між особою і державою для можливості виконання своїх прав і обов'язків. Тобто, якщо прописка виконувала функцію закріплення людей за певною адміністративно-територіальною одиницею, то інститут реєстрації не передбачає існування будь-яких лімітів щодо кількості зареєстрованих осіб у тій чи іншій адміністративно-територіальній одиниці. Особливу увагу слід звернути на те, що інститут прописки, на відміну від інституту реєстрації, носив адміністративно-дозвільний характер.

Ще однією відмінністю інституту прописки від інституту реєстрації стає наявність значних обмежень щодо прописки фізичних осіб за місцем проживання (наприклад, раніше існували санітарні норми, без урахування яких дозволялося прописувати тільки близьких родичів). Що ж стосується реєстрації, то власник житла має право на підставі власного волевиявлення зареєструвати будь-якого громадянина (навіть не з числа його близьких родичів) без жодних обмежень щодо норми житлової площі та якогось додаткового дозволу.

Суттєвою перешкодою під час реалізації прав громадянина на проживання у конкретному помешканні за часів існування інституту прописки була необхідність отримання громадянином дозволу від житлово-побутових комісій або адміністративних органів на місцях. Що ж стосується реєстрації фізичних осіб, то єдиною достатньою умовою для реєстрації людини є її право на мешкання у конкретній квартирі або будинку. Отже, перейдемо безпосередньо до визначення порядку реєстрації фізичних осіб в Україні за місцем проживання та місцем перебування.

У Законі України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» зазначається, що під місцем перебування слід розуміти адміністративно-територіальну одиницю, на території якої особа проживає строком менше шести місяців на рік, а під місцем проживання – адміністративно-територіальну одиницю, на території якої особа проживає строком понад шість

місяців на рік [4]. Під особою у даному випадку розуміється будь-яка фізична особа (громадянин України, іноземець або особа без громадянства). Реєстрація, згідно із Законом України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», означає внесення відомостей до паспортного документа про місце проживання або місце перебування із зазначенням адреси житла особи та внесення цих даних до реєстраційного обліку відповідного органу спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань реєстрації [4].

Таким чином, під реєстрацією фізичних осіб в Україні слід розуміти визначений законодавчими актами порядок внесення уповноваженими органами державної влади України відомостей до паспортного документа про місце проживання або місце перебування із зазначенням адреси житла особи (громадянина України, іноземця або особи без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах) та внесення цих даних до реєстраційного обліку.

Громадянин України, а також іноземець чи особа без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, зобов'язані протягом десяти днів після прибуття до нового місця проживання зареєструвати місце проживання. Слід звернути увагу, що необхідною умовою здійснення реєстрації фізичних осіб в Україні стає наявність законних підстав перебування на території України: для громадян України – належність до громадянства України, для іноземців та осіб без громадянства – реєстрація на території України паспортного документа або наявність посвідки на постійне чи тимчасове проживання в Україні або документів, що посвідчують отримання статусу біженця чи притулку в Україні.

Основними принципами реєстрації фізичних осіб в Україні є вільне обрання місця проживання (за винятком обмежень, установлених законами України) та недопущення поширення інформації про фізичну особу, зокрема про її місце проживання, без її згоди (крім випадків, визначених законами України, і лише в інтересах захисту прав людини та національної безпеки).

Для реєстрації місця проживання фізичної особи в Україні (громадянина України, іноземного громадянина або особи без громадянства) чинним законодавством [4] передбачено необхідність подачі уповноваженим органам державної влади низки документів: письмової заяви; паспортного документа; квитанції про сплату державного мита або документа про звільнення від його сплати; двох примірників талонів зняття з реєстрації, які заповнюються уповноваженою особою органу реєстрації на підставі поданих для реєстрації місця проживання документів із зазначенням адреси житла особи до паспортного документа шляхом проставляння штампа відповідного встановленого зразка.

Наведений перелік необхідних документів є вичерпним; забороняється вимагати для реєстрації місця проживання подання

особою інших документів. Зразки заяви та інших документів, необхідних для реєстрації місця проживання особи, затверджено постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження зразків документів, необхідних для реєстрації місця проживання в Україні» від 28.07.2004 № 985 [7].

У тих випадках, коли особи перебувають більше одного місяця за межами адміністративно-територіальної одиниці, де зареєстроване їхнє місце проживання, мають невиконані майнові зобов'язання, накладені в адміністративному порядку чи за рішенням суду, призиваються на дійсну військову службу і не мають відстрочки або беруть участь у судовому процесі будь-яким, реєстрація місця перебування фізичних осіб обов'язкова.

Якщо громадянин України проживає за межами України, реєстрація його місця проживання здійснюється консульськими установами України за кордоном або дипломатичними представництвами в установленому порядку.

У разі зміни місця проживання в межах адміністративно-територіальної одиниці, на яку поширюються повноваження органу реєстрації, особа, яка зареєструвала місце проживання, або її законний представник повинні письмово повідомити про це відповідний орган реєстрації протягом семи днів. У цьому випадку хотілося б акцентувати увагу на тому, що чинне законодавство не вимагає повідомлення особою про зміну адреси житла у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці. Однак реєстрація місця проживання (перебування) передбачає внесення у будь-якому паспортному документі відомостей про нього із зазначенням адреси житла особи. Отже, вважаємо за доцільне звернути увагу на недосконалу побудову ч. 9 ст. 6 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» та необхідність внесення відповідних уточнень.

Зняття з реєстрації місця проживання здійснюється протягом семи днів на підставі заяви особи, запиту органу реєстрації за новим місцем проживання особи, остаточного рішення суду (про позбавлення права власності на житлове приміщення або права користування житловим приміщенням, визнання особи безвісно відсутньою або померлою), свідоцтва про смерть [4]. Зняття з реєстрації місця проживання неповнолітніх, які не мають батьків, та осіб, стосовно яких встановлено опіку чи піклування, здійснюється за погодженням з органами опіки і піклування.

Що стосується реєстрації місця перебування особи, то тут, на відміну від реєстрації за місцем проживання, встановлено значно спрощений порядок реєстрації. Так, реєстрація місця перебування здійснюється лише за заявою особи, яка зобов'язана подати її протягом семи днів після прибуття в місце перебування. При реєстрації місця перебування особи інформація про неї повідомляється до органу реєстрації за місцем проживання особи [4].

Зняття з реєстрації місця перебування особи здійснюється за її повідомленням, причому відповідальність за правдивість зробленого повідомлення покладається на таку особу. Орган реєстрації у разі отримання повідомлення особи знімає з реєстрації її місце перебування та повідомляє про це орган реєстрації, в якому зареєстроване її місце проживання.

Слід звернути увагу, що у разі внесення під час реєстрації помилкових відомостей про особу орган реєстрації зобов'язаний на підставі поданих особою або її законним представником достовірних відомостей внести необхідні зміни до реєстраційного обліку протягом семи днів.

Згідно з п. 3 ст. 1 наказу МВС України «Про затвердження Примірного регламенту з оформлення документів та контролю з питань реєстрації і зняття з реєстрації місця проживання (перебування) фізичних осіб в Україні» від 03.02.2006 № 96 документи, на підставі яких здійснюється реєстрація та зняття з реєстрації місця проживання та перебування фізичних осіб, зберігаються в органах реєстрації, а талони реєстрації та зняття з реєстрації місця проживання – в інформаційних базах реєстраційного обліку населення в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі [8].

Особливу увагу необхідно звернути на існування певних обмежень щодо вільного вибору місця проживання. Так, вільний вибір місця проживання обмежується в адміністративно-територіальних одиницях, які знаходяться у прикордонній смузі; на територіях військових об'єктів; у зонах, які згідно із законом належать до зон з обмеженим доступом; на території, де у разі небезпеки поширення інфекційних захворювань і отруєнь людей введено особливі умови і режим проживання населення та господарської діяльності; на територіях, щодо яких введено воєнний або надзвичайний стан [4].

Чинним законодавством встановлено перелік категорій осіб, щодо яких обмежується вільний вибір місця проживання. До таких осіб належать: особи, які не досягли 16-річного віку; особи, до яких згідно із процесуальним законодавством застосовано запобіжні заходи, пов'язані з обмеженням або позбавленням волі; особи, які за вироком суду відбувають покарання у вигляді позбавлення або обмеження волі; особи, які згідно із законодавством перебувають під адміністративним наглядом; особи, які згідно із законодавством про інфекційні захворювання та психіатричну допомогу підлягають примусовій госпіталізації та лікуванню; іноземці та особи без громадянства, які не мають законних підстав для перебування на території України [4].

Зазначимо, що свободу пересування, як і вільний вибір місця проживання, може бути обмежено у прикордонній смузі; на територіях військових об'єктів; у зонах, які згідно із законом належать до зон з обмеженим доступом; на приватних земельних ділянках; на територіях, щодо яких введено воєнний або надзвичайний стан; на окремих територіях і в населених пунктах, де у разі небезпеки



поширення інфекційних захворювань і отруєнь людей введені особливі умови і режим проживання населення та господарської діяльності [9; 10].

Що стосується переліку категорій осіб, щодо яких встановлюється обмеження свободи пересування, то він значно ширший за перелік осіб, щодо яких обмежується вільний вибір місця проживання. Так, до числа осіб, щодо яких встановлюється обмеження свободи пересування, відносяться ті категорії осіб, щодо яких обмежується вільний вибір місця проживання, а також:

- шукачі притулку та особи, які звернулися за наданням їм статусу біженця, до прийняття відповідного рішення компетентним органом (про надання цим особам притулку чи статусу біженця);
- особи, яких призвано на дійсну строкову службу до Збройних Сил України та інших, утворених відповідно до законів України, військових формувань;
- іноземці, які перебувають у складі військових іноземних підрозділів і які мають статус військового.

У результаті аналізу порядку здійснення реєстраційної роботи варто зробити висновок про необхідність розробки та прийняття єдиного нормативно-правового акта (наприклад, Закону України «Про реєстрацію фізичних осіб в Україні»), норми якого чітко закріпили б порядок реєстрації усіх фізичних осіб: громадян України, іноземців та осіб без громадянства. На сьогодні ж спостерігається існування значної кількості відомчих нормативно-правових актів, що створює певну плутанину та розбіжності в законодавстві. До прийняття зазначеного нормативно-правового акта вбачається за доцільне привести законодавчі акти та відомчі нормативно-правові акти у відповідність до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні». Така точка зору зумовлена необхідністю усунення колізій, що виникають між нормативно-правовими актами, норми яких регламентують порядок реєстрації фізичних осіб в Україні.

На нашу думку, особливу увагу під час вдосконалення діяльності уповноважених органів із ведення реєстраційної роботи слід приділити роботі з населенням, зокрема шляхом проведення роз'яснювально-інформаційної кампанії щодо змісту законодавства у сфері реєстрації фізичних осіб, детального ознайомлення з процедурою реєстрації.

**Список літератури:** 1. Загальна декларація прав людини : від 10.12.1948 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015). 2. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : від 16.12.1966 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043). 3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 4. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні : закон України від 11.12.2003 № 1382-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 15. – Ст. 232. 5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України

щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 1 пункту 4 Положення про паспортну службу органів внутрішніх справ, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України (справа щодо прописки) : від 14.11.2001 № 15-рп/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-01>. **6.** Про заходи щодо реєстрації фізичних осіб : указ Президента України від 11.01.2002 № 12 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 3. – Ст. 80. **7.** Про затвердження зразків документів, необхідних для реєстрації місця проживання в Україні : постанова Кабінету Міністрів України від 28.07.2004 № 985 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 31. – Ст. 2073. **8.** Про затвердження Примірною регламенту з оформлення документів та контролю з питань реєстрації і зняття з реєстрації місця проживання (перебування) фізичних осіб в Україні : наказ МВС України від 03.02.2006 № 96 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.25691.0>. **9.** Давидова Н. О. Правовий аспект поняття «місце проживання» / Н. О. Давидова // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. – № 10 (60). – С. 36–43. **10.** Аносенков А. А. Поняття адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян на пересування й вільний вибір місця проживання / А. А. Аносенков // Південноукраїнський правничий часопис. – 2010. – № 2. – С. 149–152.

*Надійшла до редколегії 22.08.2012*

*Дано авторское определение понятия «регистрация физических лиц в Украине». Исследован механизм проведения регистрации физических лиц в Украине и предложены пути его совершенствования.*

*The authorial determination of concept «registration of physical persons in Ukraine» is given. The mechanism of realization the registration of physical persons in Ukraine is investigated and the ways of its perfection are offered.*

УДК 347.5

**С. В. Михайлов**

## **ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ МЕДИЧНОЇ ТАЄМНИЦІ**

*Актуальність проблеми дослідження правової регламентації медичної таємниці пояснюється статистичними даними стосовно зростаючої кількості судових позовів щодо компенсації моральної шкоди за неправомірне розголошення медичної таємниці. Тому дуже важливо правильно розуміти, яка саме інформація має належати до медичної таємниці, та внести необхідні зміни до нормативних актів у цій сфері.*

У сучасному світі інформація, стаючи одним із основних ресурсів, має, мабуть, найвищу цінність. Сьогодні особливої актуальності набуває проблема неправомірного розголошення інформації, що становить медичну таємницю, оскільки доступність такої інформації широкому колу осіб може завдати істотної шкоди правам людини і громадянина.

Метою цієї статті є: визначення поняття медичної таємниці; правовий аналіз інформації, що до неї віноситься; дослідження історичних особливостей формування інституту медичної таємниці; встановлення правових наслідків за її розголошення та вироблення пропозицій щодо вдосконалення законодавства в досліджуваній сфері.

У чинному законодавстві зміст терміна «таємниця» прямо не розкривається, хоча це поняття вживається стосовно більше трьох десятків випадків обмеження права громадян на інформацію.

Керуючись Законом України «Про інформацію», можна визначити таємницю як відомості або дані з обмеженим доступом, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді [1, ст. 21].

Слід розрізнити таємниці винятково особисті (нікому не довірени) й таємниці професійні (особисті таємниці, довірені представникам деяких професій – лікарям, адвокатам, священникам). Суб'єкти професійних таємниць несуть юридичну відповідальність за їх розголошення відповідно до чинного законодавства.

Існує чимало визначень поняття «лікарська таємниця», даних як лікарями, так і юристами, філософами, соціологами. Одні з них наголошують на морально-етичній стороні лікарської таємниці, інші – на правах пацієнта, треті – на особах, зобов'язаних зберігати лікарську таємницю.

Важливо відзначити, що термін «лікарська таємниця» не зовсім точно відображає обов'язок збереження у таємниці інформації про пацієнта. На наш погляд, більш точним може вважатися вживання поняття «медична таємниця», оскільки мова йде про всю сферу медицини, про необхідність зберігати в таємниці отримані відомості не тільки лікарям. Розвиток науково-технічного прогресу, загальна інтеграція знань мають наслідком і поширення інформації, яка становить об'єкт лікарської таємниці. Досить часто така інформація стає доступною не тільки лікарям і медичним працівникам, але й представникам інших професійних співтовариств, тому надалі будемо вживати саме термін «медична таємниця».

Вважаємо, що під медичною таємницею слід розуміти захищені законом відомості про факт звернення за медичною допомогою, стан здоров'я громадянина, діагноз його захворювання та інші відомості, отримані під час його обстеження та лікування, обов'язок зберігати які покладено на осіб, що виконують професійні, службові та інші обов'язки у сфері медичної діяльності.

З позицій комплексного сприйняття медичної таємниці як складової частини більш широкого поняття «професійна таємниця» необхідно відзначити, що інформація, яка складає медичну таємницю, характеризується наступними ознаками:

– медична професія, у зв'язку з якою медичному працівнику стає відома конфіденційна інформація;

– конфіденційна інформація добровільно довіряється особі, що виконує професійні обов'язки у сфері медицини, власником цієї інформації та, як правило, стосується приватного життя останнього.

Інформація може вважатись професійною таємницею, якщо вона відповідає наступним вимогам:

– інформація була довірена або стала відомою особі лише у зв'язку з виконанням нею своїх професійних обов'язків;

– особа, якій довірена інформація, не перебуває на державній службі (у протилежному випадку інформація вважається службовою таємницею);

– заборона на поширення довіреної інформації, яка може завдати шкоди правам і законним інтересам довірителя, встановлена законом;

– інформація не містить відомостей, що становлять державну або комерційну таємницю.

Медична таємниця відповідає всім перерахованим ознакам, що робить її одним із різновидів професійних таємниць.

Як правильно відзначив І. А. Петрухін, у зміст медичної таємниці входять відомості: 1) про сам факт звернення особи за медичною допомогою; 2) про хворобу (діагноз, плин, прогноз); 3) про застосовані методи лікування та їх ефективність; 4) про особу, що звернулася за допомогою, – її минуле, звички, фізичні та психічні вади, інтимні зв'язки тощо; 5) про родину пацієнта та спосіб життя [2, с. 24].

Практично такої ж точки зору дотримується й М. М. Малєїна, яка вважає, що інші відомості, передбачені в законі, і включають «інформацію про сімейне, інтимне життя, стан здоров'я родичів пацієнта, можуть бути отримані під час обстеження та лікування, зі слів пацієнта, його родичів, з історії хвороби або іншої документації, а також від інших медичних працівників (наприклад, консультантів) [3, с. 132].

Вважаємо, що об'єктом медичної таємниці є вся інформація, отримана у процесі надання медичної допомоги. Іншими словами, вся та інформація, розголошення якої може завдати шкоди пацієнтові, його соціальному, економічному та іншим інтересам, повинна становити об'єкт медичної таємниці. Її умовно можна поділити на дві групи:

– медичну інформацію;

– інформацію немедичного характеру, тобто таку, що стосується особистого і сімейного життя.

Кожну з цих груп можна розглядати як щодо пацієнтів (діагноз, прогноз, шкідливі звички, сімейне та особисте життя тощо), так і щодо членів сім'ї пацієнта (спадкові хвороби, стан здоров'я родичів, їх особисте та сімейне життя та ін.) залежно від конкретної ситуації.

Аналіз норм ст. 286 ЦК України [4] і ст. 39-1, 40 Основ законодавства України про охорону здоров'я [5] дає можливість визначити об'єкт медичної таємниці, який становить така інформація:

- відомості про факт звернення за медичною допомогою;
- відомості про стан здоров'я пацієнта;
- відомості про діагноз захворювання пацієнта;
- відомості про результати обстеження особи, що вступає у шлюб;
- відомості про інтимні та сімейні сторони життя пацієнта;
- відомості про проведене штучне запліднення або імплантацію ембріона;
- відомості про особисті дані донора та реципієнта під час трансплантації органів і тканин;
- відомості про наявність у громадянина психічного розладу, факту звернення за психіатричною допомогою та лікування в установі, що надає таку допомогу, а також інші відомості про стан психічного здоров'я.

М. С. Малєїн справедливо відзначав, що при цьому не має значення, яким чином медичні працівники отримали відомості про хворого та його близьких: шляхом огляду, спостережень, зі слів пацієнта або родичів, з історії хвороби, щоденника хворого, його заповіту або інших джерел; не можуть також розголошуватися відомості, почуті від хворого, що перебував у неприємному стані [6, с. 36].

Необхідно також наголосити на значущості правового аналізу медичної таємниці, про що свідчать наступні обставини:

- конституційний захист права на недоторканність приватного життя;
- медична таємниця – важлива умова захисту соціального статусу пацієнта, його економічних інтересів;
- необхідність збереження довіри, відвертості, сприятливої обстановки у спілкуванні лікаря та пацієнта, формування так званого «терапевтичного співробітництва» та контрактної моделі взаємовідносин;
- розширення кількості осіб, до переліку службових обов'язків яких входить обробка інформації, що становить медичну таємницю (працівники страхових медичних організацій, правоохоронних органів та ін.);
- правове відображення назви захворювання, що дає право на соціальне забезпечення, що оформлюється в аркушах непрацездатності;
- необхідність надання морально-етичних і правових гарантій пацієнтові щодо збереження у таємниці відомостей, отриманих у результаті надання медичної допомоги.

Зупиняючись на історії появи та розвитку в етичних та юридичних документах інституту медичної таємниці, можна згадати ще Гіппократа, котрий помістив у клятву лікаря наступне положення: «Я присягаюся Апполоном-лікарем, Ескулапом, Гігією і Панацеєю ... що б я не бачив, що б я не чув, спілкуючись із людьми під час виконання своїх обов'язків або навіть поза ними, я буду мовчати про те, чого не слід розголошувати, і вважаю мовчання своїм обов'язком» [7, с. 28].

Таке корпоративне зобов'язання вимагало збереження усіх таємниць не тільки самого хворого, але і його найближчого оточення.

У Російській імперії інститут медичної таємниці формувався поступово. Так, відомий музей Санкт-Петербурга Кунсткамера поповнювався експонатами вроджених мутантів, у тому числі за допомогою розголошення медичної таємниці. У часи Петра I повитухам під загрозою кримінальної відповідальності було наказано доносити про подібні випадки в їхній практиці. Тільки набагато пізніше у дореволюційній Росії ситуація з розголошенням медичної таємниці змінилась. Зокрема, «Факультетська обіцянка», що давалась лікарями після закінчення медичного факультету, містила наступні рядки: «Допомагаючи стражденим, обіцяю ... свято зберігати сімейні таємниці, що довіряють мені, і не зловживати наданою мені довірою» [8, с. 93]. Прихід радянської влади охарактеризувався вирішенням проблеми медичної таємниці не стільки з правових та етико-професійних, скільки з ідеологічних позицій. Перший народний комісар охорони здоров'я РРФСР М. О. Семашко висловлювався про медичну таємницю в такий спосіб: «Ми тримаємо курс на повне знищення лікарської таємниці. Лікарської таємниці не повинно бути. Це впливає з нашого основного гасла, що хвороба – не ганьба, а нещастя [9, с. 95]. В основі подібного ставлення до медичної таємниці в той час була турбота про хвору людину, оскільки передбачалося, що нещастя, про яке стає відомо не тільки хворому та його лікареві, але й іншим людям, через їхній жаль та переживання для самого хворого стане менш відчутним.

Подібне негативне ставлення до необхідності збереження медичної таємниці було вперше переборене в Основах законодавства Союзу РСР і союзних республік про охорону здоров'я (затверджені Законом СРСР від 19 грудня 1969 р.). Стаття 16 «Обов'язок зберігати лікарську таємницю» цього нормативно-правового акта визначала, що лікарі та інші медичні, а також фармацевтичні працівники не вправі розголошувати відомі їм в силу виконання професійних обов'язків відомості про хвороби, медичні обстеження (огляди), відомості про інтимне та сімейне життя громадян. Керівники установ охорони здоров'я зобов'язані подавати відомості про хвороби громадян органам охорони здоров'я у випадках, коли цього вимагають інтереси охорони здоров'я населення, а слідчим і судовим органам – на їх вимогу [10]. Як часткове продовження подібної тенденції слід розглядати внесення у 1991 р. змін до КК УРСР від 28 грудня 1960 р. в частині статті 108-4, якою було передбачено кримінальну відповідальність за розголошення відомостей про проведення медичного огляду на зараження вірусом імунодефіциту людини та його результатів [11].

Чинний КК України передбачає у ст. 145 кримінальну відповідальність за умисне розголошення лікарської таємниці особою, якій вона стала відома у зв'язку з виконанням професійних чи службових обов'язків, якщо таке діяння спричинило тяжкі наслідки [12].

Заборона розголошення медичної таємниці прописана також у п. 2 ч. 1 ст. 51 ЦПК України, в якому говориться: не підлягають допиту як свідки особи, які за законом зобов'язані зберігати в таємниці відомості, що були довірені їм у зв'язку з їхнім службовим чи професійним становищем, – про такі відомості [13]. Тож виникає ситуація, за якої лікар не може втрутитися у судовий процес із даними про захворювання особи, які мають значення для рішення суду. Колізійна дилема має місце також у ситуації, коли лікар за родом своєї діяльності має дані про психічну хворобу викликаного свідка, з причини чого той не може давати адекватні свідчення (це може бути тимчасовий психічний розлад) і не може повідомити про це.

Право кожної людини на недоторканність особистого та сімейного життя – загальновизнана норма міжнародного права, закріплена у ст. 12 Загальної декларації прав людини [14], ст. 17 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [15, с. 145], ст. 8-1 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод [15], та у ст. 32 Конституції України [16].

Конституційною основою медичної таємниці є ст. 32 Конституції України, яка містить заборону втручатись в особисте і сімейне життя, а також передбачає, що збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди не допускається, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини [16].

Слід зазначити, що відомості, які становлять медичну таємницю, перебувають під конституційно-правовим захистом, що свідчить:

- про високу значущість для всього суспільства збереження у таємниці інформації, яка стосується взаємин з медичною сферою кожної людини;

- про необхідність і обґрунтованість вивчення проблем медичної таємниці для юристів і лікарів у контексті цивільно-правових відносин між надавачами медичних послуг і пацієнтами.

Одним із провідних нормативно-правових актів у досліджуваній сфері вважаються прийняті у 1992 р. Основи законодавства України про охорону здоров'я [5] (див. також ст. 40). У ст. 78 Основ законодавства України про охорону здоров'я закріплюються професійні обов'язки медичних працівників, де у п. «г» йдеться про обов'язок зберігати медичну таємницю. Аналізуючи текст Клятви лікаря, що затверджена указом Президента від 15 червня 1992 р., звертаємо увагу на закріплення обов'язку лікаря зберігати медичну таємницю і не використовувати її на шкоду людині [17].

Міжнародне законодавство про біоетику також закріплює зазначений деонтологічний принцип. Зокрема, Міжнародний кодекс медичної етики від 1949 р. у розділі «Обов'язки лікаря стосовно хворих» містить положення, за яким лікар зобов'язаний зберігати в абсолютній таємниці усе, що він знає про свого пацієнта навіть після смерті останнього [18]. У Міжнародній клятві лікаря від 1948 р. записано, що лікарі повинні поважати довірену їм таємницю навіть

після смерті їх пацієнта [15, с. 51]. «Дванадцять принципів надання медичної допомоги у будь-якій національній системі охорони здоров'я» від 1963 р. саме шостим принципом визначають, що всі, хто бере участь у будь-якому етапі лікувального процесу чи відповідає за управління ним, повинні визнавати і дотримуватися конфіденційності у взаємовідносинах лікар і пацієнт [15, с. 45].

Конституційні гарантії та норми зазначених вище Основ законодавства України про охорону здоров'я отримали подальший розвиток на рівні головного джерела приватно-правового регулювання суспільних відносин, яким є ЦК України 2003 р. Зокрема, у главі 21 ЦК України серед особистих немайнових прав фізичної особи, що забезпечують її природне існування, відображено право на таємницю про стан здоров'я, факт звернення за медичною допомогою, діагноз, а також про відомості, одержані під час її медичного обстеження. Стаття 286 ЦК України прямо забороняє вимагати та подавати за місцем роботи або навчання інформацію про діагноз і методи лікування фізичної особи. Також фізична особа зобов'язана утримуватися від поширення інформації, зазначеної вище, яка стала їй відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків або з інших джерел [14]. У контексті цього Європейський Суд зазначив (Рішення у справі «М.С. проти Швеції», 1997 р.): «Охорона даних особистого характеру, і особливо медичних даних, має основоположне значення для здійснення права на повагу до приватного та сімейного життя. Дотримання конфіденційності відомостей про здоров'я становить основний принцип правової системи всіх держав-учасниць Конвенції. Він є важливим не лише для захисту приватного життя хворих, а й для збереження їхньої довіри до працівників медичних закладів і системи охорони здоров'я взагалі. Національне законодавство має забезпечувати відповідні гарантії, щоб унеможливити будь-яке повідомлення чи розголошення даних особистого характеру стосовно здоров'я, якщо це не відповідає гарантіям, передбаченим статтею 8 Конвенції» [15, с. 211].

Вважаємо, що назва ст. 286 ЦК України «Право на таємницю про стан здоров'я» та статті 39-1 Основ законодавства України про охорону здоров'я «Право на таємницю про стан здоров'я» не відповідає змісту самої норми. Таємницю про стан здоров'я «плавно переростає» у нормах на таємницю і щодо інших відомостей. Доцільно було б, щоб ці статті мали назву «Право на медичну таємницю». Норма ст. 40 Основ законодавства України про охорону здоров'я лише забороняє розголошувати відомості, що становлять медичну таємницю, без визначення у цій статті випадків, коли таке поширення є законним. Обсяг відомостей, які становлять медичну таємницю, визначено у цій статті не у повному обсязі. З норми не випливає, як бути з інформацією, що отримується у процесі лікування чи профілактики, оскільки мова йде лише про медичне обстеження, огляд та їх результати. Було б доречно провести термінологічне



уточнення і використовувати єдиний термін (в усіх вищепроаналізованих нормах) – «медична допомога», що включає діагностику, профілактику, лікування та реабілітацію, а не медичне обстеження, яке є вужчим за змістом і не відображає, наприклад, обов'язку зберігати у таємниці відомості, отримані у процесі лікування.

Слід зауважити, що сьогодні розголошення медичної таємниці є досить розповсюдженим явищем серед медичного персоналу. Так, анонімне опитування, проведене серед співробітників великої багатопрофільної лікарні м. Харкова у 2012 р., показало, що до 55 % лікарів і понад 70 % середнього медичного персоналу обговорюють у сімейному колі, з колегами та друзями особливості плинну захворювання конкретних пацієнтів, не замислюючись при цьому про порушення вимог законодавства та принципів деонтології. Крім того, більше 75 % опитаного лікарського персоналу вказали, що під час спілкування з родичами пацієнтів вони ніколи не цікавляться документами, що підтверджують споріднення, і охоче розмовляють про діагноз та прогноз захворювання з особами, які тільки пред'явилися родичами пацієнта.

Таким чином, незважаючи на наявні міжнародні та вітчизняні нормативно-правові акти, що стосуються охорони медичної таємниці, реалізація їх положень на практиці у правовій сфері діяльності органів виконавчої влади України як на загальнодержавному, так і на регіональному рівні залишає бажати кращого. У ряді випадків вона взагалі не здійснюється через недостатній рівень юридичної грамотності працівників медичних закладів та низьку правосвідомість суспільства. Очевидно, що таке становище є причиною зростаючої кількості судових позовів щодо компенсації моральної шкоди за неправомірне розголошення медичної таємниці.

**Список літератури:** 1. Про інформацію : закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2658-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650. 2. Петрухин И. Л. Личная жизнь: пределы вмешательства / И. Л. Петрухин. – М. : Юрид. лит., 1989. – 162 с. 3. Малейна М. Н. Личные неимущественные права граждан: понятие, осуществление, защита / М. Н. Малейна. – М. : МЗ Пресс, 2001. – 244 с. 4. Цивільний кодекс України : від 16 січ. 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356. 5. Основи законодавства України про охорону здоров'я : закон України від 19 листоп. 1992 р. № 2801-ХІІ // ВВР України. – 1993. – № 4. – Ст. 19. 6. Малейн Н. С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность / Н. С. Малейн. – М. : Юрид. лит., 1985. – 192 с. – в ред. закону від 9 лют. 2006 р. 7. Гиппократ. Избранные книги / пер. с греч. В. И. Руднева. – М. : Биомедгиз, 1936. – 736 с. 8. Сальников В. П. Регламентация медицины в России (историко-правовое исследование) / В. П. Сальников, С. Г. Стеценко ; под ред. и с предисл. В. П. Сальникова ; С.-Петербург. ун-т МВД России ; Акад. права, экономики и безопасности жизнедеятельности. – СПб. : Фонд «Университет», 2002. – 144 с. – (Серия «Право и медицина»). 9. Семашко Н. А. Избр. произв. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Медицина, 1967. – 380 с. 10. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об охране здоровья :закон СССР от 19 дек. 1969 г. // Ведомости Верховного

Совета СССР. – 1969. – № 52 (1502). – Ст. 466. **11.** Кримінальний кодекс УРСР : від 28 груд. 1960 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1961. – № 2. – Ст. 14. **12.** Кримінальний кодекс України від 5 квіт. 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131. **13.** Цивільно-процесуальний кодекс України : від 18 берез. 2004 р. № 1618-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 40–42. – Ст. 492. **14.** The Universal Declaration of Human Rights. Establishing the system. The United Nations and Human Rights. 1945–1995. – N. Y., 1998. **15.** Медичне право України : зб. норм.-правових актів / упоряд. і наук. ред. Н. Б. Болотіна. – К. : Ін Юре, 2001. – 412 с. **16.** Конституція України : від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. **17.** Про клятву лікаря : указ Президента України : від 15 черв. 1992 р. № 349 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/349/92>. **18.** Международный кодекс медицинской этики [Електронний ресурс] // Медицинские исследования. – 2001. – № 1. – Режим доступу: <http://www.psychiatry.ua/medical/paper106.htm>.

*Надійшла до редколегії 09.08.2012*

*Актуальность проблемы исследования правовой регламентации медицинской тайны объясняется статистическими данными относительно растущего количества судебных исков по поводу возмещения морального вреда за неправомерное разглашение медицинской тайны. Поэтому очень важно правильно понимать, какая именно информация должна относиться к медицинской тайне, и внести необходимые изменения в нормативные акты в данной сфере.*

*Actuality of problem of research of legal regulation of medical secret is explained by statistical data of relatively growing amount of court claims concerning the compensation of moral harm for the illegal disclosure of medical secret. Therefore it is very importantly to understand correct, which one information must be referred to a medical confidentiality, and to bring in necessary changes in informing acts in this sphere.*

УДК 340.1

**В. В. Мурза**

## **ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ НАГЛЯДУ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ**

*Уточненню поняття та класифікацію нагляду органів виконавчої влади в сучасних умовах; проаналізовано погляди науковців на проблему поняття та видів нагляду в державі. Визначено значення нагляду органів виконавчої влади.*

У Конституції нашої держави закріплено, що Україна є суверенною, незалежною, демократичною, соціальною, а головне, правовою державою [1]. З огляду на означене саме на державу покладено обов'язок забезпечення прав та свобод людини. Забезпечення прав і свобод людини включає чотири напрямки державної діяльності щодо створення умов для здійснення прав і свобод людини: 1) сприяння реалізації прав і свобод (шляхом позитивного впливу

© Мурза В. В., 2012

на формування їх загально-соціальних гарантій); 2) охорона прав і свобод людини (шляхом вжиття заходів, зокрема юридичних, для попередження, профілактики порушень прав і свобод); 3) захист прав і свобод людини (відновлення порушеного правомірною стану, притягнення порушників до юридичної відповідальності) [2, с. 9]; 4) нагляд за дотриманням законів та інших нормативно-правових актів. На виконання останнього завдання в Україні утворено низку державних органів, кожен з яких відповідає за окремий напрямок сфер діяльності держави, шляхом здійснення нагляду в межах своїх повноважень, що обумовлює наявність доволі широкого спектру наглядової діяльності в державі. Форми та види державного нагляду (наглядової діяльності) надають необхідного динамізму трансформаціям, що відбуваються в країні, є одним із вирішальних чинників поглиблення реального демократизму, побудови правової держави та становлення громадянського суспільства. Водночас недоліки та упущення в роботі органів нагляду (одними з яких є й органи виконавчої влади), відсутність координаційного центру та системних розробок з надання методичної допомоги цим органам, їх слабке кадрове забезпечення, нечіткість у визначенні правового статусу, в розмежуванні сфер діяльності, обсягу повноважень і функцій суб'єктів нагляду – все це, безумовно, негативно впливає на ефективність державного управління, унеможливує забезпечення режиму законності, зміцнення дисципліни і правопорядку в масштабах усієї держави [3, с. 3].

Слід відмітити, що докорінні зміни українського суспільства, що розпочалися останнім часом, супроводжуються пошуком нових та апробацією вже протестованих зарубіжними країнами форм і способів взаємодії населення з органами публічної влади у сфері державного управління. Все більшого визнання як у наукових колах, так і серед пересічних громадян набуває той факт, що для належного функціонування та розвитку демократії в Україні конче необхідне оновлення механізму державного нагляду органів виконавчої влади. Крім того, розвиток механізму захисту прав і свобод громадян вимагає цілеспрямованого руйнування певних стереотипів. За минулі роки людина вимушена була примиритися із засиллям бюрократичних зловживань, адміністративної тяганини в органах управління, з безвідповідальністю та безкарністю чиновників. Люди не звикли захищати свої права у стосунках з державними органами та їх посадовими особами [4, с. 168]. Тому питання удосконалення нагляду в державі на сьогодні починає займати чільне місце у вітчизняній політико-правовій практиці. Це пояснюється тим, що зазначена діяльність має на меті спостереження за дотриманням прав і свобод людини, забезпечення порядку, що в даний час є достатньо актуальними для України.

Нагляд в державі, його окремі види, суб'єкти здійснення вже багато років є об'єктом уваги вчених-правників. Серед авторів, чії роботи заслуговують на особливу увагу, можна назвати О. Ф. Андрійко,

О. М. Бандурку, О. М. Головка, Р. І. Денисова, А. А. Кармолицького, В. М. Кампо, А. Т. Комзюка, О. Д. Лазора, О. М. Музичука, Ф. С. Разарьонова, С. Г. Стеценка, М. С. Студеникіну, Х. П. Ярмакі та багатьох інших. Водночас варто зазначити, що перелічені автори торкалися питання нагляду лише у загальному аспекті.

Метою статті є визначення поняття та видів нагляду органів виконавчої влади в сучасних умовах. Для цього планується проаналізувати погляди науковців на дане питання та на підставі аналізу думок науковців та існуючої практики здійснення нагляду органів виконавчої влади визначити характерні види такого нагляду.

Перш за все, визначимося з понятійним апаратом, оскільки від правильності та об'єктивності з'ясування сутності того чи іншого поняття залежить ступінь розробленості досліджуваної проблематики.

Держава відповідно до свого соціального призначення уповноважена здійснювати управління в різних сферах суспільних відносин різними засобами і методами. При цьому поряд із правотворчими, правозастосовними і правоохоронними процесами дедалі більшої актуальності набувають інші специфічні різновиди державної діяльності. У тому числі йдеться і про контрольно-наглядову діяльність держави як специфічний вид державної діяльності, що здійснюють її уповноважені органи.

Варто зазначити, що в науковій літературі термін «нагляд» трактується по-різному. Так, у загальному вигляді термін «нагляд» означає спостереження з метою перевірки, групи осіб, орган для спостереження за ким-небудь (технічний, санітарний, патентний, прокурорський нагляд) [5, с. 214]. Існує точка зору, що нагляд вважається видом контролю.

Більш розширене трактування державного нагляду розкрито в юридичному та великому енциклопедичних словниках відповідно: 1) «державний нагляд – одна з форм здійснення державної влади, забезпечення додержання законів та інших нормативних актів, що видаються органами держави, система державних органів перевірки» [6, с. 69]; 2) одна із форм діяльності державних органів з перевірки законності та обґрунтованості рішень піднаглядних суб'єктів, тобто фактично об'єктів, які мають управлінський орган [7, с. 839]. Також державний нагляд визначено як діяльність, яка спрямована на перевірку роботи органів та осіб з точки зору відповідності її закону та іншим нормативним актам, на видання правоохоронних актів індивідуального значення [8, с. 471–472]. У контексті нагляду органів влади держави Гегель зазначав, що потрібно зрозуміти нарешті, що держава в особі відповідних органів і посадових осіб – це виконавець волі громадян, народу, суспільства, але не навпаки [9, с. 3].

Щодо законодавчого розуміння окресленого поняття, то відповідно до ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» під державним надглядом розуміється діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, держав-

них колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийнятної рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища [10]. Поняття державного нагляду міститься також в законі України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції», у ст. 1 якого зазначено, що державний ринковий нагляд – діяльність органів ринкового нагляду з метою забезпечення відповідності продукції встановленим вимогам, а також забезпечення відсутності загроз суспільним інтересам [11].

Тобто в більшості випадків державний нагляд безпосередньо пов'язаний із діяльністю уповноважених органів, одними з яких є органи виконавчої влади. Тим самим нагляд органів виконавчої влади в сучасних умовах є одним із видів державного нагляду, що здійснюється уповноваженими органами виконавчої влади, на підставі й у межах покладених на ці органи прав та обов'язків з метою попередження, виявлення та припинення порушень юридичними особами, їхніми керівниками та іншими посадовими особами, фізичними особами вимог, установлених чинним законодавством України, а також діяльність зазначених уповноважених органів державної влади щодо систематичного спостереження за виконанням обов'язкових вимог, аналізу та прогнозування стану виконання обов'язкових вимог при здійсненні діяльності суб'єктами господарювання, іншими юридичними особами, під час якої органи не втручаються у функціональну діяльність об'єктів такого нагляду.

З наведеного визначення ми бачимо, що нагляд є невід'ємною складовою управління господарською діяльністю. Це підтверджує й думка З. В. Щепановського, який відзначає широкий спектр наукових досліджень у сфері нагляду (контролю) органів виконавчої влади за господарською діяльністю. Так, автор підкреслює, що Х. П. Ярмак висвітлює сутність, правові засади, форми, методи, напрямки та процедуру адміністративно-наглядової діяльності в Україні; С. С. Вітвіцький здійснив дослідження адміністративно-правових проблем державного контролю (нагляду) у сфері ліцензійної діяльності; А. М. Касьяненко досліджувала організацію та здійснення фінансового контролю органами державної податкової служби України; Г. М. Остапович дослідила формування та функціонування механізму регулювання державного контролю на ринку цінних паперів; О. Б. Німко присвячує окремий підрозділ своєї дисертації питанням адміністративно-правового статусу суб'єктів державного молодіжного житлового кредитування [12, с. 136–137]. Ще можна навести дуже багато прикладів дослідження нагляду в різних сферах.

Загалом, на думку А.А. Бровій, можна навести такі види державного нагляду в сучасних умовах: прокурорський нагляд, який

покладений на органи прокуратури України; державний санітарно-епідеміологічний нагляд; державний протипожежний нагляд; державний фінансовий нагляд; державний нагляд за безпекою дорожнього руху; державний геодезичний нагляд; державний екологічний нагляд; адміністративний нагляд за особами, які звільнені з місць позбавлення волі; адміністративний нагляд за дотриманням дозвільних та ліцензійних умов та інші види нагляду [13, с. 46]. На нашу думку, цей поділ є узагальнений та не системний і потребує уточнення залежно від об'єкта наглядової діяльності. Так, за цим критерієм види нагляду органів виконавчої влади в сучасних умовах можна поділити на: а) нагляд у сфері економіки (у сфері управління фінансами; у сфері управління господарською діяльністю; у сфері управління промисловістю; у сфері управління торгівлею; у сфері управління регіональним розвитком, будівництвом і житлово-комунальним господарством; у сфері управління агропромисловим комплексом; у сфері управління природними ресурсами й охороною навколишнього середовища; у сфері управління комунікаціями; у сфері управління зовнішньоекономічною діяльністю); б) нагляд за соціально-культурною сферою (у галузі освіти та науки, нагляд у сфері культури та мистецтв; у сфері охорони культурної спадщини, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей; у сфері міжнаціональних відносин, релігії та захисту прав національних меншин України; у сфері туризму, нагляд у сфері охорони здоров'я, нагляд у сфері медичного обслуговування й здійснення державного санітарного нагляду; у сфері фізичної культури та спорту; у сфері охорони здоров'я, нагляд у сфері пенсійного забезпечення; у сфері охорони праці, нагляд у сфері соціального захисту населення); в) нагляд за адміністративно-політичною діяльністю (за національною безпекою та обороною; у воєнній сфері; у сфері оборони і військового будівництва; у сферах міграції (імміграції та еміграції), громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців; у сфері інформаційної безпеки; у сфері цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, техногенної, пожежної і промислової безпеки; у сфері управління охороною державного кордону; у сфері забезпечення громадської безпеки та правопорядку; у сфері управління юстицією; у сфері управління нотаріатом і органами реєстрації актів громадянського стану; у сфері захисту персональних даних; у сфері управління закордонними справами; у сфері зовнішніх зносин України; у сфері управління зовнішніми економічними зв'язками; у сфері культурно-гуманітарного співробітництва). Крім того, залежно від напрямків нагляду щодо дотримання прав громадян, органи виконавчої влади можуть здійснювати нагляд: за дотриманням особистих (громадянських) прав та свобод; за дотриманням політичних прав та свобод; за дотриманням соціально-економічних прав та свобод; за дотриманням культурних прав та свобод; за дотриманням екологічних прав та свобод; за дотриманням інших прав.

Необхідно відзначити, що, на нашу думку, враховуючи різноманітність сфер державного нагляду, які здійснюються сьогодні органами виконавчої влади, доцільно для ефективного здійснення такого нагляду розробити загальні для всіх уповноважених суб'єктів державного нагляду методичні рекомендації щодо його здійснення. При цьому під час створення рекомендацій щодо формування системи нагляду в Україні необхідно враховувати вже існуючі види, форми нагляду, які закріплені на нормативно-правовому рівні, а також потребу в інформаційно-організаційному забезпеченні органів виконавчої влади в сучасних умовах.

Підбиваючи підсумок нашого дослідження, слід зазначити, що ефективний механізм забезпечення та реалізації державного нагляду органами виконавчої влади спрямований, перш за все, на [14]: підтримання законності і дисципліни та припинення порушень з боку юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців; застосування заходів з ліквідації причин і умов, які породжують ці правопорушення; відновлення порушених прав і законних інтересів громадян, громадських організацій; покарання осіб, винних у порушенні законності та дисципліни; створення атмосфери неминучості покарання за порушення вимог законності та дисципліни; виховання громадськості в дусі суворого дотримання державної дисципліни.

**Список літератури:** 1. Конституція України : прийн. на 5-й сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 2. Рабінович П. М. Права людини і громадянина у Конституції України (до інтерпретації вихідних конституційних положень) / П. М. Рабінович. – Х. : Основа, 1997. – 242 с. 3. Беляев В. П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики : автореф. дис. на соиск. ученой степени д-ра юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений» / Беляев Валерий Петрович. – Саратов, 2006. – 55 с. 4. Барабаш Ю. Сутність громадського контролю в Україні / Ю. Барабаш, К. Павшук // Правничий часопис Донецького університету. – 2010. – № 1 (23). – С. 168–175. 5. Малиновский В. Я. Государное управление : навч. посіб. / В. Я. Малиновский. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с. 6. Юридический энциклопедический словарь / [Т. Е. Абова, А. Б. Альтшулер, Г. П. Аринушкин и др.] ; под ред. А. Я. Сухарева. – М. : Сов. Энциклопедия, 1987. – 528 с. 7. Большой энциклопедический словарь / [под ред. Ю. В. Прохорова]. – 3-е изд. – М. : БРЭ, 2000. – 848 с. 8. Советское трудовое право / под ред. А. Д. Зайкина. – М. : Юрид. лит., 1981. – 544 с. 9. Беляев В. П. Общественный контроль в современной России / В. П. Беляев // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 6. – С. 2–6. 10. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : закон України від 5 квіт. 2007 р. № 877-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389. – Редакція від 6 серп. 2011 р. 11. Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції : закон України від 2 груд. 2010 р. № 2735-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 21. – Ст. 144. 12. Щепановський З. В. Система органів державного нагляду (контролю) за будівництвом житла в Україні / З. В. Щепановський // Право і Безпека. – 2010. – № 3 (35). – С. 136–143. 13. Бровій А. А. Адміністративно-організаційні

засади контролю і нагляду в забезпеченні законності виконання трудових відносин / А. А. Бровій // Право і Безпека. – 2011. – № 5 (42). – С. 46–52. 14. Шморгун О. С. Контроль і нагляд як важливі складові діяльності органів публічного управління [Електронний ресурс] / О. С. Шморгун // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – № 19. – 2008. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/bozk/19text/g19\\_17.htm](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/bozk/19text/g19_17.htm).

Надійшла до редколегії 25.08.2012

*Уточнены понятие и классификация надзора органов исполнительной власти в современных условиях; проанализированы взгляды учёных на проблему понятия и видов надзора в государстве. Определено значение надзора органов исполнительной власти.*

*A concept and classification of supervision of executive power bodies in modern conditions are specified; the views of scientists on the problem of concept and types of supervision in the state are analysed. The value of supervision of executive power bodies is certain.*

УДК 342.565.2

**С. В. Пілюк**

## **ЕЛЕМЕНТИ ЮРИДИЧНОГО СТАТУСУ ОРГАНІВ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ**

*Статтю присвячено встановленню особливостей юридичного статусу органів конституційної юстиції та визначенню його елементів. Досліджено конституційно-правовий статус як юридичну категорію. Визначено складові юридичного статусу органу конституційної юстиції, що дозволяють виявити всі сторони функціонування цієї владної інституції. Особливу увагу приділено юрисдикції як особливому різновиду компетенції органів конституційної юстиції та провідному елементу їх правового статусу.*

Вирішення проблеми побудови ефективного органу конституційної юрисдикції в Україні залежить від багатьох чинників і не лише політико-правових, хоча їх вплив інколи є визначальним. Необхідно запровадити оптимальну модель діяльності Конституційного Суду як гаранта забезпечення конституційного ладу, чітко визначивши місце Конституційного Суду в системі органів державної влади, окресливши його конституційно-правовий статус. Оскільки такі складні, концептуальні завдання не можна вирішити без урахування надбань світової наукової думки щодо сутності конституційного судочинства, формування чітких теоретичних підходів щодо особливостей відправлення конституційного правосуддя, забезпечення його ефективності, то актуальність їх дослідження не викликає жодних сумнівів.

Слід зазначити, що значний внесок у вивчення правового статусу органів державної влади зробили вчені багатьох європейських



держав, у тому числі: С. А. Авак'ян, Н. О. Богданова, Б. М. Габричідзе, М. Капелетті, Б. М. Лазарев, О. В. Марцеляк, Н. О. Михайлова, І. В. Назаров, А. М. Нуянзін, Ю. К. Осипова, Д. Ремі-Гранже, Ж. Робер, Ю. М. Тодика, В. Л. Федоренко, Т. О. Цимбалістий, В. М. Шаповал, С. В. Шевчук, Л. П. Юзьков та ін.

Мета цієї роботи полягає в тому, щоб на основі аналізу наявних наукових підходів та виходячи із сутності органів конституційної юрисдикції визначити елементи та особливості їх конституційно-правового статусу.

Найбільш загальною категорією, яка комплексно визначає місце й роль того чи іншого суб'єкта у конституційно-правових відносинах, є конституційно-правовий статус. У загальній теорії права під правовим статусом розуміється, як правило, встановлене нормами права становище певного суб'єкта, сукупність його прав і обов'язків.

Поняття правового статусу є складним; основними його елементами виступають: правосуб'єктність (що, у свою чергу, включає правоздатність і дієздатність суб'єкта); встановлені законом права та обов'язки; гарантії встановлених прав; відповідальність суб'єкта за невиконання обов'язків.

Зазвичай явище правового статусу досліджується у галузевих юридичних науках. При цьому виокремлюють конституційно-правовий статус, цивільно-правовий статус, адміністративно-правовий статус тощо.

Категорія «конституційно-правовий статус органу публічної влади» дозволяє встановити місце тієї чи іншої інституції в системі поділу влади, показати всю багатоманітність взаємозв'язків між цією інституцією та іншими владними установами. Тому в контексті предмета нашого дослідження, безперечно, окремого висвітлення потребує як сама категорія, так і її складові, що не тільки наповнюють зміст конституційно-правового статусу, а й дозволяють виявити усі сторони функціонування такої владної інституції, як орган конституційної юстиції.

Слід зазначити, що серед теоретиків права та конституціоналістів немає єдиного погляду як щодо розуміння поняття «правовий статус», так і щодо його складових.

Так, С. А. Авак'ян вважає, що це поняття характеризує правову природу суб'єкта, його місце в системі суспільних відносин, найважливіші права і обов'язки, форми (порядок) їх реалізації та акти, що приймаються при цьому, або дії, що вчиняються в процесі реалізації прав [1, с. 559].

Натомість Н. О. Богданова пропонує виокремлювати дві самостійні категорії – фактичний статус та нормативний конституційно-правовий статус. При цьому під першим пропонується розуміти «реальне становище суб'єкта конституційно-правових відносин у зв'язку з дією норм конституційного права в конкретних соціально-політичних умовах». Що стосується нормативного конституційно-

правового статусу, то під ним розуміється «конструкція, що поєднує нормативні характеристики, теоретичні уявлення та практику реалізації правових установок» [2, с. 61]. Загалом, на думку авторки, конституційно-правовий статус включає в себе такі елементи: місце суб'єкта в суспільстві й державі, його соціально-політична роль та призначення; загальна правоздатність; права і обов'язки чи компетенція суб'єкта та відповідальність; гарантії стійкості та реальності правового становища суб'єкта [3, с. 18].

Б. М. Габричідзе виокремлює наступні елементи у структурі статусу органів державної влади: політична і державно-правова характеристика органу влади; місце різних органів у загальнодержавній системі, диференціація систем, підсистем і видів органів, їх співвідношення; основи взаємовідносин органів між собою; найважливіші принципи організації й діяльності державних органів; основи компетенції; види правових актів державних органів [4, с. 10–11].

І. В. Назаров називає елементами правового статусу такого органу, як Вища рада юстиції, порядок і процедуру формування й переобрання складу; компетенцію, порядок і способи її реалізації; повноваження голови і членів Вищої ради юстиції; порядок припинення діяльності члена ради; нормативно-правове визначення положення Вищої ради юстиції в системі державної влади [5, с. 14].

Н. О. Михальова виокремлює наступні елементи статусу уряду в зарубіжних країнах: порядок формування; принципи діяльності, компетенція [6, с. 312]. У свою чергу, Н. Ю. Трещетенкова вважає, що елементами конституційно-правового статусу державного органу є порядок його формування, завдання, що стоять перед ним, його права та обов'язки [7, с. 238].

Іншим аспектом є можливість виділення в межах конституційно-правового статусу основних і додаткових елементів. Так, на думку О. В. Марцеляка, до основних слід включати ті елементи, які дозволяють зробити висновок про юридичне оформлення і становлення норгану як повноцінного суб'єкта права. А саме: загальна правоздатність суб'єкта, його права і обов'язки та гарантії діяльності. Адже саме ці елементи «дають загальну статусну характеристику суб'єкта правовідносин» [8, с. 43].

Що ж стосується нормативного закріплення статусу органів конституційної юстиції, насамперед, на конституційному рівні, то тут можна виявити такі особливості. У конституціях більшості зарубіжних країн, як правило, не використовується термін «статус» під час характеристики таких органів. Разом із тим, про змістове наповнення цього поняття можемо судити з тих питань, що знаходять відображення в основних законах.

Так, Титул VII Конституції Франції, присвячений статусу Конституційної Ради, містить норми щодо кількісного складу, строку повноважень і порядку формування цього органу, його функцій та компетенції, юридичної сили його рішень, а також нормативної

основи його організації та діяльності [9, с. 58–59]. У свою чергу, в розділі IX Основного закону ФРН, присвяченому статусу органів судової влади, у тому числі й Федеральний конституційного суду, містяться норми, що визначають юрисдикцію судів, порядок їх формування, принципи й нормативна основа їх організації та діяльності. Статті Конституції Республіки Польща, присвячені статусу Конституційного Трибуналу, послідовно визначають юрисдикцію цього органу (ст. 188–189), юридичну силу його рішень, порядок їх прийняття та оприлюднення (ст. 190), перелік суб'єктів, що мають право на звернення з конституційним поданням (ст. 191–193), кількісний склад Трибуналу та порядок його формування (ст. 194), принципи правового статусу та гарантії діяльності суддів Трибуналу (ст. 195–196), нормативну основу його організації та діяльності (ст. 197) [9, с. 197–198].

Такий підхід до характеристики правового статусу органів конституційної юстиції не обмежується країнами Європи, а простежується і в конституціях держав Африки та Латинської Америки. Так, глава 8 Конституції Південно-Африканської Республіки, присвячена статусу органів правосуддя, у тому числі й органів конституційної юстиції, встановлює принципи їх організації та діяльності (ст. 165), структуру та повноваження Конституційного Суду (ст. 167), повноваження інших судів у конституційних справах (ст. 172), нормативну основу організації та діяльності судів (ст. 171, 173), порядок формування органів судової влади (ст. 174), а також строк перебування на посаді суддів і порядок дострокового припинення їх повноважень (ст. 177) [9, с. 607–611]. У свою чергу, розділ II глави III Конституції Федеративної Республіки Бразилії, визначаючи статус Верховного федерального трибуналу, говорить про склад цього органу і порядок його формування (ст. 101), завдання і повноваження (ст. 102), перелік суб'єктів права на звернення до Трибуналу (ст. 103), юридичну силу його висновків, порядок їх прийняття та оприлюднення (ст. 103-A) [9, с. 471–473].

У цьому контексті не є винятком із загального правила й конституції країн-учасниць СНД. Наприклад, Конституція Російської Федерації, визначаючи статус Конституційного Суду в межах загального статусу органів судової влади (розділ 7), встановлює кваліфікаційні вимоги до осіб, що претендують на посаду судді (ст. 119), принципи правового статусу суддів (ст. 120–122), принципи судочинства (ст. 123), склад Конституційного Суду (ч. 1 ст. 125), його компетенцію (ч. 2 ст. 125), порядок формування (ч. 1 ст. 128), а також нормативну основу його організації та діяльності (ч. 3 ст. 128) [9, с. 239–240].

Разом із тим, у ряді випадків у текстах конституцій вживається термін «статус» при формулюванні правил функціонування органів конституційної юстиції та їхніх членів. Так, ст. 98 Основного закону ФРН у ч. 1 проголошує, що «правовий статус федеральних суддів має регулюватися спеціальним федеральним законом», а в ч. 3 –

що «правовий статус суддів у землях має регулюватися спеціальними законами земель» [9, с. 107].

Більш глибокому розумінню сутності конституційно-правового статусу органів конституційної юстиції має допомогти характеристика його основних елементів.

Першим із них є правосуб'єктність органу конституційної юстиції. У літературі зазначається, що правосуб'єктність органу державної влади проявляється, насамперед, у його юридичній легітимації. Це означає, що «заснування того чи іншого державного органу, визначення його статусу в нормативному акті, формування, а за певних умов зміна складу або ліквідація, здійснюються у встановленому правом порядку» [2, с. 67–68]. Усі ці питання врегульовуються як конституцією, так і спеціальними законодавчими актами. При цьому звертаємо увагу на те, що легітимація органів конституційної юстиції здійснюється виключно на рівні основного закону.

Наступним елементом конституційно-правового статусу органів є принципи їх діяльності. Якщо правосуб'єктність визначає «загальні межі» правового становища органів конституційної юстиції як владних суб'єктів, то принципи діяльності визначають характер і спрямованість дій цих органів.

Компетенція органів конституційної юстиції. Для вирішення питання компетенції державного органу перш за все треба визначити її поняття і структуру. На сьогодні в літературі існує чимало точок зору щодо визначення цього питання. Вчені наголошують на тому, що залежно від кількості елементів, що входять до структури компетенції, існує декілька підходів до її тлумачення: «класичний» (компетенція розглядається як сукупність повноважень і предметів відання), «розширювальний» (до змісту компетенції включаються завдання, функції, форми і методи діяльності тощо) і «обмежувальний» (зміст компетенції зводиться до предмета відання) [10, с. 61–65]. Ці точки зору не можуть бути поєднані в єдину, і сьогодні вчені не дійшли єдиного висновку щодо поняття та структури компетенції.

Значна кількість правознавців тлумачать компетенцію як сукупність повноважень конкретного органу. Компетенція (від лат. *competentia* – погодженість частин; у свою чергу від лат. *competere* – відповідати, підходити, бути здатним) – сукупність повноважень і обов'язків будь-якого органу або службової особи законодавчої, виконавчої чи судової влади або особи, що володіє виборним мандатом [11, с. 213]. Таке визначення, на наш погляд, є не зовсім вдалим, оскільки для визначення компетенції недостатньо встановити лише права та обов'язки органу. Як справедливо відзначає І. М. Кузнецов, неможливо встановити компетенцію органу, не окресливши сферу чи галузь прикладення наданих йому владних повноважень, характер питань, якими він має займатись. Такі питання автор називає предметом відання, вони й складають перший невід'ємний елемент компетенції. Другим елементом є повноваження органу [12, с. 14].

Ф. Ф. Кокошкін писав, що «оскільки кожен орган виражає волю держави лише у певній сфері відносин, у певному колі справ, необхідно визначити це коло, інакше кажучи, компетенцію, або предмети відання органу» [13, с. 215–216]. С. Г. Серьогіна вважає за необхідне виділяти у структурі компетенції органу два складники. Одним із них вона називає повноваження, тобто «правообов'язки». Другим є елемент, який дозволяє встановити належність конкретної справи до «сфер володарювання» певного органу, правомочність владного органу в конкретних публічних правовідносинах. Таким елементом С. Г. Серьогіна називає підвідомчість, тобто юридичну вказівку на територіальні межі й змістовну специфіку тих суспільних відносин, на які спрямована владна діяльність органу. Вона зазначає, що значна кількість органів мають тотожні повноваження, але компетенція кожного з них є чітко індивідуалізованою завдяки відмінностям у підвідомчості [14, с. 19–22].

Ю. М. Тодика і В. Д. Яворський вказують, що є сенс дотримуватися підходу, який зводиться до розуміння компетенції як сукупності прав і обов'язків державного органу, але вчені також вважають за необхідне додати до повноважень органу його підвідомчість [15, с. 92–94]. В. В. Кравченко називає компетенцією сукупність визначених конституцією й законами предметів відання та повноважень, де повноваження – це конкретні права та обов'язки [16, с. 295].

Таким чином, можна зробити висновок, що компетенція органу конституційної юстиції як органу держави складається з двох складників: 1) повноважень як сукупності правообов'язків; 2) предметів відання (територіальної та предметної підвідомчості). Необхідно також додати, що компетенція не визначається окремим органом для себе самостійно, вона обов'язково встановлюється у відповідних джерелах права, передусім – у законах та інших нормативно-правових актах.

Стосовно судових органів державної влади поряд із поняттям компетенції для характеристики їх правового статусу вживається також поняття юрисдикції. Наприклад, у Конституції РФ цей термін вживається двічі: вперше в ч. 2 ст. 67, де сказано, що Російська Федерація володіє суверенними правами і здійснює юрисдикцію на континентальному шельфі та у виключній економічній зоні РФ у порядку, що визначається федеральним законом і нормами міжнародного права; вдруге згаданий термін зустрічається у ст. 126, де згадуються суди загальної юрисдикції. Слід зазначити, що в описаних двох випадках за одним і тим самим терміном – «юрисдикція» – приховуються різні поняття. У ст. 67 Конституції РФ поняття юрисдикції використано у традиційному міжнародно-правовому сенсі слова, тому ми його спеціально не розглядаємо. А от у ст. 126 Конституції РФ це поняття вжито у суто державно-правовому сенсі: для відмежування однієї системи судів (а саме судів загальної юрисдикції), очолюваної Верховним Судом РФ, від другої системи судів (арбітражних), очолюваної Вищим Арбітражним Судом РФ.

Під загальною юрисдикцією, скоріш за все, мається на увазі поширення повноважень відповідних судів на певні категорії справ (цивільні, кримінальні, адміністративні та ін.). Звідси можна зробити висновок про те, що юрисдикція – це різновид компетенції судового органу державної влади, що складається із сукупності державно-владних повноважень щодо певних категорій спорів. Поряд з юрисдикційними повноваженнями суд може володіти й іншими. Наприклад, Конституційний Суд РФ окрім повноважень щодо розгляду окремих категорій спорів та інших справ, закріплених у ст. 125 Конституції РФ, має також право законодавчої ініціативи (ч. 1 ст. 104 Конституції РФ), право звертатися з посланнями до палат Федеральних Зборів (ч. 1 ст. 100 Конституції РФ) та ін. Однак ці повноваження не пов'язані з розглядом спорів і тому не входять до поняття юрисдикції. Звідси випливає, що поняття компетенції є ширшим за поняття юрисдикції. Якщо розглядати ці правові категорії стосовно Конституційного Суду РФ, то можна виявити наступне. Юрисдикція Конституційного Суду РФ складається з двох елементів: державно-владних повноважень і певної підвідомчості, до якої ці повноваження можуть бути застосовані. До державно-владних повноважень Конституційного Суду належать повноваження щодо прийняття звернення до розгляду, безпосереднього розгляду та вирішення підвідомчої справи по суті.

Підвідомчість, так само як і юрисдикція, є міжгалузевим правовою категорією. Вона виступає свого роду розподільчим механізмом юридичних справ між різноманітними юрисдикційними органами. Поняття підвідомчості слід розглядати на правотворчому і правореалізаційному рівнях. На правотворчому рівні підвідомчість, з одного боку, є елементом юрисдикції суду, що закріплює коло юридичних спорів, котрі може розглядати і вирішувати по суті даний суд, а з іншого боку, підвідомчість є властивістю юридичного спору, в силу якого він підлягає вирішенню певним судом. Таким чином, можна говорити й про підвідомчість суду (це властивість державного органу), і про підвідомчість спору. Визначити підвідомчість суду – означає з'ясувати, які саме спори може бути розглянуто по суті в цьому суді. Визначити підвідомчість спору – означає з'ясувати, в якому із судів залежно від тих чи інших ознак має бути розглянуто конкретний спір.

Таким чином, юрисдикція органів судової влади являє собою різновид компетенції цього державного органу, котра складається із сукупності державно-владних повноважень суду щодо прийняття звернення до розгляду, безпосереднього розгляду і вирішення по суті тих справ, котрі належать до підвідомчості суду.

«Конституційну юрисдикцію» традиційно розуміють у двох значеннях: 1) як діяльність судових і квазісудових органів, спрямовану насамперед на визначення відповідності певного кола правових актів конституції, а також на реалізацію деяких інших повноважень; 2) як сферу компетенції судових і квазісудових органів, що зумовлює зміст їх вищевказаної діяльності [17, с. 274–275].

Особливим чином на статус органів конституційної юстиції як колегіальних органів впливає те, якими повноваженнями наділені їх окремі члени та особливо голова. По суті, в даному випадку наявний взаємний вплив статусу органу конституційної юстиції на статус його окремих членів і навпаки.

Особливим елементом статусу органів конституційної юстиції є гарантії їх діяльності. Гарантії – це певні умови і засоби, покликани забезпечити, гарантувати нормальне, тобто встановлене законом, функціонування того чи іншого суспільного або правового інституту [18, с. 37]. При цьому слід розрізняти гарантії самого органу конституційної юстиції як особливого органу публічної влади, і гарантії діяльності його посадових осіб, наприклад, голови та суддів конституційного суду, оскільки вони різняться як за своїм переліком, так і за характером і змістом.

Завершальним елементом конституційно-правового статусу органів конституційної юстиції виступає їх відповідальність як обов'язок зазнати негативних юридичних наслідків за вчинення конституційно-правового делікту. Як правило, йдеться про заходи організаційного характеру, як от дострокове усунення з посади окремого судді конституційного суду чи повна зміна суддівського корпусу цього органу. Слід зазначити, що сам орган конституційної юстиції як такий, чие існування передбачено основним законом, ліквідований бути не може без попереднього внесення відповідних змін до основного закону.

Таким чином, беручи до уваги вищевикладені погляди щодо розуміння та структури правового статусу, можемо зробити висновок, що конституційно-правовий статус органів конституційної юстиції становить собою складну, системоутворюючу державно-правову категорію, що визначає нормативно закріплене та реально втілене на практиці положення органів конституційної юстиції в системі владних взаємовідносин з іншими суб'єктами конституційного права, насамперед з вищими державними інституціями, і становить собою сукупність таких основних елементів: правосуб'єктність, принципи діяльності, компетенція, гарантії діяльності, відповідальність за свою діяльність. Сукупність саме таких елементів, на наш погляд, дає цілісне уявлення про місце і роль органів конституційної юстиції в системі державної влади.

З'ясування сутності, ролі й місця кожного з названих елементів у структурі правового статусу органів конституційної юстиції, їх взаємозв'язку та особливостей правового закріплення є перспективним напрямком подальших досліджень у цій сфері.

**Список літератури:** 1. Конституционное право. Энциклопедический словарь / отв. ред. С. А. Авакьян. – М. : Норма – Инфра-М, 2000. – 688 с. 2. Богданова Н. А. Система науки конституционного права / Н. А. Богданова. – М. : Юристъ, 2001. – 256 с. 3. Богданова Н. А. Конституционный Суд Российской Федерации в системе конституционного права / Н. А. Богданова // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1997. – № 3. – С. 59–68. 4. Габричидзе Б. Н. Консти-

туционный статус органов Советского государства / Б. Н. Габричидзе. – М. : Юрид. лит., 1982. – 184 с. **5.** Назаров И. В. Правовой статус Вишньої ради юстиції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / Назаров Іван Володимирович. – Х., 2005. – 19 с. **6.** Михалева Н. А. Конституционное право зарубежных стран СНГ / Н. А. Михалева. – М. : Юристь, 1998. – 349 с. **7.** Трещетенкова Н. Ю. Правовой статус счетных палат (опыт иностранных государств) / Н. Ю. Трещетенкова // Очерки конституционного права иностранных государств. – М. : Спарк, 1999. – С. 238–242. **8.** Марцеляк О. В. Институт омбудсмана: теория та практика / О. В. Марцеляк. – Х. : НУВС, 2004. – 450 с. **9.** Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / за заг. ред. В. О. Сergyoga. – Х. : ФІНН, 2009. – 664 с. **10.** Журавський В. С. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручник / В. С. Журавський, В. О. Сergyoga, О. Н. Ярмиш. – К. : Ін Юре, 2003. – 672 с. **11.** Конституционное право : словарь / отв. ред. В. В. Маклаков. – М. : Юристь, 2001. – 560 с. **12.** Кузнецов И. Н. Компетенция высших органов власти и управления в СССР / И. Н. Кузнецов. – М. : Юрид. лит., 1969. – 246 с. **13.** Кокошкин Ф. Ф. Лекции по общему государственному праву / Ф. Ф. Кокошкин. – 2-е изд. – М. : Изд. бр. Башмаковых, 1912. – 306 с. **14.** Сergyoga С. Г. Компетенція Президента України: теоретично-правові засади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / С. Г. Сergyoga. – Х., 1998. – 192 с. **15.** Тодыка Ю. Н. Президент Украины: конституционно-правовой статус / Ю. Н. Тодыка, В. Д. Яворский. – Харьков : Факт, 1999. – 246 с. **16.** Кравченко В. В. Конституційне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко. – 6-те вид., виправл. та доповн. – К. : Атіка, 2007. – 592 с. **17.** Шаповал В. М. Конституційна юрисдикція / В. М. Шаповал // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 2001– . – Т. 3 : К–М. – 2001. – С. 274–275. **18.** Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России : учеб. пособие / Л. Д. Воеводин. – М. : Изд-во МГУ ; Инфра-М – Норма, 1997. – 304 с.

Надійшла до редколегії 27.08.2012

*Статья посвящена установлению особенностей юридического статуса органов конституционной юстиции и определению его элементов. Исследован конституционно-правовой статус как юридическая категория. Определены составляющие юридического статуса органа конституционной юстиции, позволяющие выявить все стороны функционирования данной властной институции. Особое внимание уделено юрисдикции как особой разновидности компетенции органов конституционной юстиции и ведущему элементу их правового статуса.*

*The article is devoted to establishment of the peculiarities of the legal status of constitutional justice organs and to definition of its elements. Constitutional-legal status as a legal category is investigational. The components of the legal status of constitutional justice organ, allowing educing all aspects of the functioning of this imperious body, are certain. The special attention is paid to the jurisdiction as special variety of constitutional justice organs competence and the leading element of their legal status.*



УДК [35.073.5:351.74](477)

**Т. А. Пузанова****ПРИНЦИП СОЦІАЛЬНОЇ ЗАХИЩЕНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В ОВС УКРАЇНИ (АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ)**

*Виходячи з аналізу існуючих напрацювань у галузі державної служби, розглянуто принцип соціальної захищеності державних службовців в ОВС та сформульовано його суть.*

Принципи державної служби складають визначальні засади державної служби, а саме: мають своє правове закріплення (пряме або непряме); є загальними в рамках державної служби; обов'язкові для всіх учасників державно-службових відносин; щільно пов'язані з принципами державного управління, ґрунтуються на них; об'єктивні за своєю природою. Вони є, по суті, основою правового статусу службовців в ОВС. Проте, в першу чергу, це принципи служби, які потім розвивають положення про права і обов'язки службовців. Правовий статус працівників органів внутрішніх справ базується на принципах державної служби, без яких діяльність самих працівників може бути позбавлена правової підтримки і захисту.

Звичайно, важко говорити про соціальний захист державних службовців ОВС в Україні, де понад 40 % населення живуть за межею бідності та потребують соціальної підтримки держави. Але, на нашу думку, актуальність проблеми і полягає в тому, що тільки наявність сильної соціальної та правової захищеності державних службовців органів внутрішніх справ створює умови для закріплення на державній службі найбільш компетентних і добросовісних громадян, здатних стати сполучною ланкою держави з населенням, обслуговуючи державу, обслуговувати і захищати права й законні інтереси людини в Україні.

Питання про принцип соціальної захищеності державних службовців є важливим у структурі інституту державної служби, правової системи не тільки України, але й інших країн світу. Разом із тим, наукові дослідження принципу соціальної захищеності державних службовців в ОВС України залишаються епізодичними і неповними.

Мета цієї статті полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства (Конституції України [1], Закону України «Про міліцію» [2], Закону України «Про державну службу» [3]) і практики його реалізації визначити поняття «соціальний захист» і дослідити особливості соціального захисту державних службовців в ОВС України.

З кінця 80-х та в першій половині 90-х рр. минулого століття фрагментарно в багатьох наукових роботах вчених-адміністративістів Г. В. Атаманчука, Д. М. Бахраха, Б. М. Лазарева, В. М. Манохіна,

Ю. М. Старілова розглядались деякі аспекти принципів державної служби, зокрема принцип соціальної захищеності державних службовців. В Україні цим проблемам приділяли увагу В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, С. Д. Дубенко, С. В. Ківалов, Н. Р. Нижник, О. Ю. Оболенський, О. В. Петришин, І. Е. Данильєва та ін.

Перш ніж перейти до питання соціального захисту працівників ОВС, необхідно зрозуміти, чим є соціальна захищеність населення взагалі.

Поняття «соціальна захищеність людини» відображає різноманіття зв'язків людини і суспільства, завдяки яким здійснюється життєдіяльність громадян, розкриття і використання їх здібностей. Проте, такий підхід сформувався відносно нещодавно. У період існування командно-адміністративної системи протягом 20–80-х рр. в СРСР соціальний захист розумівся вузько і реалізовувався в рамках централізованої державної системи соціального забезпечення інвалідів, пенсіонерів та інших категорій громадян. Соціальний захист у цілому здійснювався шляхом перерозподілу додаткового продукту і розподілу суспільних фондів споживання. Проблема соціального захисту державної та партійно-господарської номенклатури взагалі не порушувалася, оскільки саме ця категорія була найбільш соціально захищеною і з погляду престижності професії, і з погляду задоволення основних життєвих потреб. Номенклатура мала не тільки достатньо високу оплату праці, але й доступ до інших матеріальних і нематеріальних благ: кращого медичного обслуговування, джерел товарів повсякденного попиту, комфортних житлових умов тощо [4].

Якщо виходити з того, що соціальна захищеність державних службовців ОВС полягає в сукупності економічних і правових гарантій щодо забезпечення і дотримання їх найважливіших, закріплених у Конституції України соціальних прав як людини і громадянина, то необхідно розглядати соціальний захист державного службовця як діяльність держави, спрямовану на забезпечення процесу формування і розвитку повноцінної особистості, виявлення і нейтралізацію негативних чинників, що впливають на неї, створення умов для самовизначення і утвердження в житті [5].

В Україні правова основа соціального захисту працівників ОВС закріплена у ст. 17 Конституції [1]. У ній вказано, що держава гарантує соціальний захист громадян, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членам їх сімей.

У Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23 грудня 1993 р. встановлено коло осіб, які підлягають державному захисту. Крім того, аналіз чинного законодавства [3; 6–13] дозволяє виявити, що теперішні соціально-економічні умови, встановлені для реалізації державними службовцями ОВС професійної діяльності, охоплюють: 1) посадові оклади та диференційовані надбавки, доплати; 2) матеріальну допомогу на

оздоровлення; 3) щорічну й додаткову відпустку тривалістю від 30 до 45 діб залежно від стажу роботи; 4) забезпечення транспортом, засобами зв'язку; 5) пільгове кредитування на придбання житла; 6) медичне обслуговування службовця та членів його сім'ї; 7) пільги на оплату проїзду міським транспортом, комунальних послуг; 8) пільгове пенсійне забезпечення; 9) грошові винагороди за особливі трудові досягнення; 10) грошову допомогу при виході на пенсію; 11) захист державних службовців і членів їх сім'ї від насильства, погроз, образ та інших неправомірних дій у зв'язку з виконанням ними посадових повноважень; 12) право на підвищення своєї кваліфікації; 13) страхування здоров'я та життя тощо.

Так, у ст. 22 Закону «Про міліцію» [2] йдеться про те, що держава гарантує працівникам міліції соціальний захист і наводиться його перелік. Однак дійсність переконує, що цей захист існує тільки у статті самого Закону.

Перш за все, привертає увагу надто широкий діапазон пільг і привілеїв, встановлених для державних службовців. Зокрема, це стосується медичного обслуговування, страхування. Відповідно до ст. 22 Закону України «Про міліцію» [2], державні службовці та члени їх сімей, які проживають разом з ними, користуються в установленому порядку безоплатним медичним обслуговуванням у закладах охорони здоров'я Міністерства внутрішніх справ України. Однак дієвий механізм реалізації цього права відсутній у чинному законодавстві. Цими ж закладами працівники ОВС обслуговуються після виходу на пенсію. На одержання пенсії державних службовців мають право особи, які досягли встановленого законодавством пенсійного віку, за наявності страхового стажу, у тому числі стажу державної служби. Пенсія державному службовцю ОВС виплачується незалежно від його заробітку (прибутку), одержуваного після виходу на пенсію. Максимальний розмір пенсії (з урахуванням надбавок, підвищень, додаткових пенсій, цільової грошової допомоги, пенсії за особливі заслуги перед Україною та інших доплат до пенсій, встановлених законодавством) не може перевищувати двадцяти мінімальних розмірів пенсії за віком, встановленої абз. 1 ч. 1 ст. 28 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [5].

Звернімось до Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20 грудня 1991 р. Майже кожна з дев'ятнадцяти статей за двадцятирічну дію Закону зазнала змін чи доповнень. Вони стосуються переважно розмірів допомоги, компенсацій та тимчасового призупинення дії пільг щодо безкоштовного проїзду, оплати комунальних послуг, оподаткування, забезпечення речовим майном і продовольчими пайками, соціальних гарантій членів сімей військовослужбовців. Особливе занепокоєння викликає не тільки непослідовність дій Верховної Ради України, але й втручання в дію закону уряду під час внесення

змін щодо оподаткування доходів (Декрет Кабінету Міністрів України від 30 квітня 1993 р. № 43-93).

Оплата праці державних службовців повинна забезпечувати достатні матеріальні умови для незалежного виконання службових обов'язків, сприяти укомплектуванню апарату державних органів компетентними і досвідченими кадрами, стимулювати їх сумлінну та ініціативну працю. Заробітна плата державних службовців складається з посадових окладів, премій, доплати за ранги, надбавки за вислугу років на державній службі та інших надбавок. Посадові оклади державних службовців устанавлюються залежно від складності та рівня відповідальності виконуваних службових обов'язків. Однак практика показує недостатньо високий рівень посадових окладів, значну вагу в оплаті праці різних доплат і надбавок, що спонукає державних службовців до пошуку інших джерел для існування їх сім'ї, близьких і рідних.

Найбільш актуальними для працівників і керівників органів внутрішніх справ залишаються питання забезпечення сімейного складу житлом. І хоча ст. 22 Закону «Про міліцію» [2] гарантує його надання особам рядового і начальницького складу, та реалізації даної соціальної гарантії перешкоджає низка об'єктивних обставин (різке скорочення протягом останніх років державного будівництва житла, відсутність коштів для набуття і будівництва жилої площі) та суб'єктивних моментів (недооцінка керівниками адміністрації регіону її важливості для особового складу).

Згадаємо ще один красномовний приклад. У ч. 1 ст. 23 Закону України «Про міліцію», яку було виключено Законом України від 03.11.2006 № 328-V було зазначено: «Працівник міліції полягає обов'язковому державному страхуванню на суму десятирічного грошового утримання за останньою посадою, яку він займає, за рахунок коштів відповідних бюджетів, а також коштів, що надходять на підставі договорів від міністерств, відомств, підприємств, установ і організацій». Скасування цієї норми ст. 23, на нашу думку, суттєво знижує соціальну захищеність працівників ОВС України, але і в час формальної дії цієї норми некоректне слововживання «відповідних бюджетів» унеможливило її реалізацію на практиці.

Правовий захист працівників органів внутрішніх справ передбачає юридичну відповідальність осіб за посягання на їх честь і гідність. Також реалізація цього принципу надає службовцям органів внутрішніх справ право на оскарження незаконних дій прямих начальників, вирішення у правовому порядку інших суперечок (конфліктів), пов'язаних із прийняттям на службу, її проходженням, звільненням або переходом на іншу посаду, дисциплінарною відповідальністю, дотриманням гарантій правового і соціального захисту, до Міністра внутрішніх справ України і в судовому порядку.

Усе зазначене вище дозволяє вести мову про те, що принцип соціальної захищеності державних службовців в ОВС є досить вагомим у системі принципів державної служби. Оновлення та подальше впровадження принципу соціальної захищеності державних службовців органів внутрішніх справ передбачає встановлення механізму надання гарантованого адміністративно-правового захисту державних службовців, створення рівних умов вступу й перебування на державній службі для всіх соціальних категорій населення, надання реальних можливостей самовизначення української молоді з метою залучення до державної служби талановитих фахівців, розробку системи прямого соціального забезпечення державних службовців шляхом збільшення грошових виплат і скорочення пільг і переваг. Отже, соціальний захист працівників ОВС повинен містити комплекс заходів, спрямованих на реалізацію соціальних очікувань працівників, що покладені в основу їх професійного вибору; на нейтралізацію факторів, які перешкоджають ефективній службовій діяльності.

**Список літератури:** 1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 2. Про міліцію : закон України від 20 груд. 1990 р. № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20. 3. Про державну службу : закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490. 4. Шашкова І. О. Становлення системи соціального захисту державних службовців [Електронний ресурс] / І. О. Шашкова. – Режим доступу: [http://refs.co.ua/70135-novlenie\\_sistemy\\_social\\_noiy\\_zashity\\_gosudarstvennyh\\_sluzhashih.html](http://refs.co.ua/70135-novlenie_sistemy_social_noiy_zashity_gosudarstvennyh_sluzhashih.html). 5. Юридичні гарантії як правові засоби реалізації та захисту службово-трудових прав працівників СБ України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrreferat.com/index.php?referat=72782&pg=34>. 6. Про порядок і умови надання державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування додаткових оплачуваних відпусток : постанова Кабінету Міністрів України від 27 квіт. 1994 р. № 250 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/250-94-p>. 7. Про надбавки за вислугу років для працівників органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 20 груд. 1993 р. № 1049 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.uazakon.com/documents/date\\_1f/pg\\_ijgaxe.htm](http://www.uazakon.com/documents/date_1f/pg_ijgaxe.htm). 8. Про порядок обчислення стажу державної служби : постанова Кабінету Міністрів України від 3 трав. 1994 р. № 283 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/283-94-p>. 9. Про надбавки до посадових окладів за особливий характер роботи та інтенсивність праці : постанова Кабінету Міністрів України від 4 жовт. 1995 р. № 783 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/783-95-p>. 10. Про встановлення надбавок до посадових окладів за звання та використання в роботі іноземної мови : розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 лип. 1994 р. № 506-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/506-94-p>. – Втратило чинність. 11. Про порядок визначення заробітку для обчислення пенсії та нарахування надбавки до пенсії : постанова Кабінету Міністрів України від 24 лип. 2003 р. № 1151 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1151-2003-p>. 12. Про затвердження Порядку виплати надбавки за стаж наукової роботи :

постанова Кабінету Міністрів України від 14 квіт. 2004 р. № 494 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/494-2004-п>. 13. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей : закон України від 20 груд. 1991 р. № 2011-ХП [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12>.

*Надійшла до редколегії 21.06.2012*

*Исходя из анализа существующих наработок в отрасли государственной службы, рассмотрен принцип социальной защищённости государственных служащих в ОВД и сформулирована его суть.*

*Coming from the analysis of existent works in the field of government service, the principle of social guarantees of public employees at internal affairs agencies is considered and its essence is set forth.*

УДК 347.73

**Г. В. Россіхіна**

### **НОРМИ ФІНАНСОВОГО ПРАВА І ПРАВОВА ПОЛІТИКА ЇХ ЗАСТОСУВАННЯ**

*Проаналізовано норми чинного фінансового і податкового законодавства, проблеми правозастосування норм фінансового права, правової політики в галузі застосування норм фінансового права.*

Правозастосування виступає одним із об'єднуючих ланцюжків, що пов'язує право і державу, тим самим дозволяючи їм існувати та гармонічно розвиватись. Застосування правових норм тієї або іншої галузі права своїм впливом охоплює вагомий частину загально-теоретичних понять, як от: механізм правового регулювання, правовідносини, сутність і форми права, правопорушення, норму права, юридичний процес, юридичну практику тощо.

Результативність розробки проблеми правозастосування зумовлена переважно правильністю використання основоположних принципів дослідження, тобто необхідно виявити, наскільки точно обрані підходи відповідають сутності досліджуваного явища. Так, нам уявляється можливою координація досліджень проблем правозастосування норм фінансового права із загальною теорією права, де останні розробляються порівняно давно. Загальна теорія права є узагальнюючою наукою в системі правознавства, об'єктом уваги якої служать закономірності правових явищ, їх зв'язки, загальні правові поняття і категорії.

У загальній теорії права питання співвідношення таких філософських категорій, як «зміст права», «сутність права», «форми права» розглядаються, виходячи із державно-владного і нормативних ознак права [1, с. 140]. Традиційно склалося уявлення про те, що сутність права виражає обумовлену всім реальним життям державну волю суспільства, а її зміст складає нормативне вира-

© Россіхіна Г. В., 2012

ження цієї волі. Інакше як шляхом видання або санкціонування владою загальнообов'язкових норм не видається можливим перетворити волю суспільства в закон, виразити її як державну. Тим самим зміст права конкретизує сутність права певного суспільства у всьому різноманітті правових норм, що його складають. Сутності норм права притаманна певна подвійність, тому що вони мають об'єктивні та суб'єктивні риси. Так, з одного боку, норми є елементом процесу регулювання і охорони суспільних відносин, а з іншого – продуктом правотворчої діяльності держави (правові норми мають суб'єктивний характер). Д. А. Керімов зазначає, що сутність є внутрішньою субстанцією на протигагу зовнішнім вираженням, це стійке відношення, щось єдине в різноманітті явищ [2, с. 154]. Відомий теоретик В. С. Нерсесянц зауважує, що норма права є первісним елементом змісту права, тому в ній виражені, перш за все, основні риси змісту права в цілому [3, с. 246]. Н. Г. Александров стверджує, що в кожній юридичній нормі можна розрізнити два елементи: по-перше, елемент, який відтворює відомі відносини; ті, що існують або потенційно можуть існувати в об'єктивній дійсності, і по-друге, елемент, який впливає на відображувані суспільні відносини [4, с. 11]. Тобто в механізмі дії права ці два елементи повинні мати не тільки логічний зміст, але й ціннісне значення. А. В. Поляков зауважує, що норми як результат інтерпретації правового тексту справляють інформаційно-ціннісний вплив на суб'єкта, але тільки в випадку їх ідентифікації із соціально значущими цінностями отримують значення підстави для суб'єктивних прав і обов'язків. Таким чином, правові дії суб'єкта отримують обґрунтованість та виправданість, стають нормальними [5, с. 693].

Юридична норма – це вихідний елемент права як соціального утворення, одне з основних положень усієї правової системи. Поняття правової норми є одним із головних у загальній теорії права. Подібна оцінка функціональної значущості цього поняття закономірна: соціальне призначення правової норми полягає у вираженні правила поведінки, яке встановлюється від імені держави і здійснює управлінські функції в певному суспільному організмі. Юридичні норми є продуктом свідомої діяльності людини як вищої форми відображення об'єктивного світу. Вони виникають як результат необхідності регулювання правом суспільних відносин.

Визначити відносно повне поняття юридичної норми можливо, лише з'ясувавши процес її утворення, обумовленість, природу, ознаки, соціальну роль. При цьому результати досліджень правових явищ, аналіз новітнього законодавства постійно вносять корективи в уявлення про юридичну норму. Відомий вчений в галузі права Л. В. Успенський вважає, що правова наука має своїм предметом юридичні норми. На думку фахівця, розкрити сенс і зміст юридичної норми взагалі складає вище завдання загальної теорії права, а розкрити сенс і зміст окремих правових норм – завдання спеціальних юридичних дисциплін [6, с. 30–36].

Норма права є однією з основних категорій для всіх доктрин права (незалежно від різниць у типах праворозуміння). Відомий правознавець В. С. Нерсесянц підкреслює, що право в цілому є єдиною нормою права. Ця обставина складає юридично-логічну основу розуміння права як системи норм права. Таким чином, окремі норми є елементами цієї системи [3, с. 387–396].

Загальновідомо, що державно-правова теорія та практика сформували багато уявлень щодо норми права, її визначення. Взагалі слово «норма» позначає загальне правило, якого необхідно дотримуватись у всіх подібних випадках, зразок або приклад. Іноді законодавець у ряді випадків у самому тексті закону вживає термін «правило» замість терміна «норма». Але не кожне правило поведінки людей є правовою нормою. А. В. Поляков вказує на принципову відмінність «закону» від «правила» та стверджує, що «закон» підпорядковується казуальності, відображає причинно-наслідкові відносини, і саме тому, він такий, як є... А «правило» як потенційна підстава норми, завжди розрахована на суб'єкта, який здатний свідомо цього правила дотримуватися. Тобто, на думку автора, соціальне правило завжди є засобом соціальної комунікації, захід, який управляє поведінкою суб'єктів через текстуально інтерпретовані змісти, що мають раціонально-емоційну природу [5, с. 695].

Ще на початку ХХ ст. відомий російський юрист І. В. Михайловський підкреслював, що тільки юридичні норми мають безумовно обов'язковий характер, вищий ступінь імперативності, найбільшу стійкість і чинність. Усі ці властивості, на думку цього автора, обумовлені особливим характером того зовнішнього авторитету, який санкціонує юридичну норму, а також і психікою громадян, які усвідомлюють ступінь обов'язковості таких норм [7, с. 58]. На думку відомого професора Г. Ф. Шершеневича, закон є нормою права, тобто загальним правилом, яке розраховане на необмежену кількість випадків. При цьому норма виходить безпосередньо від державної влади в установленому порядку [8, с. 15].

У сучасній юридичній літературі норма права теж визначається як правило або міра належної поведінки. Наприклад, деякі вчені вважають, що нормою права є встановлена (або санкціонована) державою (норма) правило загальнообов'язкової поведінки осіб як учасників повторюваних суспільних відносин. Відомий вчений С. С. Алексєєв визначає юридичну норму як загальнообов'язкове, формально визначене правило поведінки, яке походить від держави та охороняється нею, безпосередньо або спільно з іншими нормами права надає учасникам суспільних відносин певного виду юридичні права та покладає на них юридичні обов'язки [9, с. 203]. На думку відомого вченого-юриста П. О. Недбайла норма права, перш за все, є правилом належної та можливої в її межах поведінки, яке зобов'язує, забороняє, дозволяє ту або іншу дію за певних умов. Автор стверджує, що норма є імперативом, який поєднується з погрозою невивідних наслідків для будь-кого, хто відійде від її



потреб. На думку П. О. Недбайла, будь-яка правова норма визнає права та обов'язки, або тільки права (обов'язки) учасників суспільних відносин, які регулюються нею; вказує на обставини, за наявності яких учасники суспільних відносин є носіями конкретних прав і обов'язків; передбачає відповідальність за невиконання її вимог [10, с. 6]. Таким чином, більшість вчених вважають нормою права чітко визначене правило, яке встановлене або санкціоноване державою, виражає обумовлену об'єктивними законами державну волю народу і забезпечується державним примусом з метою охорони і регулювання найбільш істотних і корінних відносин суспільства шляхом офіційного їх закріплення у формі точно визначених прав і обов'язків учасників цих відносин.

Фінансово-правова норма є одним із видів соціальних норм, яка регулює суспільні відносини у сфері фінансової діяльності держави шляхом наділення їх учасників формальними правами і обов'язками, здійснення яких забезпечує планомірне формування, розподіл і використання публічних фондів держави. Її зміст виявляється у правилах поведінки, у суспільних відносинах, безпосередньо пов'язаних із фінансовою діяльністю держави. Це одна із специфічних ознак фінансово-правової норми, яка відрізняє її від інших норм права.

Фінансово-правові норми мають ще низку особливостей. Наприклад, від інших вони відрізняються предметом фінансово-правового регулювання. Специфікою фінансово-правових норм є те, що вони регулюють суспільні відносини, які складаються у сфері фінансової діяльності держави, пов'язаної з мобілізацією, розподілом і використанням централізованих і децентралізованих грошових фондів. Ці норми закріплюють і регулюють порядок формування, розподілу і використання державних грошових фондів, тобто фінансових ресурсів держави, які використовуються нею для виконання своїх функцій і завдань, необхідної «життєдіяльності». За їх допомогою відбувається забезпечення матеріальної «надійності» держави, оскільки за рахунок дії таких норм здійснюється надходження грошових коштів до відповідних бюджетів. Фінансово-правові норми регулюють конкретну царину суспільних відносин, пов'язаних з утворенням і використанням публічних грошових фондів. Саме фінансові правовідносини виникають з приводу грошових коштів і є різновидом майнових відносин, що мають публічний характер [14, с. 60]. Виходячи з цього, фінансово-правова норма встановлює обов'язки і права громадян у сфері фінансової діяльності, яка забезпечує планомірне формування, розподіл і використання публічних грошових фондів. Саме тому зазначені мають носіть публічний характер.

Норми фінансового права, також як і норми будь-якої іншої галузі права, являють собою правило загального характеру, певний масштаб належної або можливої поведінки, що встановлена державою і охороняється спеціальними державними засобами. Вони також виконують функцію регулятора суспільних відносин. Відомі

вчені у галузі фінансового права зазначають, що норми фінансового права завжди пов'язані з регулюванням відносин із приводу виконуваних у процесі фінансової діяльності держави розподільчої, контролюючої, стимулюючої функції під час розподілу суспільного продукту і національного доходу в грошовій формі. Жодна фінансово-правова норма не діє ізольовано, без поєднання з іншою або з групою інших норм фінансового права. Фінансово-правові норми перебувають у взаємозв'язку і взаємодії та створюють єдину галузь, а саме: фінансове право.

Застосування норм права завжди було об'єктом пильної уваги галузевих юридичних наук. Ця ситуація обумовлена в першу чергу тим, що у процесі застосування права досягається найбільш результативний вплив держави на суспільні відносини, що регулюються, з метою їх удосконалення та упорядкування. На думку відомого вченого Н. М. Коркунова, вивчення і застосування норм позитивного права, перш за все, передбачає критику джерел, тобто визначення того положення, чим саме є справжня норма позитивного права. Неможливо ані вивчити, ані зрозуміти норми, якщо не знаєш, що таке норма, а що – ні. Автор виділяє вищу критику як визначення справжності та аутентичності норми в цілому, її існування, що знаходить собі застосування до будь-яких джерел без відмінностей, а також нижчу критику (дипломатичну), що має своєю метою встановлення вірного тексту в подробицях [12, с. 404–407].

На думку С. С. Алексєєва, застосування права є другим етапом за значенням після правотворчості, а за певних соціальних умов – і не менш значущим фактором, настільки істотно впливаючим на правове регулювання, причому в самому процесі впливу права на суспільні відносини [9, с. 78]. Більшість авторів є прихильниками тієї точки зору, що спочатку йде правотворчість, а логічним після неї етапом виходить правозастосування.

З урахуванням особливостей системи чинного права у структурі правової політики можна виділити відносно відокремлені напрями, як от конституційне, адміністративне, кримінальне, фінансове. Для кожного з них притаманні свої особливі риси, як от діяльність спеціальних суб'єктів, наявність завдань і об'єктів політико-правового впливу, використання специфічних заходів такого впливу тощо. Вчений у галузі фінансового права М. В. Карасьова звертає увагу на те, що фінансове право, як і будь-яка інша галузь права, – явище політичне. Політика, – уточнює автор, – є неодмінним атрибутом формування будь-яких правових норм. Право є найбільш ефективним провідником вираженої в ньому політики. Аполітичних галузей права, на думку автора, з точки зору формування правових норм і реалізації існуючої політики, немає. Фінансова політика за своєю сутністю є одним із видів державної політики [8, с. 47–52]. На думку О. Л. Валєвського, державна політика являє собою сукупність дій органів державної влади з вирішення

проблем, які найоптимальніше сприяють реалізації інтересів суспільства і націлені на вирішення проблем суспільного розвитку. Головне у здійсненні державної політики – це визначення суті проблеми, вирішення якої потребує втручання державних органів влади [13, с. 132]. Можна погодитись із думкою автора про те, що суспільний розвиток є ключовим фактором вироблення державної політики.

Концептуальні положення, керівничі установки, форми, методи правозастосування є основою втілення фінансової політики. С. П. Захарченко вважає, що державна фінансова політика є найважливішою і невід'ємною частиною економічної політики держави, яка виявляється в законах, якими регламентуються фінансові відносини. У конкретних законах знаходить своє відображення абстрактне уявлення про те, як необхідно розподіляти і перерозподіляти фінансові ресурси, щоб досягти поставленої мети [14, с. 72]. Фінансова політика включає до свого складу проведення бюджетної політики в державі, окремі положення якої містяться в Основних напрямках бюджетної політики на відповідний рік. Це офіційні документи, які затверджуються постановами Верховної Ради України і знаходять своє відображення у щорічних законах про державний бюджет України на відповідний рік. Також фінансова політика включає до свого складу проведення податкової політики, яка реалізується у положеннях Постанови Верховної Ради України «Про податкову політику в Україні та заходи щодо удосконалення податкового законодавства», грошово-кредитної політики (Основні засади грошово-кредитної політики на 2012 р.). В. М. Опарін вважає, що фінансова політика є комплексом дій і заходів, що здійснюються державою в межах наданих їй функцій та повноважень у сфері фінансової діяльності суб'єктів господарювання та фінансових інституцій, громадян і безпосередньо держави з метою вирішення певних завдань і досягнення поставлених цілей. На думку автора, фінансова політика держави включає до свого складу монетарну (комплекс дій та заходів у сфері грошового ринку) і фіскальну політику. Остання у свою чергу поділяється на податкову (характеризує діяльність держави у сфері оподаткування – встановлення видів і співвідношення податків, визначення платників та підходів до них (уніфікований чи диференційований), встановлення ставок оподаткування, надання податкових пільг тощо) та бюджетну (діяльність щодо формування бюджету держави, його збалансування, розподіл бюджетних коштів тощо) [15, с. 47].

Існування і специфіка фінансової політики, яка закріплена в нормах фінансового права та реалізується у правозастосовних діях, обумовлені, наступними факторами: необхідністю ефективної реалізації волі законодавця з урахуванням актуальних завдань щодо забезпечення виконання державою і органами місцевого самоврядування своїх завдань і функцій; інтересами держави в упорядкуванні розвитку процесу застосування норм фінансового права.

Для фінансової політики, як і для всієї державної політики, характерним є управлінський вплив на суспільні відносини. Її формування є прерогативою суб'єктів державної влади (Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Президента України). Якість реалізації фінансової політики зумовлено в першу чергу діючою системою податкового адміністрування, передбаченою Податковим кодексом України. Тобто мова йде про формування чітких організаційних структур, процедур, системи взаємовідносин, які забезпечують ефективність і оперативність виконання своїх прав і обов'язків щодо сплати податків і зборів. Саме в цьому випадку мова може йти про підвищення ефективності податкової політики.

На наш погляд, має сенс аналізувати зміст фінансової політики у сфері застосування норм права за наступними напрямкам. Керівні начала фінансової політики, що реалізуються у правозастосовній діяльності, виробляються вищими органами державної влади і повинні враховувати становище і перспективи соціально-економічного, політичного розвитку. Загальновідомо, що зміни податкового і бюджетного законодавства дуже часто стають результатом політичних дискусій і масових протестів (наприклад, щодо сплати єдиного податку і порядку проведення податкового контролю після прийняття Податкового кодексу України). Залежність правозастосування від соціально-політичної ситуації в державі доволі чітко сформулював професор С. В. Курильов: «... правоприменение хотя и определяется различными факторами, в основном зависит от содержания правовых норм... экономика определяет политику, политика – правосознание, правосознание – право, содержание права – деятельность правоприменяющих органов» [16, с. 18].

Нормативна основа фінансової політики, яка реалізується у правозастосовній діяльності, закріплюється, перш за все, у Конституції України та прийнятих на її підставі законах. Необхідно визначити правові підстави, форми правозастосовної діяльності з урахуванням особливостей суспільних відносин, систему суб'єктів, яким притаманні оперативно-розпорядчі та юрисдикційні повноваження, їх завдання, компетенцію, принципи взаємодії тощо. Фінансова політика, яка закріплюється в нормах права і реалізується у правозастосовній діяльності, виступає важливішою ланкою між практикою застосування норм фінансового права і правотворчою діяльністю держави, забезпечуючи їх єдність і взаємодію в питаннях правового регулювання.

До того ж, хотілося б відзначити, що на сучасному етапі великою проблемою є рівень кваліфікації потенційних суб'єктів правозастосування. Саме тому першочерговими завданнями фінансової політики в цьому напрямку повинні стати проведення в життя принципу професіоналізму у всіх ланках державного апарату, зайнятих питаннями владної реалізації фінансово-правових норм, підвищення соціального статусу суб'єктів правозастосування, соціально-економічних і політико-правових гарантій їх діяльності.

З іншого боку, одним із напрямів фінансової політики має стати підвищення компетенції і відповідальності осіб законотворчого процесу щодо вимог законності й режиму правопорядку, впровадження ефективної системи оперативних консультацій державних органів тощо.

**Список літератури:** 1. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2000. – 776 с. 2. Керимов Д. А. Методология права: предмет, функции, проблемы философии права / Д. А. Керимов. – 6-е изд. – М. : Изд-во СГУ, 2011. – 521 с. 3. Проблемы общей теории права и государства : учеб. для вузов / под общ. ред. В. С. Нерсисянца. – М. : Норма, 2006. – 832 с. 4. Александров Н. Г. Сущность права / Н. Г. Александров. – М. : Госюриздат, 1950. – 56 с. 5. Поляков А. В. Общая теория права: Проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода : курс лекций / А. В. Поляков. – СПб. : Издат. дом С.-Петерб. ун-та, 2004. – 864 с. 6. Успенский Л. В. Юридические нормы как предмет знания / Л. В. Успенский // Юридический вестник. – Кн. 17 (1). – М., 1917. – 55 с. 7. Михайловский И. В. Очерки философии права / И. В. Михайловский. – Томск : Изд-во В. М. Полокина, 1914. – 604 с. 8. Шершеневич Г. Ф. Общая теория права : учебник / Г. Ф. Шершеневич. – М. : Юрид. колледж МГУ, 1995. – 456 с. 9. Алексеев С. С. Общая теория права : учебник / С. С. Алексеев. – 2-е изд. – М. : Проспект, 2009. – 576 с. 10. Недбайло П. Е. Применение советских правовых норм / П. Е. Недбайло. – М. : Гос. изд-во юрид. лит., 1960. – 510 с. 11. Финансовое право Российской Федерации : учебник / отв. ред. Карасева М. В. – М. : Юристъ, 2002. – 576 с. 12. Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права / Н. М. Коркунов. – 2-е изд. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004. – 430 с. 13. Валуевський О. Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження : монографія / О. Л. Валуевський. – К. : НІСД, 2001. – 242 с. 14. Захарченков С. П. Фінанси. UA / С. П. Захарченков. – 2-ге вид. – Х. : Фактор, 2008. – 256 с. 15. Опарін В. М. Фінанси (Загальна теорія) : навч. посіб. / В. М. Опарін ; М-во освіти України, Київ. нац. екон. ун-т. – К. : КНЕУ, 2001. – 240 с. 16. Курыльв С. В. Совершенствование законодательства как условие строгого соблюдения принципа социалистической законности / С. В. Курыльв // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – № 4. – 1965. – С. 15–22.

*Надійшла до редакції 15.06.2012*

*Проанализированы нормы действующего финансового и налогового законодательства, проблемы правоприменения норм финансового права, правовая политика в области применения норм финансового права.*

*The norms of current financial and tax legislation, problems of applying norms of financial right, legal politics in area of application of norms of financial right, are analyzed.*

УДК 342.951:351.74

**О. Л. Соколенко**

## **ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ СИСТЕМИ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ**

*Виконано аналіз законодавчих норм і теоретичних положень, концепцій і поглядів щодо розуміння поняття та сутності системи правоохоронних органів, встановлено її основні ознаки і властивості, а також визначено місце системи правоохоронних органів у правоохоронній системі.*

Правоохоронна функція держави спрямовується на охорону й захист основ конституційного ладу, в тому числі прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, законності та правопорядку. Правоохоронна діяльність покликана рівною мірою забезпечувати інтереси усього суспільства, всіх фізичних і юридичних осіб, держави і територіальних громад у правоохоронній сфері, здійснюючи попередження, припинення і усунення порушень у врегульованих правом суспільних відносинах. Необхідність реалізації таких завдань безпосередньо й зумовлює формування та діяльність розгалуженої мережі суб'єктів правоохоронної діяльності і зокрема правоохоронних органів, що спеціально уповноважуються на професійне і постійне здійснення правоохорони на всіх рівнях суспільного життя.

Таким чином, динамізм суспільного розвитку, подальша розбудова державності й інституалізація економічної системи, інтенсифікація соціальних, економічних і політичних відносин цілком логічно вимагають побудови й функціонування розвиненої системи правоохоронних органів, спроможної у взаємодії з іншими суб'єктами правоохоронної діяльності своєчасно вживати достатні заходи щодо охорони загальносоціальних цінностей і врегульованих правом суспільних відносин. З огляду на це і вбачаються актуальними питання поняття і засад системи правоохоронних органів.

Зазначимо, що проблематика розуміння системи правоохоронних органів раніше вже розглядалась такими вченими, як О. М. Бандурка, І. В. Зозуля, О. Ф. Климюк, А. Т. Комзюк, А. М. Куліш, О. М. Музичук, О. В. Тюріна та інші. Однак дослідження вказаних учених по суті відображують різні методологічні підходи щодо розуміння інституту правоохоронних органів і їхньої системи, у той же час не враховуючи абсолютно усіх закономірностей формування й функціонування системи правоохоронних органів і не визначаючи її узгоджене консолідоване бачення. Саме тому метою нашої роботи є аналіз теоретичних положень, концепцій і поглядів, а також законодавчих норм щодо розуміння поняття та сутності системи правоохоронних органів, встановлення її основних ознак і властивостей, а також визначення місця системи правоохоронних органів у правоохоронній системі.

Передусім відмітимо, що система правоохоронних органів так само, як і правоохоронна система, є достатньо складним соціально-

правовим явищем, що зумовлюється специфікою її системоутворення й основних засад, видів правоохоронних органів. Тому правова характеристика системи правоохоронних органів України безпосередньо вимагає встановлення сутності та змісту даної категорії.

У науці [1] наразі виділяється два критерії побудови системи органів державної влади – організаційний критерій, що виявляється у визначенні чіткої ієрархії й структури системи, та функціональний критерій, що передбачає формування системи не на основі структурної вертикалі, а згідно зі здійснюваним видом діяльності. При цьому слід зважати, що зазначені критерії у практиці державного врядування часто поєднуються, але на різних рівнях організації такої системи.

Так, наприклад, організаційний критерій виявляється у побудові правоохоронних органів одного виду, що забезпечує їхню територіальну й ієрархічну впорядкованість у рамках певної підсистеми таких одноманітних правоохоронних органів. При цьому, як за О. В. Тюріною [2, с. 23], правоохоронні органи одного виду як складові системи правоохоронних органів являють собою певні підсистеми, що характеризуються цілісністю, якісною своєрідністю і відносною самостійністю. Відтак, структура системи правоохоронних органів також є досить неоднорідною і складається з різних підсистем правоохоронних органів одного виду, наділених відповідною організаційно-правовою самостійністю у межах даної системи.

Разом із тим, щодо правоохоронних органів усе ж як основний критерій побудови їхньої системи слід вказати, безперечно, правоохоронну діяльність, з метою професійного здійснення якої й утворюються спеціальні правоохоронні органи. Подібної точки зору дотримується й В. П. Бож'єв [3, с. 17], зокрема, що правоохоронні органи утворюють певним чином відособлену за ознакою професійної діяльності самостійну групу органів держави, що мають свої чітко визначені завдання. З цього приводу також зауважимо, що дана відособленість правоохоронних органів від інших органів державної влади виявляється лише у професійній реалізації правоохоронних повноважень, за рештою своїх ознак відповідні правоохоронні органи можуть бути віднесені до інших систем, наприклад, до системи органів виконавчої влади, судової системи тощо.

Саме розподіл правоохоронних повноважень покладається в основу системи правоохоронних органів, сформованих задля реалізації відповідних напрямків правоохорони. Серед означених напрямків правоохоронної діяльності за суб'єктно-об'єктивним поділом можна назвати такі: попередження правопорушень; охорона громадського порядку, забезпечення громадської безпеки і власності; оперативно-розшукова та розвідувальна діяльність; контрольно-наглядова діяльність; досудове розслідування; правосуддя; виконання судових рішень і постанов органів розслідування; надання правової допомоги. Отже, необхідність компетентного виконання

цих видів правоохоронної діяльності обумовляє формування правоохоронних органів, а їхнє узгоджене виконання – системи правоохоронних органів. Вказане дає підстави переважній більшості вчених визначати правоохоронну діяльність системоутворюючим чинником системи правоохоронних органів [2, с. 7, 67; 4, с. 9; 5], реалізація якої їй виступає передумовою правоохоронних органів та їхньої системи.

В аспекті основоположних засад системи правоохоронних органів Ю. М. Козлов називає принцип поєднання централізації і децентралізації та принцип законності [6, с. 113–116]. Зазначена централізація безпосередньо виражається в побудові окремих підсистем правоохоронних органів (зокрема системи органів внутрішніх справ) згідно з організаційним критерієм, а децентралізація – в побудові самої системи правоохоронних органів на основі функціонального критерію, що допускає певну автономність підсистем правоохоронних органів одного виду. Отже, найбільшою мірою субординаційний характер властивий взаємовідносинам не між підсистемами правоохоронних органів, а між правоохоронними органами в рамках конкретної підсистеми правоохоронних органів.

На рівні із цим до основних вихідних засад системи правоохоронних органів необхідно першочергово віднести сам принцип системності, що згідно з В. Н. Волковою та А. А. Денисовим [7], передусім, зумовляє екстраполяцію відносно правоохоронних органів таких властивостей, як ієрархічність, структурність, інтегративність, цілісність, синергетичність, неадитивність та емерджентність. При цьому А. М. Куліш системними характеристиками правоохоронної системи так само називає цілісність, структурність, взаємозалежність системи і середовища, ієрархічність й емерджентність [8, с. 6]. Відтак слід констатувати певну тотожність системних властивостей системи правоохоронних органів і всієї правоохоронної системи.

Так, ієрархічність, що деякими вченими часто помилково отожднюється зі структурованістю, у системі правоохоронних органів, як вище вже відзначалось, виявляється, з одного боку, у поділі загальної системи правоохоронних органів на відповідні підсистеми правоохоронних органів одного виду та, з іншого боку, у входженні системи правоохоронних органів до складу систем вищого порядку – інституціональної системи правоохоронної діяльності, правоохоронної системи та правової системи. У свою чергу, структурованість системи правоохоронних органів передбачає її поділ на первинні компоненти (правоохоронні органи) й наявність між ними функціональних і організаційних зв'язків. Це виражається у поділі усього масиву правоохоронних повноважень між різними правоохоронними органами, спільності їх виконання, інших формах координації та взаємодії. Одним із подібних прикладів є залучення до виконання завдань міліції інших працівників органів внутрішніх справ, у тому числі військовослужбовців внутрішніх військ, згідно зі ст. 9 закону України від 20.12.1990 № 565-XII.



Інтегративність системи правоохоронних органів визначається наявністю в її основі певних системоутворюючих чинників. Як на нас, у ролі такого системоутворюючого елемента в переважній більшості інституціональних систем, зокрема систем органів державної влади, виступає певна центральна управлінська та/або координуюча інституція, а також єдина функціональна основа всіх складових системи. Щодо системи правоохоронних органів, що побудована, передусім, за функціональним критерієм, виділення якогось основного головного правоохоронного органу не видається можливим (хоча це не стосується підсистем правоохоронних органів), натомість, додатково підкреслимо, єдиним системоутворюючим елементом системи правоохоронних органів є правоохоронна діяльність та правоохоронна функція держави, а саме правоохоронні повноваження із охорони й захисту засад конституційного ладу, у тому числі прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, а також законності та правопорядку.

Невід'ємно від інтегративності необхідно розглядати робастність як критерій системності, що передбачає наявність у системі спеціальних системозберігаючих елементів, які зберігали би працездатність усієї системи навіть у разі відмови окремих її ланок [7]. Зазначене виявляється у наявності правоохоронних органів загальної компетенції, що забезпечують здійснення правоохоронної діяльності за основними її напрямками, зокрема, наприклад, міліції, що згідно зі ст. 2, 10, 11 закону України від 20.12.1990 № 565-ХІІ наділяється широкими повноваженнями щодо виявлення, запобігання, припинення та розкриття злочинів й інших правопорушень. Інтегративності також сприяє й широка територіальна розгалуженість правоохоронних органів, що передбачає функціонування значної кількості однопорядкових правоохоронних органів, які виконують тотожні за своєю суттю правоохоронні повноваження, що досить наочно представлено в організації діяльності судових органів, органів прокуратури й органів внутрішніх справ.

Ключового значення набуває й така ознака системності, як синергія, суть якої визначається тим, що спільна дія двох факторів сильніша за суму їхньої окремої дії [9]. Інтерпретуючи дане положення відносно правоохоронних органів, йдеться про більшу ефективність спільної діяльності різних самостійних правоохоронних органів порівняно з ізольованим виконанням ними суто лише наданих їм правоохоронних повноважень. Зокрема, це стосується спеціалізованих правоохоронних органів (наприклад Служби безпеки України), правоохоронна діяльність яких спрямована, передусім, щодо окремих категорій злочинів, які, у свою чергу, можуть виявлятися під час здійснення правоохорони міліцією як правоохоронним органом загальної компетенції. Те саме можна означити й відносно контрольно-наглядової діяльності органів прокуратури щодо інших правоохоронних органів, що дозволяє забезпечувати в їхній роботі законність і дотримання прав громадян, а отже, й

підвищувати ефективність здійснюваної правоохоронної діяльності. Підкреслимо, що саме синергетичність виявляє основну перевагу системності перед простою сукупністю правоохоронних органів. При цьому забезпечення вказаної синергетичності системи правоохоронних органів найбільшою мірою пов'язане з її структурованістю, а саме взаємообумовленістю і взаємодією усіх правоохоронних органів.

Близькими до цього є й такі характеристики системи правоохоронних органів, як її цілісність, неадитивність й емерджентність. Узагальнено сутність названих ознак означає появу у системи нової функції/якості, обумовленої властивостями її складових, але не властивих жодному з них окремо. Викладені положення в цілому відповідають і співвідношенню цілого й частки у теорії Гештальта, зокрема, як за Л. В. Петровою [10], ціле не є сумою своїх частин, а його властивості – це якісно нові утворення порівняно з властивостями окремих часток.

Відзначимо, що кожний правоохоронний орган сам по собі вирішує тільки конкретні завдання правоохорони (протидія митним чи податковим правопорушенням, нагляд за дотриманням законності тощо) і самостійно не реалізує загальну правоохоронну функцію держави із захисту й охорони права і врегульованих ним суспільних відносин, охоплюючи своєю діяльністю лише окремий сегмент такої функції. У цьому, до речі, й виявляється первинність цілого (системи правоохоронних органів) по відношенню до частин (окремих правоохоронних органів). Деяко подібну думку також висловлює і В. В. Ковальська [11, с. 121], а саме, що загальні функції держави у сфері правопорядку безпосередньо впливають на виникнення, розвиток і зміст діяльності конкретних правоохоронних органів.

Наголосимо, що виключно лише належне, повне і своєчасне виконання усіма правоохоронними органами наданих їм повноважень у правоохоронній сфері й забезпечує можливість організованої та ефективної протидії системи правоохоронних органів порушенням засад конституційного ладу, прав громадян, законності та правопорядку. Подібної позиції дотримується й О. В. Тюріна [2, с. 23], підсумовуючи, що складові ланки системи правоохоронних органів виконують свої функції для досягнення єдиної для всіх правоохоронних органів мети. Вказане безпосередньо актуалізує трансформацію існуючої практики організації правоохорони в Україні у напрямку не розрізненого реформування окремих правоохоронних органів, а вирішення, перш за все, вихідних питань побудови їхньої системи.

Крім цього, неприйнятним є окреме віднесення Б. П. Єлісеєвим [12, с. 29–30] до принципів організації та діяльності системи правоохоронних органів на рівні з принципом системності принципів ієрархії, диференціації повноважень, взаємодії й погодженого функціонування, що по-суті є елементами загального принципу системності. Крім цього, не можна беззаперечно погодитись із запропонованими вченим такими принципами, як професійність,

гласність, підконтрольність. З одного боку, вказане дійсно має пряме відношення до організації правоохорони, проте, з іншого боку, дані положення виступають принципами не стільки системи, як конкретних правоохоронних органів.

Зазначимо, що саме вищерозглянуті особливості розуміння системи правоохоронних органів і мають включатися до змісту поняття даної правової категорії. У той же час, наприклад, В. В. Ковальська визначає систему правоохоронних органів як сукупність публічних, легітимних державних органів та окремих недержавних організацій, що здійснюють законодавчо врегульовані повноваження у сфері правопорядку за допомогою передбачених законом засобів, способів і методів, що забезпечують їх постійну діяльність і взаємодію [11, с. 121]. Зауважимо, що наведена дефініція відображає, передусім, поняття саме правоохоронних органів та їх сукупності й майже не розкриває системний аспект побудови правоохоронних органів. Аналогічно І. В. Бондаренко [4, с. 5] та О. В. Тюріна [2, с. 164] у визначенні системи правоохоронних органів називають лише її цілісність, інші ж ознаки (спеціалізованість, основна мета діяльності, її здійснення правовими засобами) більше відносяться вже до характеристики одиничного правоохоронного органу.

Отже, система правоохоронних органів – це відносно самостійна підсистема інституціональної підсистеми правоохоронної системи, яку становить цілісна, ієрархічна, структурована сукупність взаємообумовлених і взаємодіючих правоохоронних органів, сформована за функціональним критерієм для спільного здійснення правоохоронної діяльності. Дана дефініція характеризує виключно лише системний характер організації правоохоронних органів і має розглядатися разом з поняттями правоохоронного органу та правоохоронної діяльності.

**Список літератури:** 1. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : монографія / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрид. думка, 2010. – 495 с. 2. Тюріна О. В. Сучасні системи правоохоронних органів (порівняльно-правове дослідження) : дис... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Тюріна Оксана Володимирівна. – К., 2001. – 184 арк. 3. Божьев В. П. Правоохранительные органы Российской Федерации / В. П. Божьев. – М. : Спарк, 1996. – 414 с. 4. Бондаренко І. В. Органи внутрішніх справ в системах правоохоронних органів України, Російської Федерації та інших зарубіжних країн: теоретичні аспекти : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / Бондаренко Ігор Володимирович. – К., 2004. – 24 с. 5. Баштанник В. Сутність і зміст правоохоронної діяльності в системі публічного управління [Електронний ресурс] / Віталій Баштанник, Юрій Земляков // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2012. – Вип. 2 (13). – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/Dums/2012\\_2/12bvvspsu.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2012_2/12bvvspsu.pdf). 6. Козлов Ю. М. Органы советского государственного управления (понятия и конституционная система) / Ю. М. Козлов. – М. : Госюриздат, 1960. – 151 с. 7. Волкова В. Н. Теория систем : учебное пособие / В. Н. Волкова, А. А. Денисов. – М. : Высш. шк., 2006. – 511 с.

8. Куліш А. М. Правоохоронна система України: адміністративно-правові засади організації та функціонування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Куліш Анатолій Миколайович. – Х., 2009. – 31 с. 9. Горбань О. М. Основи теорії систем та системного аналізу : навч. посіб. / О. М. Горбань, В. С. Бахрушин. – Запоріжжя : ГУ «ЗІДМУ», 2004. – 204 с. 10. Петрова Л. В. Якій філософії права навчають у вищих закладах освіти / Л. В. Петрова // Держава і право. – 2003. – Вип. 21. – С. 9–16. 11. Ковальська В. В. Поняття системи правоохоронних органів держави та конституційні принципи її організації і функціонування / В. В. Ковальська // Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди. Серія «Право». – Вип. 10. – 2008. – С. 118–124. 12. Елисеєв Б. П. Система органів государственной власти в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Елисеєв Борис Петрович. – М., 1998. – 323 с.

*Надійшла до редколегії 25.08.2012*

*Выполнен анализ законодательных норм и теоретических положений, концепций и взглядов относительно понятия и сущности системы правоохранительных органов, установлены её основные признаки и свойства, а также определено место системы правоохранительных органов в правоохранительной системе.*

*The analysis of the legislative realities and theoretical principles, concepts and attitudes is executed relative to the concept and essence of the system of law enforcement authorities, its main features and properties are found, as well as the place of law enforcement authorities in the law enforcement system is determined.*

УДК [351.95:351.811.122](477)

**Л. І. Сопільник**

## **ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ДОРОЖНЬОГО РУХУ**

*Розглянуто особливості адміністративного провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері дорожнього руху.*

В теорії адміністративного права сформульовано поняття адміністративного провадження, під яким розуміється нормативно врегульований вид діяльності уповноважених суб'єктів з розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ [1, с. 312].

Як справедливо відзначає А. П. Шергін, провадження у справах про адміністративні правопорушення за обсягом вирішуваних справ, широтою і різноманітністю суспільних відносин, які охоплюються, кількістю суб'єктів, що здійснюють його, обґрунтовано вважається одним з найбільш значущих проваджень в адміністративному праві. В сукупності всі його специфічні ознаки виражають особливу природу і соціальне призначення цього виду

© Сопільник Л. І., 2012

юрисдикційної діяльності [2, с. 102]. У сучасній правовій науці і теорії адміністративного права загально визнано, що провадження у справах про адміністративні правопорушення – це складова частина адміністративно-юрисдикційного процесу [3, с. 328–329].

Під цим поняттям розуміють систему адміністративно-процесуальних норм, що регулюють суспільні відносини, порядок, форми і методи діяльності відповідних державних органів, їх посадових осіб і представників громадськості з приводу порушення, розгляду справ про адміністративні проступки, застосування до винних відповідних заходів адміністративної відповідальності та їх виконання [4, с. 30–31]. Цієї ж точки зору дотримуються О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, А. С. Васильєв, А. В. Коваль та ін. [5, с. 177; 6, с. 4; 7, с. 198–199; 8, с. 224; 9, с. 132].

На наш погляд, Д. М. Бахрах слушно вважає, що провадження у справах про адміністративні правопорушення можна розуміти як діяльність, що здійснюється у процесуальній формі суб'єктами публічної влади, фізичними і юридичними особами, які беруть у ній участь, і спрямована на притягнення винних до адміністративної відповідальності [6, с. 19].

Трохи інше трактування цього поняття дає О. П. Коренєв, на його думку, провадження – це діяльність, основана на законі у формі правових відносин, які беруть у ній участь, що здійснюється в особливому адміністративно-процесуальному порядку і з метою об'єктивного вирішення справи у повній відповідності до закону [10, с. 250].

Адміністративне провадження у сфері забезпечення дорожнього руху – це врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність компетентних адміністративних органів з розгляду відповідно до спеціальної адміністративної процедури за допомогою спеціальних адміністративно-правових методів підвідомчих їм адміністративних справ щодо порушення законодавства про дорожній рух.

У практичній адміністративно-юрисдикційній діяльності Державтоінспекції щодо забезпечення адміністративно-правового режиму безпеки дорожнього руху можна виділити три основні види проваджень: провадження за скаргами і суперечками, що виникають у процесі реалізації дозвільної системи у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху; провадження із застосування заходів адміністративного припинення; провадження із застосування заходів адміністративної відповідальності [11].

Однак для вирішення проблем, пов'язаних з адміністративно-юрисдикційним процесом у сфері дорожнього руху, слід враховувати ступінь його нормативно-правового регулювання. Цей процес характеризується діяльністю різного роду суб'єктів, їх правомочностями та організаційно-технічним забезпеченням діяльності і складається зі стадій, які становлять сукупність різного роду процесуальних дій [5, с. 75].

Наведене дозволяє виділити характерні ознаки провадження у справах про адміністративні правопорушення. По-перше, ця діяльність регламентована адміністративно-процесуальними нормами і має свої стадії; по-друге, вона здійснюється уповноваженими органами (їх посадовими особами) у встановленій законом процесуальній формі; по-третє, вона пов'язана з процесуальним розслідуванням і притягненням винних осіб до адміністративної відповідальності.

У сфері дорожнього руху регулювання суспільних відносин має певну специфіку, кількість органів, їх посадових осіб з відповідними повноваженнями щодо застосування заходів адміністративного примусу, суворо регламентовано законом, іншими правовими нормативними актами, що мають бланкетний характер. Провадження у справах про адміністративні правопорушення, вчинені учасниками дорожнього руху, виступає як сукупність процесуальних норм, що регулюють діяльність органів, посадових осіб, які уповноважені здійснювати провадження (співробітники ДАІ, судді), врегульоване цими нормами, щодо всестороннього, повного, об'єктивного і своєчасного з'ясування обставин кожної справи, вирішення її відповідно до закону, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин і умов, що сприяли вчиненню адміністративних правопорушень у сфері дорожнього руху.

Необхідно підкреслити, що діяльність суб'єктів адміністративно-деліктних відносин розвивається в часі як послідовний ряд законірно зв'язаних між собою процесуальних дій з реалізації взаємних обов'язків, що спрямовані на виконання вимог законодавства. Законірність процесуальних дій визначається перш за все порядком провадження у справах про адміністративні правопорушення, встановлених законодавством. Провадження у справах про адміністративні правопорушення структурно розділено на самостійні частини, тобто йому додана функціональна логіка. Самостійні відособлені частини провадження, які змінюють одна іншу, визначаються як його стадії [1, с. 268].

У теорії адміністративного права і процесу провадження у справах про адміністративні правопорушення поділяється на чотири стадії: порушення справи; розгляд і вирішення цієї справи; оскарження й опротестування постанови у справі; виконання постанови [3, с. 88].

Перша стадія провадження у справах про адміністративні правопорушення – порушення справи про адміністративне правопорушення – покликана забезпечити законний, обґрунтований і своєчасний початок провадження у справі про адміністративне правопорушення, в Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) не визначена. До речі, А. Т. Комзюк вважає за доцільне початкову стадію назвати «порушення справи про адміністративний проступок» [10, с. 334]. Ми приєднуємося до такої точки зору, оскільки порушення справи означає ухвалення рішення почати її розслідування за наявності ознак делікту.

Кожна стадія провадження у справі про адміністративне правопорушення відіграє свою роль. Специфіка полягає в тому, що більшість з них по відношенню до стадії розгляду є забезпечувальними [6, с. 79].

Досліджуючи зміст стадій провадження, важливо встановити їх межі, що надають істотну допомогу для визначення місця і часу закінчення однієї стадії і виникнення іншої в загальній системі провадження.

Найбільш поширена загальна (звичайна) форма провадження у справах про адміністративні правопорушення, коли встановлюються обставини справи, складається протокол, винна особа після його розгляду притягується до адміністративної відповідальності.

Порядок розгляду таких справ і винесення постанови щодо них у порівнянні з іншими видами провадження детальніше регламентовані чинним законодавством.

Згідно із загальною вимогою (ч. 1 ст. 277 КпАП України) справа про адміністративне правопорушення розглядається на підставі протоколу в 15-денний строк з дня його отримання уповноваженим на те органом (посадовою особою).

На думку автора, порушення адміністративного провадження може бути з моменту:

- складання протоколу про застосування заходів забезпечення провадження у справі про адміністративне правопорушення;
- складання протоколу про адміністративне правопорушення;
- оформлення попередження або накладення адміністративного штрафу на місці здійснення адміністративного правопорушення у випадку, коли відповідно до ст. 258 КУпАП протокол про адміністративне правопорушення не складається.

Порушення справи є початковою стадією провадження у справах про адміністративні порушення Правил дорожнього руху, основне призначення якої полягає у встановленні і фіксації факту порушення, оформленні протоколу, фіксації і попередній оцінці наявних доказів у справі, здійсненні заходів забезпечення провадження у справі (вилучення у встановлених випадках водійського посвідчення, видача тимчасового дозволу на право керування транспортним засобом, адміністративне затримання, скерування на медичний огляд і ін.). Грамотне виконання цих дій впливає на об'єктивність юридичної кваліфікації правопорушення, законність і обґрунтованість ухвалюваного потім рішення у справі, і, в кінці кінців, на ефективність адміністративної юрисдикції у сфері дорожнього руху.

Проте, як показує аналіз складених протоколів працівниками ДПС ДАІ, вони далекі від досконалості і свідчать про низький професійний рівень окремих працівників.

Відмічені недоліки при складанні протоколів про адміністративні правопорушення не є поодинокими. Вивчення конкретних справ у вказаній сфері дозволяє виявляти, що правомочні посадові

особи допускають типові помилки при складанні протоколів. Мають місце випадки, коли в протоколах відсутні посилання на норми порушеного закону. Далеко не завжди особам, щодо яких складається протокол, роз'яснюються передбачені законом права і обов'язки, про що можна судити за відсутністю відповідних підписів у графах оформлених процесуальних документів. Допускається неправильна кваліфікація вчиненого проступку.

Форма протоколу про адміністративне порушення Правил дорожнього руху встановлена в додатку до наказу МВС України від 26 лютого 2009 р. № 77 «Про затвердження Інструкції з оформлення працівниками Державтоінспекції МВС матеріалів про адміністративні порушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» [12].

Вважаємо, що в Кодексі слід передбачити норму, яка б визначала строки складання протоколу про адміністративне правопорушення, тимчасового вилучення посвідчення водія (ст. 265-1 КУпАП), тимчасового затримання транспортних засобів (ст. 265-2 КУпАП), тимчасового вилучення ліцензійної картки на транспортний засіб (ст. 265-3 КУпАП).

На стадії порушення справи, крім установлення і фіксації факту порушення, оформлення протоколу, попередньої оцінки зібраних доказів, співробітники ДПС здійснюють інші адміністративно-процесуальні дії, які отримали назву заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні порушення. До них відносяться: адміністративне затримання (ст. 261 КУпАП), усунення від керування транспортним засобом та огляд на стан сп'яніння, особистий огляд, огляд речей (ст. 264 КУпАП), вилучення речей і документів (ст. 265 КУпАП), доставлення порушника (ст. 259 КУпАП).

На думку автора, провадження у справах про адміністративні правопорушення, на відміну від кримінального процесу, не має чітких критеріїв, за допомогою яких можна визначити момент порушення справи як початок розслідування. Дане рішення не оформляється спеціальним процесуальним документом і не служить правовою підставою для застосування заходів процесуального примусу, заходи забезпечення провадження здійснюються з метою складання протоколу про адміністративне правопорушення.

У КУпАП не регламентована також стадія адміністративного розслідування.

На нашу думку, в Кодекс слід ввести норму, в якій передбачити строки і порядок проведення адміністративного розслідування, такого змісту:

«Стаття 256-1. Адміністративне розслідування

У разі виявлення адміністративних правопорушень, щодо яких об'єктивне вирішення матеріалів справи вимагає збору додаткової інформації, доказів, проведення експертизи, проводиться адміністративне розслідування.

Рішення про порушення справи про адміністративне правопорушення і проведення адміністративного розслідування приймає



особа, уповноважена згідно зі ст. 255 цього Кодексу складати протокол про адміністративне правопорушення».

На думку автора, не слід обмежувати розслідування певною сферою дії законодавства, головний критерій повинен бути процесуальний – тривалість часу, необхідного для проведення експертизи, розшуку правопорушника та інших значущих дій, що вимагають великого терміну реалізації. Особа, уповноважена складати протокол, матиме змогу чіткіше відмежовувати правопорушення і проводити необхідні процесуальні дії, якщо попередні перевірочні дії будуть позначені в законі терміном «перевірка». У такому разі термін «розслідування» почнуть застосовувати у зв'язку з необхідністю проведення процесуальних дій, що вимагають великого обсягу часу, після порушення справи про адміністративне правопорушення.

Стадія розгляду адміністративної справи – по суті своєрідне адміністративне розслідування, в рамках якого орган вивчає всі зібрані у справі матеріали, а при їх недостатності витребує додаткові, проводить необхідні перевірки, вирішує питання, пов'язані з участю в процесі свідків, тощо.

В даному випадку мова йде про адміністративне затримання, коли згідно зі ст. 261 КУпАП про це складається протокол адміністративного затримання, тривалість якого не повинна перевищувати трьох годин. Законами України можуть бути встановлені інші строки адміністративного затримання. Однак, згідно зі ст. 259 КУпАП, з метою складання протоколу про адміністративне правопорушення правопорушник може бути доставлений в міліцію або в інший уповноважений орган. Строки доставлення правопорушника законодавством не регламентовані.

Строки адміністративного затримання, доставлення і строки, протягом яких розглядається справа, не узгоджені. Особа затримується не тільки для того, щоб розглянути справу по суті, але й для того, щоб провести, за необхідності, адміністративне розслідування, яке може затягуватися на строк до одного місяця. Питання про початок перебігу строку розгляду справи по суті знаходяться тільки на доктринальному рівні у зв'язку з тим, що адміністративне розслідування законодавчо не закріплено.

Згідно зі ст. 276 КУпАП справа про адміністративне правопорушення розглядається за місцем його вчинення. Також згідно з Кодексом вони можуть розглядатися за місцем обліку транспортних засобів або за місцем проживання порушника.

Процесуальною підставою для розгляду справи про адміністративне правопорушення служить протокол про адміністративне правопорушення. За необхідності додатково повинні бути представлені інші необхідні матеріали і докази вчиненого проступку.

Справи про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху мають право розглядати органи, указані у ст. 222 КУпАП. Справа про адміністративне правопорушення розглядається за місцем його вчинення. Однак справи про

адміністративні правопорушення, передбачені ст. 80, 81, 121–126, 128–129, ч. 1, 2 ст. 130, ст. 132, ч. 4 ст. 133, ст. 139 Кодексу (коли правопорушення вчинено водієм), можуть також розглядатися за місцем обліку транспортних засобів або за місцем проживання порушників.

Посилення ролі суддів в адміністративно-юрисдикційній діяльності органів внутрішніх справ стало, на наш погляд, результатом наукових праць, в яких обґрунтовувалася необхідність поетапного звільнення міліції від невластивої їй судової функції. Мета міліції полягає у досягненні конкретних результатів сфері дорожнього руху, і це не дозволяє сполучати судові й адміністративні функції. Дійсно, орган, що оформлює матеріали і сам же ухвалює рішення щодо них, не позбавлений суб'єктивізму. У правовій державі в системі органів, що розглядають справи даної категорії, провідне місце повинно належати суду.

Враховуючи досвід Російської федерації, слід ввести в Кодекс про адміністративні порушення статтю такого змісту:

«Стаття 249-1. Клопотання

«Особа, яка бере участь у провадженні у справі про адміністративне правопорушення, має право подавати клопотання, що підлягають обов'язковому розгляду органом, у провадженні якого знаходиться справа.

Клопотання заявляють у письмовій формі, і вони підлягають негайному розгляду. Рішення про відмову у задоволенні клопотання виносяться органом, у провадженні якого знаходиться справа».

На погляд автора, необхідно законодавчо закріпити, що з урахуванням обставин конкретної справи компетентний орган має право відкласти розгляд справи на термін, необхідний для усунення причин, що послужили підставою для його відкладення, але не більше ніж на 1 місяць.

На думку автора, ст. 277 КУпАП необхідно доповнити частиною такого змісту: «У разі заявлення клопотання від учасників провадження у справі про адміністративне правопорушення або у разі необхідності у додатковому з'ясуванні обставин справи строк розгляду справи може бути продовжений органом, який розглядає справу, але не більше ніж на один місяць. Про продовження вказаного строку орган виносить мотивоване рішення».

На даному підетапі повинно відбуватися наступне:

– посадова особа оголошує про те, хто розглядає справу, яка справа підлягає розгляду, хто і на підставі якого закону притягується до адміністративної відповідальності;

– встановлюється факт явки делінквента (його законного представника), відносно кого ведеться провадження у справі про адміністративне правопорушення. Перевіряються повноваження захисника і законних представників. З'ясовуються причини відсутності учасників процесу. Ухвалюється рішення про розгляд справи за відсутності вказаних осіб або про відкладення розгляду справи;

– роз'яснюються права і обов'язки учасникам провадження, розглядаються заявлені відведення і клопотання: відведення суду, посадовій особі, яка розглядає справу, іншим учасникам провадження, клопотання про відкладення розгляду справи, про витребування додаткових доказів, про направлення матеріалів справи для розгляду за місцем обліку транспортного засобу або за місцем проживання і т. п.;

– ухвалюється рішення про продовження або перенесення розгляду справи через: а) самовідвід або заяву про відвід судді, посадової особи, що розглядає справу, якщо їх відвід перешкоджає розгляду справи по суті; б) самовідвід фахівця, експерта, перекладача, якщо вказаний відвід перешкоджає розгляду справи по суті; в) необхідність явки особи, що бере участь у розгляді справи, витребування додаткових матеріалів у справі або призначення експертизи.

Завершальним етапом стадії розгляду справи виступає оголошення постанови у справі, вручення копії і доведення її до відома зацікавлених осіб. Згідно зі ст. 285 КУпАП постанова у справі про адміністративне правопорушення оголошується негайно після закінчення розгляду справи. Копія постанови протягом 3-х днів вручається або висилається особі, щодо якої її винесено. Копія постанови вручається під розписку, а якщо вона висилається, про це робиться відмітка у справі. Такий порядок не розповсюджується на постанову судді про призначення покарання у вигляді адміністративного арешту, яка виконується органами внутрішніх справ негайно після її винесення, не зважаючи на те, що вона ще не набрала законної сили. Необхідно підкреслити, що набрання постановою до законної сили зв'язується із закінченням терміну оскарження, який обчислюється з дня вручення або отримання особою копії постанови. При цьому закон не містить яких-небудь винятків із вищезазначеного правила.

Адміністративне стягнення виконує свою функцію лише тоді, коли в результаті його застосування порушник зазнав передбачених ним обмежень та незручностей. Якщо постанову про стягнення не виконано або реалізовано частково, його результативність не є відчутною, тому ефективність адміністративних стягнень обумовлена рівнем їх реалізації.

Постанова про накладення адміністративного стягнення є обов'язковою для виконання державними і громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами і підлягає виконанню з моменту її винесення, якщо інше не встановлено КУпАП та іншими законами України.

У разі оскарження або опротестування постанови про накладення адміністративного стягнення постанова підлягає виконанню після залишення скарги або протесту без задоволення, за винятком постанов про застосування заходу стягнення у вигляді попередження, а також у випадках накладення штрафу, що стягується на місці вчинення адміністративного правопорушення [6].

Після закінчення призначеного строку позбавлення спеціального права, а також у разі його скорочення відповідно до ст. 320 КУпАП особі, щодо якої застосовано даний вид адміністративного стягнення, повертаються в установленому порядку вилучені у неї документи. Видачне посвідчення водія транспортного засобу повертається особі, яку було позбавлено права керування транспортними засобами, після успішного складання нею в Державтоінспекції МВС іспитів для отримання права керування [12].

Таким чином, провадження у справі про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху завершується з моменту закінчення виконання уповноваженим органом винесеного відповідним органом рішення.

Посилення ролі суддів в адміністративно-юрисдикційній діяльності органів внутрішніх справ стало, на наш погляд, результатом кропіткої роботи законодавця, наукових досліджень, в яких обґрунтовувалася необхідність поетапного звільнення міліції від не власної їй судової функції.

**Список літератури:** 1. Алевин А. П. Административное право Российской Федерации / А. П. Алевин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. – М. : Зерцало, 1996. – 418 с. 2. Шергин А. П. Административная юрисдикция / А. П. Шергин. – М. : Юрид. лит., 1979. – 144 с. 3. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с. 4. Галаган И. А. Административная ответственность в СССР / И. А. Галаган. – Воронеж : ВГУ, 1970. – 267 с. 5. Бандурка А. М. Административный процесс : учебник / А. М. Бандурка, Н. М. Тищенко. – Харьков : Изд-во НУВД, 2001. – 352 с. 6. Производство по административным правонарушениям : учеб. пособие / отв. ред. Д. Н. Бахрах. – Свердловск : СЮИ, 1986. – 80 с. 7. Адміністративне право України : підручник / за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2001. – 528 с. 8. Васильев А. С. Административное право Украины (общая часть) : учеб. пособие / А. С. Васильев. – Харьков : Одиссей, 2001. – 288 с. 9. Коваль Л. В. Адміністративне право України. Курс лекцій (загальна частина) / Л. В. Коваль. – К. : Основи, 1994. – 154 с. 10. Коренев А. П. Административное право России / А. П. Коренев. – М. : Норма, 2000. – 380 с. 11. Сопільник Л. І. Об'єктивні фактори, що детермінують дорожньо-транспортну аварійність / Л. І. Сопільник // Митна справа. – 2012. – № 2 (80), ч. 2. – С. 372–379. 12. Про затвердження Інструкції з оформлення працівниками Державтоінспекції МВС матеріалів про адміністративні порушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : наказ МВС України від 26 лют. 2009 р. № 77 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0374-09>.

*Надійшла до редколегії 28.08.2012*

*Рассмотрены особенности административного производства по делам об административных правонарушениях в сфере дорожного движения.*

*The features of the administrative proceedings on administrative violations in the field of traffic are considered.*

УДК 342(477)

**К. В. Шабатько****ОСОБЛИВОСТІ РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ  
ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО  
САМОВРЯДУВАННЯ**

*Розглянуто актуальні питання щодо удосконалення процесу державного будівництва та місцевого самоврядування в Україні. Розкрито особливості розмежування повноважень органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Надано рекомендації з чіткого розподілу повноважень між владними органами.*

Процес державного будівництва та місцевого самоврядування в Україні потребує сьогодні ретельного аналізу. Недоліки державного управління, системи місцевого самоврядування суттєво знижують ефективність їх функціонування.

Узагальнення теоретичних основ розвитку й реалізації державно-управлінських відносин територіальних органів державної влади, результати вивчення підходів до упорядкування їх організаційної побудови та взаємозв'язків, що складаються між владними інституціями різних рівнів, дослідження практики розподілу функцій між ними підтверджують надзвичайну складність проблем, які виникають у процесі вдосконалення системи державного управління. Зміна відносин між носіями влади і суспільством, формування нових принципів управління, орієнтація діяльності державних установ на задоволення послуг населення спонукає до вивчення реальної здатності органів влади задовольняти потреби й інтереси суспільства, створювати умови для його розвитку.

Системно-структурна організація місцевих органів влади сьогодні істотно відстає від потреб правової політики й реалій сучасного суспільного розвитку. Відсутність системних розробок у галузі державного управління та місцевого самоврядування породжує необхідність здійснювати дослідження в цій царині. Зокрема, проблематика співвідношення державного управління з місцевим самоврядуванням в різних аспектах висвітлювалася в роботах таких вітчизняних учених, як В. Авер'янов, М. Баймуратов, О. Батанов, В. Борденюк, І. Грицяк, Н. Дороніна, В. Кампо, В. Кравченко, В. Мамонова, Н. Нижник, О. Петришин, М. Пухтинський, О. Скакун, О. Фрицький, Ю. Шемчушенко, та інші.

З огляду на сучасний стан досліджень питань, що стосуються удосконалення процесу державного будівництва та місцевого самоврядування, є всі підстави стверджувати, що протиріччя між компетенцією і повноваженнями місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які внаслідок неузгодженості законів, що регулюють їх діяльність, неможливо розділити, що призводить до виникнення конфліктів між

органами управління, не усунено. Саме тому нагальною потребою сьогодення є обґрунтування конкретних положень та розробка практичних рекомендацій, за допомогою яких можна було б вирішити надзвичайно гострі проблеми, пов'язані з відсутністю чіткого розподілу повноважень між різними рівнями місцевих органів влади.

Метою цієї роботи є теоретичний аналіз сучасного стану та розробка практичних рекомендацій щодо розмежування повноважень органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Єдиною серед учених та практиків в галузі управління є думка щодо необхідності чіткого розмежування компетенції органів влади на рівні району і області. Але підходи щодо способів цього поділу різні.

В останні роки в Україні проводилась політика щодо необхідності перетворення існуючих структур управління з наданням значної самостійності регіональним органам влади з боку міністерств і відомств та чіткого закріплення сфер компетенції цих органів. З іншого боку, території розглядалися як системи нової ступені узагальнення виробництва, де значну роль грав галузевий фактор управління [1].

Розглядаючи питання зміни компетенції владних органів на територіальному рівні, необхідно враховувати особливості поділу повноважень, комплексність загальних функцій управління, територіально-адміністративні обмеження, відсутність застосування комплексу принципів поділу сфер впливу органів виконавчої влади і місцевого самоврядування щодо розвитку території. Компетенція є законодавчо встановленим обсягом дій, за допомогою якого можна чітко встановити належність конкретної справи до сфери володарювання певного органу та конкретну роль останнього у вирішенні цієї справи. Елементами компетенції є юридичні явища, які дають можливість робити цілком певний висновок про належність, правомочність владного органу у конкретних публічних правовідносинах [2]. Реформування організації влади на рівні району і області вимагає перш за все визначення меж компетенції як місцевої державної адміністрації в цілому, так і окремих її підрозділів (відділів). Повноваження державного органу є фактично його обов'язками, оскільки він не може не реалізувати свої повноваження, водночас виступаючи як об'єкт стосовно владного суб'єкта. Реалізуючи ці повноваження, орган влади здійснює управлінські функції. Функції виконавчого органу влади щодо розвитку території можна розділити на функції зі створення найбільш сприятливих умов життєдіяльності населення та із забезпечення виконання повноважень з належного функціонування господарського комплексу. Підрозділи місцевих державних адміністрацій виконують ці та інші функції [3].

Головними недоліками функціонування структурних складових органу виконавчої влади є різна інтенсивність їх роботи через нерівномірний і неструктурований поділ управлінських функцій та

дублювання певних видів робіт. При цьому управлінські функції можна розділити на три основні групи: адміністративного забезпечення функціонування самого органу влади; група, де місцева державна адміністрація здійснює регулюючі функції, і група функцій, які забезпечують розвиток соціальної сфери та життєзабезпечення. Функції, що відносяться до першої групи, розподілені між організаційним, загальним, юридичним відділами, підрозділами з кадрової роботи, архіву тощо. До другого виду відносяться функції, що забезпечують регулювання, промисловості, сільського господарства, енергопостачання, здійснення робіт, направлених на розвиток підприємницьких структур, сприяння розвитку торгівлі, транспорту, зв'язку. Сюди ж відносяться заходи щодо сприяння і розвитку інвестиційного клімату, впровадження інновацій, питання ресурсного забезпечення. Ці функції реалізують відділи промисловості, сільського господарства, транспорту і зв'язку, архітектури та містобудування, відділ природних ресурсів. Третій вид функцій виконавчого органу влади на територіальному рівні полягає в управлінні підприємствами та установами державної та комунальної власності, а також реалізації загальнодержавних та місцевих програм галузевого та територіального розвитку. До них відносяться управління закладами освіти, культури, охорони здоров'я, облік та забезпечення програм соціального захисту населення. Крім того, питання діяльності підприємств щодо надання комунальних послуг населенню полягає у виконанні місцевою державною адміністрацією делегованих функцій ради. Ці питання вирішуються відділами субсидій, соціального захисту населення, охорони здоров'я, освіти, культури, молодіжної політики і спорту, відділу зі звернень громадян, відділів житлово-комунального господарства та управління комунальною власністю.

Виходячи з цього переліку, деякі структурні підрозділи адміністрацій, що здійснюють функції різного виду, об'єднані в управління за іншим принципом. Так, наприклад, відділи торговельного забезпечення, розвитку підприємницької діяльності, управління комунальною власністю поряд з відділом економіки належать до управління економіки. Таким чином, структурні підрозділи першого поділу виконують функції управління та координації в розвитку території.

Представницькі органи влади покликані найперше забезпечувати функції щодо розвитку територій та життєдіяльності населення. Державні органи влади виконують перш за все загальнодержавні функції і лише потім – делеговані повноваження. Це є основним протиріччям у діяльності органів влади, і воно вимагає реформування системи управління [4].

Об'єктивний хід розвитку трансформаційних процесів в управлінні показав, що за будь-яких умов необхідне дотримання принципу підпорядкованості у розвитку території інтересам розвитку суспільства. Управлінська система для забезпечення ефективності

роботи повинна поєднувати у собі елементи централізму і децентралізму. Проявом децентралізації влади стало створення органів місцевого самоврядування, представницьких органів, першочерговим завданням яких є забезпечення збалансованого розвитку відповідних територій та надання первинних управлінських послуг населенню. Забезпеченню балансу між пріоритетністю завдань різних органів влади на територіальному рівні заважає те, що місцеві органи виконавчої влади виконують делеговані їм радами оновлення, які не є, на перший погляд, пріоритетними для державних органів. Більш вагомим у діяльності органів влади є питання розмежування повноважень між владними органами [5].

Головною відмінністю в організації територіальної влади держав з розвиненою демократією і України є те, що органи державної виконавчої влади в нашій країні одночасно з функціями держави здійснюють функції виконавчого органу місцевого самоврядування. Світова практика вказує на недопустимість такої норми. Більш логічним було б розділити повноваження співсуб'єктів управління територіями залежно від видів функцій: функції управління розвитком території і забезпечення її життєдіяльності повинні належати виконавчому органу самоврядування. Орган державної влади здійснював би регулюючі функції щодо розвитку території, виходячи із загальнодержавної політики розвитку регіонів. Цей поділ можна здійснити, використовуючи комплекс різних принципів. Можна здійснити розподіл, взявши за основу один ключовий принцип, і перевірити його дієвість в узгодженні з іншими принципами та порівняти з іншими підходами щодо розподілу.

Розподіл повноважень доцільно було б здійснити, взявши за первинну основу принцип власності. Крім усього іншого, він задовольняє положення основних законодавчих актів щодо здійснення самоврядування в Україні та положення Європейської хартії місцевого самоврядування.

Схематично такий розподіл повноважень в окремих сферах можна показати за допомогою таблиці 1.

Таблиця 1

**Розподіл повноважень за принципом власності  
на територіальному рівні**

<b>Сфера владних повноважень</b>	<b>Компетенція та функції територіального органу самоврядування</b>	<b>Компетенція та функції органів державної влади</b>
Майно	Управління спільною власністю на договірних засадах	Нагляд за дотриманням законодавства
Бюджет	Складання і виконання бюджету. Акумуляція власних податків і зборів	Контроль за правильністю складання і дисципліною виконання бюджету. Збір податків



<b>Сфера владних повноважень</b>	<b>Компетенція та функції територіального органу самоврядування</b>	<b>Компетенція та функції органів державної влади</b>
Гуманітарна сфера	Утримання та розвиток загальноосвітніх навчальних закладів, закладів медицини, культури територіального рівня	Контроль за дотриманням державних норм, стандартів, програм

Одним з основних повноважень територіальних органів влади є складання та виконання бюджету. Відповідно до бюджетного законодавства ці питання вирішує орган державної виконавчої влади. Ради затверджують бюджети та звіти про їх виконання. Однак доцільніше було б за державними інституціями залишити лише контролюючі функції щодо цього питання. Дотримання податкового законодавства і збір державних податків теж слід віднести до їх відання. Збір місцевих податків необхідно виконувати спеціальним структурним підрозділом виконавчих органів рад. Тоді орган місцевого самоврядування мав би змогу складати бюджети таким чином, щоб вирішити первинні потреби в розвитку територій та задовольнити накази виборців у вирішенні питань життєдіяльності територій.

Питання управління власністю може вирішуватися двома шляхами. Перший – це суворе виконання принципу власності: кожен управляє тим, чим володіє, при цьому державний орган здійснює управління і координацію діяльності підприємств державної форми власності і нагляд за дотриманням законодавства щодо управління спільною власністю територіальних громад. Однак в цьому випадку можна скористатися досвідом зарубіжних країн, використавши принцип субсидіарності, для реалізації якого необхідно делегувати функцію управління державною власністю на тому чи іншому рівні відповідному органу місцевого самоврядування. При цьому за місцевою державною адміністрацією залишаються суто контролюючі функції.

Господарська діяльність у гуманітарній сфері повинна належати самоврядним виконавчим органам. Вони повинні забезпечувати належне функціонування закладів освіти, культури, охорони здоров'я в частині утримання приміщень цих закладів та функціонування необхідних комунікацій. За органами державної влади мусять залишатися підбір і акредитація кадрів, контроль за дотриманням загальнодержавних стандартів і програм у цій галузі. Функції соціального забезпечення незахищених верств населення при цьому можна делегувати органам самоврядування. Державні органи повинні здійснювати контроль за дотриманням єдиних вимог законодавства у цьому питанні.

Отже, виконувати рішення районної чи обласної ради повинен власний виконавчий орган ради. Державний орган влади повинен

здійснювати контроль за законністю використання власності. Частину функцій щодо надання послуг населенню можуть виконувати комунальні підприємства, створені радами. Подібний принцип розмежування повноважень передбачає певною мірою і Концепція адміністративної реформи в Україні [6]. За такого принципу розподілу повноважень працює не лише управлінське, а й загальнолюдське правило: за управління своєю власністю відповідальність несе власник. Розподілені таким чином повноваження не дадуть можливості втручання одних органів у роботу інших.

Проведений аналіз з переліком деяких сфер діяльності органів влади та їх повноважень показує складність його застосування. Це пов'язано з наступним:

- бюджетне законодавство не є досконалим у частині формування бюджетів та міжбюджетних відносин;
- не проведено остаточний облік і розподіл власності.

Кожен із названих пунктів є досить складним для термінового вирішення. Забезпечення його реалізації потребує внесення змін до значної кількості законодавчих актів, починаючи з Конституції.

Основою місцевого самоврядування є фінансові ресурси та комунальна власність. Сьогодні органи місцевого самоврядування не мають цього: у районних і обласних бюджетах відсутні джерела власних надходжень; комунальна власність на цьому рівні є спільною власністю територіальних громад. Тобто досить складно врегулювати суперечності в питаннях бюджету та управління майном, оскільки вони не мають стабільної законодавчої бази, спираючись на яку можна було б вирішувати протиріччя суб'єктивного характеру. Для врегулювання цих неузгодженостей необхідне внесення змін до значної частини статей законодавчих актів, починаючи з Конституції та прийняття нових, які б разом із внесеними змінами забезпечували збалансоване функціонування управлінських систем.

Реалізуючи положення про матеріальну і фінансову основу самоврядування, необхідно Конституцією передбачити в переліку джерел фінансування органів місцевого самоврядування другого і третього рівнів власні надходження. Без цього не лише орган місцевого самоврядування, а і розпорядник коштів, яким є місцева адміністрація, не може стратегічно планувати розвиток території. Крім того, слід наголосити на необхідності узгодження положень бюджетного законодавства з вимогами Європейської хартії про місцеве самоврядування щодо порядку формування місцевих бюджетів.

У гуманітарній сфері для подолання протиріччя в управлінні необхідно:

- розділити заклади освіти, культури, охорони здоров'я відповідно до їх статусу як власність громад різного рівня усупільнення;
- обмежити втручання держави в роботу названих закладів вимогами та контролем за дотриманням загальнодержавних норм та програм.

Основні протиріччя щодо управління територіями на рівні району і області, пов'язані з тим, що сфери компетенції виконавчих органів влади та органів місцевого самоврядування перекриваються, можна частково подолати. У межах діючого законодавства можна розробити ряд рекомендацій для пом'якшення названих протиріч. Це можна здійснити за допомогою розпорядчих актів відповідних органів влади.

Дієвим механізмом узгодження дій між територіальними органами влади може служити регламент роботи ради, в який, розглядаючи питання прийняття рішень та взаємодії ради і місцевої державної адміністрації, можна закласти такий механізм підготовки і узгодження проєктів рішень з питань, які вирішуються виключно на сесіях рад, але носять галузевий характер, який би давав можливість кваліфікованої допомоги комісіям ради з боку підрозділів адміністрацій. Таким чином можна уникнути тієї складності, що адміністрації готують проєкти рішень лише з питань, делегованих їм радами.

Якби органам місцевого самоврядування другого і третього рівнів було надано можливість створювати свої виконавчі органи, тоді б за органами державної влади залишились контролюючі і наглядові функції. Однак ця норма потребує зміни значної частини законодавства, тобто здійснення управлінської реформи, в основу якої був би покладений комплексний, системний підхід щодо забезпечення збалансованого управління регіонами.

Перспектива подальших розвідок пов'язана з аналізом функціонування центральних органів державної виконавчої влади.

**Список літератури:** 1. Проблеми формування місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування: документи і матеріали / [упор.: М. А. Сіара-Деккер, М. І. Баюк, Т. Є. Федорова]. – Хмельницький ; Київ ; Брюссель ; Берлін, 2000. – 293 с. 2. Самостійність місцевих рад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування : матеріали Міжнар. конф., 11–12 черв. 2002 р., Київ / [упор. В. Кравченко, М. Пухтинський]. – К. : Логос, 2002. – Ч. 2. – 263 с. 3. Дороніна Н. В. Особливості організації процесу прийняття управлінських рішень на місцевому рівні / Н. В. Дороніна // Актуальні проблеми державного управління. – 2003. – № 2. – С. 113–117. 4. Іщенко О. Актуальні питання розвитку місцевого самоврядування на сучасному етапі / О. Іщенко // Вісник НАДУ. – 2004. – № 3. – С. 333–339. 5. Борденюк В. І. Місце самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : [монографія] / В. І. Борденюк. – К. : Парлам. вид-во, 2007. – 576 с. 6. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98>. – Редакція від 28.05.2006.

*Надійшла до редколегії 30.08.2012*

*Рассмотрены актуальные вопросы совершенствования процесса государственного строительства и местного самоуправления в Украине. Раскрыты особенности разграничения полномочий органов государственной исполнительной власти и местного самоуправления. Даны рекомендации по чёткому распределению полномочий между властными органами.*

*The topical questions of improving the processes of state formation and local self-government in Ukraine are considered. The features of powers differentiation between bodies of state executive power and local self-government authorities are exposed. The recommendations for efficient division of powers among authoritative agencies are given.*

УДК 342.951:334.722(477)

**Н. І. Яворська**

### **ЩОДО СУТНОСТІ ТА НЕОБХІДНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПІДПРИЄМНИЦТВА В УКРАЇНІ**

*З'ясовано сутність та необхідність адміністративно-правового забезпечення підприємництва в Україні. Визначено місце держави в адміністративно-правовому забезпеченні підприємницької діяльності.*

Становлення і розвиток України як демократичної правової держави, її європейська та світова інтеграція вимагають проведення широкомасштабних реформ у всіх галузях суспільного життя. Обравши для себе шлях країни з ринковою економікою, наша держава тим самим створила підґрунтя для відродження і розвитку підприємницької діяльності, як сфери прояву економічної активності широких верств населення. Розвиток підприємництва як невід'ємного елементу сучасної ринкової системи господарювання відповідає встановленим цілям економічних реформ – створенню ефективної конкурентної економіки, що забезпечує високий рівень і якість життя населення країни і рівноправну участь України у функціонуванні світової економічної системи. Як показує досвід економічно розвинених країн, суб'єкти підприємницької діяльності значною мірою визначають умови соціально-економічного розвитку країни, сприяючи вдосконаленню ринкових механізмів і конкуренції, насиченню ринку товарами необхідної якості, зростанню зайнятості населення, формуванню середнього класу, прискоренню інноваційних процесів.

Метою даної статті є визначення сутності та необхідності адміністративно-правового забезпечення підприємництва в Україні. Для досягнення цієї мети планується розглянути оптимальну ступінь державного втручання у підприємницьку діяльність в умовах ринку, потрібно проаналізувати принципи господарювання у цій економічній системі, з'ясувати основні переваги та недоліки цієї діяльності, а також місце в ній державного регулювання.

В Україні проблеми державного забезпечення підприємництва вже були предметом дослідження у сфері адміністративного, господарського, цивільного права у працях В. Б. Авер'янова, С. В. Ківалова, Н. С. Кузнецової, В. К. Мамутова, В. П. Нагребельного, В. Ф. Опришка, О. О. Підпригори, Н. О. Саніахметової, В. М. Селіванова, В. О. Суміна та ін., проте ряд аспектів теми ще чекає свого висвітлення.

У ринковій економіці рішення про виробництво, споживання, економію, інвестиції, пропозиції робочої сили та фонду вільного часу приймаються не державою, а окремими підприємствами, кожна юридична особа може у дозволених межах починати самостійні дії, одночасно відповідаючи за їх позитивні або негативні наслідки.

Як дійові особи на економічній арені виступають підприємства, акціонерні товариства, окремі підприємці, держава. Мета кожної дійової особи ринку – отримати максимальний прибуток або досягти соціального ефекту, який для власника є ціною за надання продукції чи послуг та взяттям на себе ризику [1, с. 186–194].

Узгодженість між окремими дійовими особами на окремих ринках здійснюється у ринковому господарстві децентралізовано, без втручання з боку держави. Стимулюючим фактором є змагання та конкуренція. Тільки завдяки цьому підприємства змушені вести постійний пошук найкращих рішень щодо виробництва та реалізації продукції або надання послуг (пошук нових продуктів, нових технологій, нижчих витрат, джерел підвищення якості сервісу), самостійно відповідати за свій фінансовий стан, запобігати неплатоспроможності, знаходити інвесторів, які можуть реалізувати їхні інвестиційні плани. При цьому їм приходять на допомогу розвинені ринки позичкових капіталів (банки), котрих немає в такій формі у плановій системі. Підприємства, яким не вдається забезпечити органічної взаємодії з усіма дійовими особами розгалуженої ринкової інфраструктури, на довгий час втрачають ринок [2, с. 54–68].

Втім, ринкові господарства все ж не можуть обійтися без держави. У всіх західних ринкових системах держава виконує в економічному житті важливу роль. Дискутуються тільки масштаби втручання держави в економіку. Так, класики економічної теорії (А. Сміт, Д. Рікардо) вважали, що ринкова економіка повинна розвиватися на основі саморегулювання. Проте криза капіталістичної економіки 1929–1933 рр. ознаменувала кінець «ери» вільного підприємництва, показала, що ринкова економіка без втручання держави розвиватися не здатна.

Необхідність державного забезпечення ринкової економіки теоретично обґрунтував англійський економіст Дж. М. Кейнс у книзі «Загальна теорія зайнятості, процента і грошей» (1946). Дана теорія набула застосування на практиці в економіці США (в 50-ті роки) і принесла певні позитивні результати у господарській діяльності. В подальшому теорія державного регулювання Кейнса лягла в основу економічної політики майже всіх розвинутих капіталістичних країн [3].

Державне забезпечення ринкової економіки – це вплив держави на відтворювальні процеси в економіці за допомогою прямого інвестування, правових та економічних важелів з метою орієнтації господарських суб'єктів і окремих громадян на досягнення цілей і пріоритетів державної соціально-економічної політики.

Необхідність державного регулювання ринкового механізму обумовлюється негативними наслідками, які можуть мати місце та повинні бути попередженими або обмеженими.

Ринкові, зокрема, притаманні такі недоліки:

- він не сприяє збереженню невідтворюваних природних ресурсів; не має економічного механізму захисту навколишнього середовища; не може регулювати використання ресурсів, що належать всьому людству та мають загальносвітову цінність;

- він ігнорує потенційно негативні соціальні наслідки рішень, що приймаються; не стимулює виробництво товарів та послуг колективного використання (дороги, комунікації, транспорт та інше);

- сприяє виникненню масового безробіття та майнової нерівності серед непрацездатного населення;

- не забезпечує перерозподілу доходів між багатими та бідними верствами населення, дотримання відповідного рівня добробуту громадян і, особливо, працевлаштування населення;

- не забезпечує фундаментальних досліджень в науці, розвитку освіти, культури, безкоштовної охорони здоров'я;

- не забезпечує виробництва соціально необхідних товарів за низькими цінами;

- він схильний до нестабільного розвитку з притаманним йому загостренням соціальної напруженості у суспільстві та розвитком інфляційних процесів [4, с. 164–204].

У цьому контексті можна виділити основні функції по забезпеченню підприємницької діяльності, які мають здійснюватись державою в умовах ринкових відносин:

- розробка і впровадження правових основ господарювання дозволяє визначити правила взаємодії суб'єктів ринку. Закони повинні мати сталий характер і застосовуватися до всіх без винятку. Правова база передбачає такі заходи, як гарантування права приватної власності і дотримання контрактів;

- визначення цілей і пріоритетів макроекономічного розвитку означає, що держава формулює стратегічні цілі розвитку економіки, визначає потрібні ресурси, ефективність їх використання, соціальні, економічні та господарські наслідки цих дій;

- реалізація соціальних цінностей, яка виявляється в тому, що держава контролює реалізацію постанов про мінімальну зарплату, виконання законів про рівне право на працю і соціальне забезпечення, громадські роботи, встановлення мінімуму та меж монопольних цін;

- регулювання економічної діяльності спрямоване на вирівнювання сукупного попиту і сукупної пропозиції. З цієї метою використовуються бюджетно-податкові і грошово-кредитні важелі;

- захист конкуренції як основного механізму регулювання ринкової економіки. З цією метою держава розробляє антимонопольне законодавство і контролює його реалізацію;
- перерозподіл доходів спрямований на усунення надмірних відмінностей у рівні доходів, властивих ринковій системі. З цією метою держава розробляє фінансові програми підтримки, що включають виплату допомог та пенсій, перерозподіл доходів через систему податків та дотацій, регулювання ринкових цін тощо;
- фінансування суспільних благ і послуг, які є неподільними або неприбутковими: благоустрій населених пунктів, будівництво шляхів, музеїв, бібліотек, національна оборона та ін.;
- регулювання зовнішньоекономічних відносин і валютного ринку, для чого здійснюється регулювання платіжного балансу шляхом впливу на зовнішню торгівлю і вивезення капіталу;
- стабілізація економіки – важлива функція держави, яка забезпечує повну зайнятість і стабільний рівень цін. Реалізується за допомогою проведення відповідної фінансової і кредитно-грошової політики, спрямованої на боротьбу з інфляцією і безробіттям [4, с. 224–286].

Держава може виконувати свої функції впливу на економіку прямо (через фінансування розвитку державного сектора, науки, культури, освіти, соціального захисту населення) або непрямо (через систему правових та економічних регуляторів, надаючи їм можливість орієнтувати діяльність господарських суб'єктів і окремих громадян на досягнення цілей і пріоритетів соціально-економічної політики). За допомогою правових регуляторів держава встановлює «правила гри» на ринку, а через систему економічних регуляторів – цілеспрямовано «настроює» ринковий механізм, щоб на його основі стимулювати або стримувати ділову активність у раціональних рамках [4, с. 34–56].

Про необхідність державного забезпечення економіки говорить весь світовий досвід. Держава через свою особливу роль у суспільстві за всіх часів тією чи іншою мірою втручалася в економічні процеси. Але спочатку це втручання було зумовлене її власним виникненням і необхідністю, що випливає з цього факту, вилученням на свою користь певної частини суспільного продукту для утримання державної машини: апарату чиновників, державної влади, армії, поліції, судів та ін. Таке вилучення і перерозподіл вимагали від держави створення відповідного законодавства, яке б стояло на сторожі державних інтересів і визначало обов'язки усіх членів суспільства. Зазначені суто утриманські інтереси держави визначали її обмежену, пасивну роль у регулюванні економіки.

За цих умов активну роль відіграв ринковий механізм. Ринкова конкуренція, впливаючи на ціни і доходи, автоматично і досить оперативно пристосовувала розрізнені дії господарських суб'єктів, що постійно змінювалися, регулювала рівновагу між попитом і пропозицією, забезпечувала макроекономічну стабільність. Проте в

міру розвитку товарного виробництва, його монополізації й ускладнення відтворювальних процесів стали виразно виявлятися обмеження у регулюючих можливостях ринкового механізму. В економіці стали виникати істотні вади: тривалі порушення рівноваги між сукупним попитом і пропозицією, інфляція, безробіття. За зазначених умов виникла об'єктивна необхідність активізації ролі держави у регулюванні економіки.

Разом з тим слід зазначити, що державне адміністративно-правове забезпечення підприємництва не є «чарівною паличкою», яка автоматично усуває недоліки ринкового механізму. Дуже багато залежить від ступеня, форм і методів втручання держави в економіку, їх відповідності умовам конкретної країни. Світовий досвід показує, що у застосуванні державного регулювання ринкової економіки не існує світових стандартів, а сліпе копіювання чужого досвіду може завдати тільки шкоди.

**Список літератури:** 1. Основи економічної теорії: політекономічний аспект / Григоруk А. А., Палюx М. С., Літвінова Т. Д., Литвин Л. М. ; за ред. Григорука А. А., Палюха М. С. – Тернопіль, 1999. – 252 с. 2. Дідківська Л. І. Опорний конспект лекцій з курсу «Державне регулювання економіки» / Л. І. Дідківська, Л. С. Головка. – К. : КДТЕУ, 2000. – 190 с. 3. Павлішенко І. Б. Державне регулювання підприємства в Україні. Напрямки та результати / І. Б. Павлішенко, О. В. Босик // Нуковий вісник НЛТУ України. – Вип. 17.1. – 2007. – С. 258–263. 4. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / [С. М. Чистов, А. Є. Никифоров, Т. Ф. Куценко та ін.]. – К. : КНЕУ, 2000. – 316 с.

*Надійшла до редколегії 02.08.2012*

*Вияснені суцність и необхідність административно-правового забезпечення підприємництва в Україні. Определено место государства в административно-правовом забезпеченні підприємницької діяльності.*

*Essence and necessity of the administrative-legal providing of enterprise in Ukraine are found out. The location of the state in the administrative-legal providing of entrepreneurial activity is determined.*



УДК 347.2

**О. В. Куций****ЦИВІЛЬНИЙ ОБІГ НАРКОТИЧНИХ ЗАСОБІВ, ПСИХОТРОПНИХ РЕЧОВИН І ПРЕКУРСОРІВ В УКРАЇНІ**

*Здійснено правовий аналіз обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів в Україні. Встановлено особливості обмеження цивільного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів.*

Незаконний обіг наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів в Україні з кожним роком набуває все більш значних масштабів. Збільшення кількості хворих на наркоманію закономірно тягне за собою зростання кількості скоєних злочинів, пов'язаних із наркотиками. Гігантські прибутки від торгівлі наркотиками породжують зацікавленість організаторів та виконавців злочинів у постійному вдосконаленні механізму злочинної діяльності, особливо пов'язаної з розповсюдженням наркотиків. Поряд з цим збільшується витік із законного обігу значної кількості хімічних речовин (прекурсорів), що використовуються для виробництва наркотиків, зростає число підпільних лабораторій.

Кримінальна й адміністративна відповідальність за порушення антинаркотичного законодавства не сприяють скороченню попиту та пропозиції на наркотики. Шляхи їх поширення набувають все більш витонченого характеру, і водночас реалізація заборонених наркотичних засобів ведеться майже відкрито. Існуюча сьогодні ситуація є невтішною, наведені вище факти свідчать про те, що заходи, вжиті з метою здійснення контролю за цивільним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів в Україні, є недостатніми.

Певна частина провини за неналежний контроль даної сфери лежить на органах внутрішніх справ. Це практично єдина сила, яка реально протистоїть поширенню наркотиків, але вона зосереджує свої зусилля на розкритті вже вчинених злочинів. Практика боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів довела, що діяльність правоохоронних органів має бути спрямована, перш за все, на виявлення причин і умов, що сприяли нелегальному обігу наркотичних засобів, а також запобігання його поширенню. Дане питання вимагає ретельного вивчення і дає підґрунття для подальшого аналізу.

Наукові дослідження у даній сфері здійснювали відомі вчені-юристи М. М. Бабаєв, В. В. Василевич, А. Ф. Зелінський, Є. М. Карпенко, О. О. Кваша, Д. О. Штанько тощо.

Метою статті є дослідження особливостей сучасного правового регулювання питань обмеження цивільного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів в Україні.

Новизна дослідження полягає в поглибленні знань про правовий режим обмеження цивільного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та наданні певних рекомендації з удосконалення національного законодавства.

Наразі в Україні діє Закон «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори», прийнятий 15 лютого 1995 р. (Закон). Відповідно до вказаного Закону наркотичні засоби – це речовини природні чи синтетичні, препарати, рослини, включені до Переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів. Обіг наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів – це види діяльності з: культивування рослин, включених до Переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, розроблення, виробництва, виготовлення, зберігання, перевезення, пересилання, придбання, реалізації (відпуску), ввезення на територію України, вивезення з території України, транзиту через територію України, використання, знищення наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів наркотичних засобів і психотропних речовин, включених до Переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, що дозволяються і контролюються згідно із Законом [0; 0].

Прийняття даного Закону стало сигналом до закінчення дискусій про можливу легалізацію наркотиків. Наведений Закон визначає правові та організаційні засади державної політики щодо обігу в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, встановлює порядок державного контролю, повноваження органів виконавчої влади, права та обов'язки фізичних і юридичних осіб у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів [0].

Перелік наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів – згруповані у списки наркотичні засоби, психотропні речовини та прекурсори наркотичних засобів і психотропних речовин, включені до таблиць I–IV згідно із законодавством України та міжнародними договорами України. Перелік та зміни до нього затверджуються Кабінетом Міністрів України за поданням спеціального уповноваженого органу виконавчої влади у сфері охорони здоров'я і публікуються в офіційних друкованих виданнях [0].

Наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори з урахуванням доцільності їх використання у медичній практиці та залежно від ступеня їх небезпечності для здоров'я людини і застосовуваних заходів контролю за їх обігом включаються до відповідно пронумерованих списків таблиць Переліку:

- таблиця I містить наркотичні засоби, у тому числі рослини, і психотропні речовини, включені до списків № 1, № 2 та № 3, обіг яких на території України заборонено, за винятком їх обігу лише в цілях та на підставах, передбачених статтями 15, 19 і 20 Закону;

- таблиця II містить наркотичні засоби і психотропні речовини, включені до списків № 1 і № 2, обіг яких на території України обмежено та стосовно яких установлюються заходи контролю;

– таблиця III містить наркотичні засоби і психотропні речовини, включені до списків № 1 і № 2, обіг яких в Україні обмежено та стосовно яких допускаються виключення деяких заходів контролю;

– таблиця IV містить прекурсори наркотичних засобів і психотропних речовин, включені до списків № 1 і № 2, обіг яких на території України обмежено та стосовно яких установлюються заходи контролю [0].

Наркотичні речовини можна диференціювати і відповідно до соціальної оцінки.

Легалізовані: тютюн, алкогольні напої, ліки, кава, чай, засоби побутової хімії, рослини та гриби наркогенного вмісту тощо.

Нелегалізовані: конопля, героїн, кокаїн та всі, внесені до Міжнародного та Національного переліку заборонених наркотичних речовин (наркотиків).

Говорячи про правове регулювання легального обігу наркотичних засобів, психотропних речовин та їх прекурсорів необхідно зазначити, що питання їх обігу регулюються як на міжнародному, так і на національному рівні. Усвідомлюючи небезпеку загострення ситуації, пов'язаної з розповсюдженням наркотичних засобів, психотропних речовин та їх прекурсорів, розуміючи, що такий стан речей становить загрозу національній безпеці практично всіх суверенних держав, світова спільнота в 1961 р. прийняла Єдину конвенцію про наркотичні засоби [0]. Подальший розвиток рішення даної проблеми отримало після прийняття в 1971 р. Конвенції про психотропні речовини [0]. У міру накопичення, аналізу та усвідомлення можливих шляхів формування механізму протидії наркозагрозі була розроблена і в 1988 р. прийнята Конвенція про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин [0].

Даними міжнародними документами була остаточно оформлена гнучка система контролю, що дозволяє оперативнo реагувати на зміни характеру зловживання наркотиками, поширювати заходи регулювання.

На території України встановлюються заходи контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, що передбачають:

– визначення основних умов, вимог, правил і системи заходів, пов'язаних з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин в Україні;

– ліцензування відповідних видів діяльності з обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів;

– запровадження системи дозволів у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та контролю за дотриманням дозвільних документів;

– визначення щорічної потреби України в наркотичних засобах, психотропних речовинах на підставі розрахункової потреби в цих засобах і речовинах для медичних, наукових, промислових та інших цілей;

– застосування заборон та обмежень щодо обігу окремих наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та встановлення квот, у межах яких здійснюються виробництво, виготовлення, зберігання, ввезення на територію України, вивезення з території України наркотичних засобів і психотропних речовин;

– подання в установленому порядку суб'єктами господарювання у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів до спеціально уповноваженого органу у сфері охорони здоров'я звітів про діяльність, пов'язану з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів;

– подання статистичних даних щодо фактичного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів в Україні згідно із законодавством та міжнародними договорами України;

– здійснення контролю за виконанням вимог та умов, передбачених законодавством про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори;

– інформування відповідно до міжнародних договорів України компетентних органів інших держав про вивезення з території України або транзит через територію України наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів;

– відпуск фізичним особам наркотичних засобів, психотропних речовин лише за рецептом лікаря і відповідно до медичних показань;

– встановлення спеціальних вимог щодо зберігання наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, охорони складських приміщень та обмеження доступу до цих засобів і речовин та прекурсорів сторонніх осіб;

– створення системи звітної та облікової документації у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів;

– проведення суб'єктами господарювання у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів інвентаризації наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та реєстрації операцій з ними у процесі діяльності;

– встановлення спеціальних вимог до кваліфікації працівників у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів;

– встановлення обмежень, пов'язаних з виконанням окремих видів діяльності (робіт, професій, служби) у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів;

– встановлення спеціальних вимог до перевезення та знищення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів;

– надання дозволів на використання обладнання та приміщень, призначених для здійснення діяльності у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів;

– обмеження реклами про наркотичні засоби і психотропні речовини;

– встановлення гранично допустимої кількості наркотичних засобів, психотропних речовин, що містяться в препаратах і рослинах, включених до Переліку;

– обмеження та заборону діяльності суб'єктів господарювання у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів у разі її невідповідності вимогам законодавства;

– анулювання ліцензії на здійснення діяльності з обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів у разі порушення суб'єктами господарювання ліцензійних умов;

– запровадження відповідальності за порушення законодавства про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори.

Діяльність з обігу наркотичних засобів і психотропних речовин на території України дозволяється лише з метою і в порядку, що встановлюються нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України та відповідних центральних органів виконавчої влади.

Діяльність з обігу наркотичних засобів і психотропних речовин, включених до таблиці I Переліку, на території України забороняється, за винятком діяльності з використання рослин, включених до таблиці I Переліку, з метою і на підставах, передбачених статтями 19 та 20 Закону України «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори», а також діяльності з культивування та використання рослин, включених до списку № 3 таблиці I Переліку, з метою і на підставах, передбачених статтею 15 цього ж Закону [0].

Діяльність з обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, включених до таблиць II і III Переліку, та прекурсорів, які містяться в таблиці IV Переліку, здійснюється юридичними особами всіх форм власності за наявності в них ліцензії на здійснення відповідних видів діяльності.

Ліцензія на здійснення діяльності з обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів видається за наявності відповідної матеріально-технічної бази, нормативно-технічної документації, кваліфікованого персоналу, умов для забезпечення обліку та схоронності наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, а також для забезпечення безпечності такої діяльності.

Таким чином, відмінність легального обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів від нелегального полягає в законності першого і в незаконності другого. Аналізуючи сутність легального обігу, слід виділити його сутнісні ознаки:

– це заснована на законі діяльність, пов'язана з культивуванням рослин, розробленням, виробництвом, виготовленням, переробленням, зберіганням, перевезенням, пересиланням, реалізацією, розподілом, придбанням, використанням, ввезенням на митну територію України і вивезенням з митної території України, знищенням наркотичних засобів, психотропних речовин та їх прекурсорів;

– ця заснована на законі діяльність здійснюється щодо наркотичних засобів, психотропних речовин та їх прекурсорів, які є предметами легального обігу, тобто дозволені до обігу;

– ця заснована на законі діяльність здійснюється спеціальними суб'єктами обігу, особами, спеціально уповноваженими (допущеними) для її здійснення, відповідно до встановлених правил обігу і під контролем держави.

Усі вищепераховані способи обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів належать до легальних тільки за умови, що кінцевими цілями їх здійснення є: медичні – для лікування хворих, використання наркотичних засобів у ветеринарії, з науковою і навчальною метою, в експертній та оперативнорозшуковій діяльності. При цьому всі види діяльності розглядаються як легальні за умови, якщо вони проводяться в установленому законом порядку. Зокрема всі операції, які здійснені учасниками обігу, базуються на дозвільній основі (ліцензування).

У зв'язку з цим предмети легального обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів також слід відрізнити від об'єктів легального обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів. Якщо перші є, як правило, готовими формами наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, то другі являють собою засоби, що забезпечують обіг (виготовлення, зберігання, транспортування). Що стосується об'єктів легального обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, то, на наш погляд, під ними слід розуміти приміщення, транспортні засоби, обладнання, що використовуються для виробництва, виготовлення, зберігання, перевезення, реалізації наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, які належать юридичним особам – учасникам легального обігу.

Питання, що стосується визначення суб'єктів легального обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, слід розглядати з урахуванням того, що легальний обіг є не тільки об'єктом цивільно-правового, адміністративно-правового регулювання, а й самостійним об'єктом кримінально-правової охорони в частині встановлення кримінальної відповідальності за порушення правил легального обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів. Відповідно до чинного законодавства в легальному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів беруть участь як державні, так і недержавні підприємства і установи, які мають відповідні ліцензії, що свідчить про відсутність абсолютної монополії держави в даній сфері.

Водночас у коло суб'єктів легального обігу слід включати керівників та працівників юридичних осіб, які відповідають кваліфікаційним вимогам і допущені в установленому порядку до роботи з наркотичними засобами, психотропними речовинами і прекурсорами. Дані особи є спеціальними суб'єктами легального обігу, відповідальними за дотримання спеціальних правил у цій сфері, за порушення яких вони несуть юридичну відповідальність, у тому числі й кримінальну. Осіб, які відповідальні внаслідок покладених на них трудових чи службових обов'язків за дотримання правил легального обігу, слід відрізнити від звичайних громадян, на яких такі трудові чи службові обов'язки не покладені. Винятком є випадки придбання, вживання, зберігання, перевезення громадянами лікарських наркотичних засобів, які придбані на законних підставах, тобто за

рецептами. Наведене свідчить про наявність професійного критерію для фізичних осіб – суб'єктів легального обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів.

**Список літератури:** 1. Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори : закон України від 15 лют. 1995 р. № 60/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 10. – Ст. 60. – З наступ. зм. та доповн. 2. Про затвердження переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів : постанова Кабінету Міністрів України від 6 трав. 2000 р. № 770 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/770-2000-п>. 3. Єдина конвенція [ООН] О наркотических средствах 1961 года : [с поправками 1972 г.] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_177](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_177). 4. Конвенция [ООН] О психотропных веществах : от 21 февр. 1971 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_176](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_176). 5. Про ратифікацію Конвенції ООН про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин : постанова Верховної Ради Української РСР від 25 квіт. 1991 р. № 1000-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 24. – Ст. 277. З наступ. зм. та доповн.

Надійшла до редколегії 12.06.2012

*Осуществлен правовой анализ оборота наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров в Украине. Установлены особенности ограничения гражданского оборота наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров.*

*This article is the legal analysis of narcotic drugs, psychotropic substances and precursors in Ukraine. The purpose of the study is to establish features limit civilian traffic in narcotic drugs, psychotropic substances and precursors.*

УДК 347.211

**В. І. Теремецький,  
Д. В. Карпенко**

### **БАЗА ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ ЯК ОБ'ЄКТ ЦИВІЛЬНИХ ПРАВ**

*Охарактеризовано бази персональних даних на підставі аналізу їх об'єктивної форми, змісту і мети. Запропоновано авторське визначення бази персональних даних, її ознаки та види.*

Сьогодні в Україні бази персональних даних активно використовуються у правовідносинах. Початок формування ринку споживання баз персональних даних було закладено Законом України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» [1]. Згідно з цим нормативним актом формування інформаційного суспільства передбачає появу нових об'єктів інтелектуальної власності, які є основою інноваційної моделі економіки України. Одним з об'єктів, що з'явився завдяки розвитку нових технологій в Україні, є бази персональних даних, які природно виникли з більш широкого об'єкта – бази даних. Як

© Теремецький В. І.,  
Карпенко Д. В., 2012

стверджує Г. А. Андрощук, що специфіка бази даних полягає в тому, що вона є суттю та джерелом інформаційного суспільства [2, с. 14]. Це твердження можна повністю застосувати до баз персональних даних, які є носіями інформації про персональні дані особи. Незважаючи на розширення ринку споживання баз персональних даних, цей об'єкт все ще не досліджено у теорії цивільного права, зокрема не встановлено його місце серед інших об'єктів цивільних прав.

В юридичній науці проблеми зі встановлення поняття та класифікації баз даних розглядалися у працях Г. А. Андрощука, Е. П. Гаврілова, В. А. Дозорцева, В. С. Дроб'язко, С. Й. Литвина, І. М. Малиновської, А. П. Сергєєва, О. Є. Сичова, С. А. Сударікова, В. В. Черячукіна, Р. Б. Шишки, Н. Є. Яркіної та інших науковців. Незважаючи на здобутки юридичної науки в цьому напрямку, слід констатувати, що в науці залишаються не дослідженими питання визначення бази персональних даних як об'єкта цивільного права. Як результат, місце бази персональних даних в системі об'єктів у теорії цивільного права та законодавстві України на даний час не встановлено. Таким чином, становлення системи захисту приватного життя людини, проблеми практичної діяльності у сфері охорони персональних даних особи свідчать про актуальність та доцільність дослідження бази персональних даних (далі – БПД) як об'єкта цивільних прав.

Мета цієї статті – встановити визначення бази персональних даних, як об'єкта цивільного права на підставі аналізу здобутків юридичної науки та дослідити норми українського та європейського законодавства. Це сприятиме формуванню правової категорії «база персональних даних», яка може бути використана для подальшого вивчення у теорії цивільного права та практичній діяльності.

В українському законодавстві правова дефініція «база персональних даних» була введена у 2010 р. Законом України «Про захист персональних даних» [3]. Цей Закон приймався з метою врегулювання правовідносин та імплементації в українське законодавство основних принципів Директиви Європейського Парламенту та Ради ЄС «Про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних» 95/46/ЄС від 24 жовтня 1995 р. [4]. У свою чергу, 6 липня 2010 р. Україна ратифікувала базові європейські стандарти у сфері захисту персональних даних, зокрема Конвенцію Ради Європи про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних та Додатковий протокол до неї щодо органів нагляду та транскордонних потоків даних. Таким чином, як на європейському, так і на українському рівні встановлена правова регламентація обробки персональних даних у систематизований об'єкт збереження.

Закон України «Про захист персональних даних» установив визначення БПД, що стало додатковою гарантією охорони персональних даних, оскільки невизначеність цього об'єкта у правових нормах надавала можливість передавати його контрагентам без згоди особи, якій належать персональні дані, зокрема від банку до банку на підставі угоди про передачу бази клієнтів, або колекторам [5].



Отже, цей об'єкт став предметом цивільно-правових угод. При їх укладанні не було встановлено обмежень щодо охорони персональних даних. Усе це негативно відбивалось на охороні приватного життя особи, дані якої внесені у БПД. Прийняття окремого Закону з цього питання надало можливість не тільки захистити права особи, а й розширити сферу застосування баз даних.

На сьогодні підприємства можуть створювати різні бази персональних даних: контрагентів, працівників, клієнтів, осіб, які можуть підписувати угоди юридичної особи, та інші. Ці сховища інформації містять важливі дані про людину: дані про народження, стать, місце проживання, професію, сімейний стан, інтереси. Необхідно зауважити і те, що наявність у юридичній особі БПД впливає на процедуру її ліквідації, зокрема одним із етапів процесу ліквідації суб'єкта господарювання є передача необхідних для зберігання баз персональних даних в архів [6]. Все це свідчить про те, що цивільні правовідносини з приводу БПД фактично сформувались, однак цей об'єкт все ще не розглянуто в межах цивільного права. Для визначення бази персональних даних як об'єкта цивільного права та встановлення його в системі об'єктів інтелектуальної власності звернемось до аналізу ширшої категорії бази даних (далі – БД) з метою виведення з неї поняття БПД.

Правова дефініція «база даних» передбачена в європейському законодавстві та законодавстві кожної окремої держави. Пунктом 17 преамбули Директиви 96/9/ЄС «Про правовий захист баз даних» встановлено, що під поняттям «база даних» слід розуміти таке, що включає літературні, художні, музичні чи інші зібрання творів або зібрання інших матеріалів, таких як тексти, звуки, образи, цифри, факти та дані; враховуючи, що воно повинно охоплювати зібрання незалежних робіт, даних чи інших матеріалів, які систематично або методично упорядковані і до яких може бути отримано окремий доступ [7]. Отже, наведена правова норма свідчить, що до характеристик БД можна віднести наступне: цей об'єкт є систематизованим зібранням творів та інших матеріалів; для створення БД не завжди вимагається наявність творчого внеску; дані в БД упорядковані системно та методично; в цьому об'єкті існує окремий доступ до інформації, яка знаходиться в БД. До об'єктів, що можуть бути включені в базу даних, Директива відносить літературні, художні, музичні та інші зібрання творів або зібрання інших матеріалів, таких як тексти, звуки, образи, цифри, факти та дані. Слід звернути увагу на те, що організація матеріалу, згідно з Директивою, повинна відбивати систематично і методично структурований характер баз даних. Таким чином, зміст бази даних за нормами Директиви 96/9/ЄС не обмежується тільки творами, до БД може бути включена будь-яка інформація та дані. Це означає, що персональні дані також можуть бути змістом бази даних.

Варто підкреслити, що Директива Європейського Парламенту та Ради ЄС «Про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і

про вільне переміщення таких даних» 95/46/ЄС від 24 жовтня 1995 р. у ст. 2 встановлює матеріальний носій персональних даних. Це – «картотека персональних даних». «Картотека» означає будь-який структурований масив персональних даних, що є доступним за визначеними критеріями, незалежно від того, чи є такий масив централізованим, децентралізованим або розділеним на функціональних чи географічних засадах. Отже, картотека, як і база даних, – це структурований масив.

Український законодавець обрав власний шлях зі встановлення правової категорії «бази персональних даних». Згідно зі ст. 1 Закону України «Про захист персональних даних» база персональних даних – іменована сукупність упорядкованих персональних даних в електронній формі та/або у формі картотек персональних даних [3]. З цього визначення випливає, що БПД – це система даних про особу, які обробляються та структурно розташовуються у базі даних. У ст. 1 Закону України «Про авторське право і суміжні права» встановлено, що база даних (компіляція даних) – сукупність творів, даних або будь-якої іншої незалежної інформації в довільній формі, у тому числі електронній, підбір і розташування складових частин якої та її упорядкування є результатом творчої праці, складові частини якої є доступними індивідуально і можуть бути знайдені за допомогою спеціальної пошукової системи на основі електронних засобів (комп'ютера) чи інших засобів [8]. Звернемо увагу, що в законі України «Про авторське право і суміжні права» встановлено поняття БД, яка є результатом творчої праці. В Законі України «Про захист персональних даних» база персональних даних визначається без урахування творчого внеску. Таким чином, законодавство України врегулює правовідносини з приводу як БД, що створені творчою працею автора, так і БД, що є простою упорядкованою інформацією. У зв'язку з відсутністю критерію творчості у БПД виникає питання, чи можна здійснити співвідношення поняття бази даних та бази персональних даних. Звернемось до аналізу цих дефініцій.

В інформатиці базу даних розглядають як організовану сукупність блоків інформаційних елементів, представлених на друкованих носіях, призначених та придатних для оперативного вирішення користувальницьких, службових та інших завдань [9, с. 67]. Цей об'єкт складається з двох елементів: бази та даних. База (рос. *база*, англ. *base*) – основні дані або елементи [10, с. 7]. Змістом бази даних є дані. Дані (рос. *данные*, англ. *data*) – набір тверджень, фактів, чисел, лексично і синтаксично взаємозв'язаних між собою [10, с. 10]. Отже, база – це сукупність інформаційних блоків, що є носіями інформації, а дані – це інформація, зокрема об'єкти авторського і суміжного права, що систематизовані у єдину базу. Крім того, можна стверджувати, що база персональних даних є системою спеціально, комплексно організованих даних, що характеризують стан системи персональних даних, які отримані та оброблені

під спеціалізовану базу даних, та розташовуються, упорядковуються, зберігаються за допомогою електронних обчислювальних машин або іншого засобу і можуть бути доступними індивідуально чи за допомогою системи управління базою даних з метою задоволення інформаційних потреб.

У сучасних інформаційних ресурсах бази персональних даних найчастіше існують в електронній, тобто в цифровій, формі. Незважаючи на поширення електронних БПД, у практичній діяльності ці бази можуть існувати й у формі картотек, що передбачено ст. 2 Закону України «Про захист персональних даних». Цей поділ за об'єктивною формою існування БПД має значення для її класифікації. Отже, БПД за об'єктивною формою існують у вигляді електронної БПД та картотеки.

Звернемо увагу на те, що у Литовській Республіці згідно зі ст. 1 Закону ЛР «Про правовий захист особистих даних» база персональних даних за об'єктивною формою є систематизованим реєстром особистих даних: списки, картотеки, справи, зводи та ін. [11]. На відміну від литовського законодавця в Україні чітко встановлена класифікація БПД, тому списки клієнтів, особисті справи робітників не можуть розглядатися як бази персональних даних, оскільки в них відсутня упорядкованість даних. Якщо юридична особа складає структурований об'єкт інформації з метою використання персональних даних про особу, то це вже буде база персональних даних.

Для повноцінного визначення бази персональних даних необхідно встановити її ознаки, які можуть бути відокремлені з БД як загального терміна. зокрема, О. І. Яременко відокремлює наступні ознаки бази даних: по-перше, база даних – це складні інформаційні об'єкти, які виникають у процесі цілеспрямованої інформаційної діяльності різноманітних суб'єктів; по-друге, в базах даних за певними правилами систематизуються відомості про різні явища, які об'єднуються за принципом однорідності предметної сфери; по-третє, бази даних – це сукупність інформації в цифровій формі, оскільки поняття «дані» в інформаційному законодавстві трактується як інформація у формі, придатній для автоматизованої обробки її засобами обчислювальної техніки; по-четверте, інформація в базах даних визначається такими характеристиками, як: упорядкованість, повнота, достовірність, релевантність; по-п'яте, цінність баз даних зберігається за умови постійної актуалізації інформації, яку вони містять; по-шосте, правовідносини, об'єктом яких є база даних, відрізняються особливим суб'єктним (не «суб'єктивним», як було, а «суб'єктивним») складом; по-сьоме, бази даних мають багато спільного з іншими складними інформаційними об'єктами – інформаційними системами, банками даних тощо [12, с. 114]. Отже, для бази даних, як об'єкта цивільно-правових відносин, характерно: по-перше, наявність змісту, тобто структурованої інформації; по-друге, встановлення порядку систематизації даних, до яких можна отримати доступ; по-третє, наявність режиму доступу до

даних за допомогою спеціальної пошукової системи. Звернемо увагу на те, що вказані ознаки БД також можна застосувати до БПД. Наприклад, база персональних даних є результатом цілеспрямованої інформаційної діяльності юридичної особи з обробки та збирання персональних даних; інформація БПД є актуальною, відрізняється повнотою, достовірністю, впорядкованістю.

Слід зазначити, що мета існування БПД полягає в задоволенні потреб в отриманні інформації про персональні дані особи з метою їх застосування. Це надає можливість виокремити таку ознаку БПД, як придатність до застосування. Ця ознака відображає можливість використання майнових прав на БПД, зокрема застосування, розпорядження, введення у господарський обіг тощо. Необхідно зауважити, що цей критерій більше додатковий, оскільки можливість і бажання застосування бази – це суб'єктивне право правовласника і ні в якому разі не може розглядатися як обов'язок суб'єкта.

На підставі проведеного аналізу поняття та ознак БД можна запропонувати відносити до ознак бази персональних даних наступне: цілісність бази персональних даних – це наявність у змісті бази єдиної достовірної, повної інформації про персональні дані співробітників, клієнтів та інших осіб; новизна БПД – це невідомість цієї бази з інших вже існуючих БПД; однорідність інформації БПД означає, що дані у БПД відносяться до однорідної предметної сфери – упорядкування персональних даних; системність вказує на методику організації та розташування інформації у БПД; динамічність означає, що зміст БПД може доповнюватися або змінюватися (видалення даних за вимогою клієнта або зміна прізвища працівника); об'єктивна форма існування (картотека, електронна форма); незалежність БПД означає, що ця база існує незалежно від конкретних прикладних програм, що забезпечує уніфікацію засобів організації даних, а також від інших локальних документів підприємства; придатність для застосування – БПД може бути використана у діяльності підприємства.

Спеціальною ознакою БПД є її державна реєстрація. Згідно із п. 1 ст. 9 Закону України «Про захист персональних даних» база персональних даних підлягає державній реєстрації шляхом внесення відповідного запису Державною службою України з питань захисту персональних даних до Державного реєстру баз персональних даних.

Виділення ознак БПД дозволяє на підставі застосування системно-функціонального методу встановити визначення цього об'єкта. База персональних даних – це система персональних даних в електронній формі або у формі картотек, що характеризують стан системи персональних даних, які отримані та оброблені під спеціалізовану базу даних, яка реєструється, та розміщуються, упорядковуються, зберігаються за допомогою електронних обчислювальних машин або іншого засобу і можуть бути доступними індивідуально або за допомогою системи управління базою даних з

метою задоволення інформаційних потреб. Цей об'єкт є різновидом бази даних.

Таким чином, БПД в Україні є окремим об'єктом правовідносин та може бути віднесена до нематеріальних благ, які регламентуються главою 15 ЦК України. Можливість віднесення бази персональних даних до нематеріальних благ пояснюється тим, що вона складається з двох нематеріальних об'єктів: бази даних та інформації про персональні дані особи. Для нематеріальних благ властива відсутність матеріального (майнового) змісту, невідчужуваність [13, с. 314]. Як вказує О. В. Кохановська, інформація згідно з ЦК належить до нематеріальних благ, до яких законодавством віднесені також і результати творчої діяльності (ст. 199 ЦК), і особисті немайнові блага (ст. 201 ЦК). Поєднання цих об'єктів в окрему групу пояснюється їх особливою правовою природою та відсутністю у них матеріального змісту [14]. Р. О. Стефанчук стверджує, що до нематеріальних об'єктів цивільних правовідносин належать результати творчої діяльності: твори науки, літератури та мистецтва, винаходи, промислові зразки, корисні моделі тощо. Характерною особливістю цих результатів є обов'язковість наявності певної об'єктивної форми їх виразу. Крім цього, для багатьох з них обов'язковою умовою є наявність творчого рівня та новизни [15]. Отже, нематеріальні блага повинні існувати в об'єктивній формі, не мати матеріального змісту, бути новими та в певних випадках бути результатом творчої праці.

Згідно зі ст. 199 ЦК України до нематеріальних благ відносяться об'єкти авторського права, зокрема бази даних; згідно зі ст. 200 ЦК України інформація є також нематеріальним благом. У зв'язку з цим база персональних даних як за об'єктивною формою (як база даних), так і за внутрішньою формою (інформація про персональні дані особи) може бути віднесена до нематеріальних благ. Особливістю БПД як нематеріального блага є те, що цей об'єкт не має матеріального змісту; існує в об'єктивній формі, в одному екземплярі (не може тиражуватися); підлягає багаторазовому використанню; має придатність для застосування; при передачі цього об'єкта іншим особам його зміст є незмінним; може бути віднесений до нематеріальних активів підприємства відповідно до наказу Міністерства фінансів України від 18.10.1999 № 242 «Про затвердження Положення (стандарту) бухгалтерського обліку» (згідно з яким нематеріальний актив – немонетарний актив, який не має матеріальної форми та може бути ідентифікований) [16]. Таким чином, база персональних даних може бути віднесена до нематеріальних благ.

При розгляді БПД окремо постає питання: чи можна віднести цю базу до документів? У ст. 1 Закону України «Про обов'язковий примірник документів» закріплено, що документ – матеріальна форма одержання, зберігання, використання і поширення інформації, зафіксованої на папері, магнітній кіно- фотоплівці, оптичному диску або іншому носії [17]. У цій правовій категорії встановлені

ознаки документа: по-перше, це форма фіксації інформації; по-друге, форма фіксації інформації повинна бути доступною для використання; по-третє, для документа допустима будь-яка об'єктивна форма. Необхідно зауважити і те, що БПД може виконувати функцію електронного документа, оскільки електронним документом є інформація, яка зафіксована на електронних носіях та містить реквізити, що дозволяють її ідентифікувати [18, с. 13]. Якщо БПД існує в електронній формі, то вона дозволяє здійснювати швидкий пошук необхідної інформації; практично не обмежена в обсязі інформації про персональні дані особи; інформація в базі міститься в цифровій формі; БПД може бути передана за допомогою локальних мереж. Таким чином, БПД є способом фіксації інформації, має об'єктивну форму, може існувати в електронній формі та формі картотек, тому може виконувати функцію документа.

Підсумовуючи вищенаведене, можна стверджувати, що головною властивістю БПД як об'єкта цивільних прав є те, що цей об'єкт може розглядатися як складний об'єкт, оскільки поєднує в собі ознаки об'єкта інтелектуальної власності, інформації та документа. З точки зору правової охорони об'єктивної форми БПД, то цей об'єкт буде об'єктом інтелектуальної власності, що може виконувати функції документа. БПД є об'єктом цивільних прав та відноситься до нематеріальних благ. База персональних даних – це система персональних даних в електронній формі або у формі картотек, що характеризують стан системи персональних даних, які отримані та оброблені під спеціалізовану зареєстровану базу даних, та розміщуються, упорядковуються, зберігаються за допомогою електронних обчислювальних машин або іншого засобу і можуть бути доступними індивідуально або за допомогою системи управління базою даних з метою задоволення інформаційних потреб. Пропонується до ознак бази персональних даних відносити: цілісність бази персональних даних, новизну БПД, однорідність інформації БПД, системність, динамічність, об'єктивну форму існування (картотека, електронна форма), незалежність БПД, придатність для застосування.

На нашу думку, перспективним у подальшому є наукова розробка питань, пов'язаних з дослідженням суті і значення бази персональних даних як об'єкта цивільних прав. Адже це надасть можливість сформувати систему цивільно-правового захисту прав суб'єктів на цей об'єкт.

**Список література:** 1. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки : закон України від 09.01.2007 № 537-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 12. – Ст. 102. 2. Андрощук Г. Проблеми правової охорони неоригінальних баз даних / Г. Андрощук // Теорія і практика інтелектуальної власності. – 2009. – № 1 (45). – С. 14–27. 3. Про захист персональних даних : закон України від 01.06.2010 № 2297-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 34. – Ст. 48. 4. Про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних : директива

Європейського Парламенту та Ради від 24.10.1995 № 95/46/ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_242](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_242). **5.** Персональні данні: захист должників или помощь коллегорам? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.banki.ua/news/bankpress/?id=113521>. **6.** Ликвидация юридического лица. Что делать с персональными данными? : рекомендація Госслужбы по вопросам защиты персональных данных от 08.06.2012 [Електронний ресурс] // Дебет-Кредит. – 2012. – № 29. – Режим доступу: <http://www.dkt.com.ua/show/2cid19576.html>. – Назва з екрана. **7.** Про правовий захист баз даних : директива Європейського Парламенту та Ради від 11.03.1996 № 96/9/ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_241](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_241). **8.** Про авторське право і суміжні права : закон України від 23.12.1993 № 3792-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3792-12>. **9.** Воройский Ф. С Информатика. Новый систематизированный толковый словарь. – 3-е изд., перераб. и доп. / Ф. С. Воройский. – М. : ФИЗМАТЛИТ, 2003. – 760 с. **10.** Козловська Л. С. Короткий тлумачний словник з інформатики та інформаційних систем для економістів / Л. С. Козловська. – К. : КНЕУ, 2003. – 60 с. **11.** Закон Литовской Республики о правовой защите личных данных [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://medialaw.asia/old/document/-6732>. **12.** Яременко О. І. Бази даних як об'єкти правової охорони в умовах розвитку інформаційного суспільства в Україні / О. І. Яременко // Матеріали Міжнародної конференції «Охорона прав інтелектуальної власності в Україні та Європейському Союзі: політика, законодавство, практика». – К. : Фенікс, 2011. – С. 112–116. **13.** Гражданское право : учебник : в 3 ч. – Ч. I. – 3-е изд., перераб. и доп. / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. – М. : Проспект, 1999. – 632 с. **14.** Кохановська О. В. Інформація як нематеріальне благо та захист інформаційних прав згідно з Цивільним кодексом України / О. В. Кохановська // Вісник Верховного Суду України. – 2005. – № 11 (63). – С. 37–44. **15.** Стефанчук Р. О. Цивільне право України : навч. посіб. [Електронний ресурс] / Р. О. Стефанчук. – К. : Прецедент, 2005. – Режим доступу: [http://www.ebk.net.ua/Book/law/stefanchuk\\_tsivpu/part2/205.htm](http://www.ebk.net.ua/Book/law/stefanchuk_tsivpu/part2/205.htm). **16.** Про затвердження Положення (стандарту) бухгалтерського обліку : наказ М-ва фінансів України від 18.10.1999 № 242 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0750-99>. **17.** Про обов'язковий примірник документів : закон України від 09.04.1999 № 595-ХІV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-14>. **18.** Вершинин А. П. Электронный документ: правовая форма и доказательство в суде / А. П. Вершинин. – М. : ООО «Городец-издат», 2000. – 248 с.

Надійшла до редакції 24.08.2012

*Охарактеризованы базы персональных данных на основании анализа их объективной формы, содержания и цели. Предложены авторское определение базы персональных данных, её признаки и виды.*

*Characteristic of personal database is determined on foundation of analysis of its objective form, content and goal. Author's definition of personal database, its features and species are offered.*

УДК 35.082(477)

**Б. О. Безкоровайний**

### **ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПРИЙНЯТТЯ НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ**

*Розглянуто порядок прийняття на посади державної служби. Вивчено доцільність застосування конкурсу та випробування при прийнятті на державну службу у окремих випадках. Надано пропозиції з удосконалення відповідного законодавства.*

Державна служба є важливим різновидом професійної діяльності з виконання функцій держави. Цим можна пояснити величезний інтерес до цієї проблематики серед науковців різних галузей права, серед яких слід виділити: В. Б. Авер'янова, С. С. Алексєєва, Г. В. Атаманчука, О. М. Бандурку, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, В. С. Венедиктова, М. І. Іншина, С. В. Ківалова, В. К. Малиновського, К. Ю. Мельника, О. В. Петришина, П. Д. Пилипенка, В. Ф. Погорілка, О. І. Процевського, Ю. М. Старілова, Ю. О. Тихомирова, Ю. М. Тодику, В. В. Цветкова, В. М. Шаповала, Ю. С. Шемшученка, В. А. Юсупова, В. А. Яковлева. Разом з тим сьогодні, з огляду на прийняття нового Закону України «Про державну службу», актуалізується питання прийняття на державну службу та її проходження у сучасних умовах. З огляду на це метою цієї статті є надання рекомендацій з удосконалення нормативного забезпечення прийняття на державну службу.

Одразу відзначимо, що Закон України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI закріплює особливий порядок прийняття на державну службу. Так, відповідно до ст. 15 Закону право на державну службу з урахуванням вимог щодо рівня професійної компетентності, напряду підготовки (спеціальності) та обмежень, установлених цим Законом, мають громадяни України, яким виповнилося 18 років, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, які вільно володіють державною мовою.

Стаття 16 Закону України «Про державну службу» встановлює вимоги до рівня професійної компетентності особи, яка претендує на зайняття посади державної служби. Наприклад, для зайняття посад підгрупи І-2 є необхідною повна вища освіта, стаж роботи не менше семи років, досвід роботи на керівних посадах або на посадах державної служби підгрупи І-3 чи ІІ-2 або на відповідних посадах в органах місцевого самоврядування не менше п'яти років.

Національний законодавець передбачив випадки, коли особи може бути відмовлено у прийнятті на службу. Так, на державну службу не може вступити особа, яка: 1) за рішенням суду визнана



недієздатною або дієздатність якої обмежена; 2) має судимість за вчинення умисного злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; 3) відповідно до вироку суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або обіймати відповідні посади; 4) піддавалася адміністративному стягненню за корупційне правопорушення – протягом року з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили; 5) має громадянство іншої держави. Не допускається призначення осіб на посади державної служби, на яких вони будуть безпосередньо підпорядковані близьким особам. Особа, яка вступає на державну службу, зобов'язана до призначення на посаду державної служби вийти зі складу виконавчого органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особа здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі або територіальній громаді, та представляє інтереси держави або територіальній громаді в раді товариства (спостережній раді), ревізійній комісії господарського товариства), припинити іншу оплачувану або підприємницьку діяльність, крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту. На державного службовця поширюються інші вимоги та обмеження, встановлені Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції».

Вступ особи на державну службу здійснюється шляхом призначення: 1) на посаду державної служби групи I – у порядку, визначеному Конституцією та законами України, без обов'язкового проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби; 2) на посаду державної служби груп II, III, IV і V – за результатами конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби в порядку, визначеному цим Законом, якщо інше не передбачено законом.

В. Тимошук справедливо звертає увагу на те, що добір кандидатів на посади I-ї групи буде майже довільним. Все це уможлиблює збереження призначення на найвищі посади державної служби за політичними чи іншими особистими мотивами. Хоча відомо, що позаконкурсне призначення на посаду державної служби допустиме лише для країн з високою правовою культурою та низьким рівнем корупції [1, с. 4].

Слід відзначити, що на відміну від Закону України «Про державну службу» (1993 р.), новий Закон України «Про державну службу» чітко регламентує процедуру конкурсного відбору. Так, конкурс на зайняття вакантних посад державної служби проводить утворена керівником державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті конкурсна комісія у складі не менше п'яти осіб.

Засідання конкурсної комісії є повноважним, якщо на ньому присутня більшість від її складу. Рішення конкурсної комісії вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість від її складу.

Конкурс передбачає складення іспиту (тестування) особою, яка претендує на зайняття посади державної служби, та проведення співбесіди з нею. Керівник державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті затверджує програму іспиту (тести) один раз на два роки. Типовий порядок проведення конкурсу затверджується спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань державної служби.

Конкурсному відбору передують оприлюднення інформації про вакантні посади державної служби та оголошення про проведення конкурсу. Особа, яка бажає взяти участь у конкурсі, подає в установленому порядку до конкурсної комісії такі документи: 1) заяву про участь у конкурсі з наданням згоди на проведення спеціальної перевірки відповідно до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» та на обробку персональних даних відповідно до Закону України «Про захист персональних даних»; 2) копію документа про вищу освіту; 3) особову картку встановленого зразка та фотографії розміром і в кількості, визначених Типовим порядком проведення конкурсу; 4) декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру згідно із Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції»; 5) копію трудової книжки. Особа, яка бажає взяти участь у конкурсі, перед його проведенням пред'являє паспорт громадянина України службі персоналу відповідного державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату.

Забороняється вимагати від особи, яка претендує на зайняття вакантної посади державної служби, інші документи.

Державний службовець, який працює в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті, в якому проводиться конкурс на заміщення вакантних посад, і бажає взяти у ньому участь, подає заяву про участь у конкурсі. У такому разі вищезазначені документи до конкурсної комісії державним службовцем не подаються.

Після проведення конкурсу комісія приймає рішення, що оформлюється протоколом, який підписується присутніми на її засіданні членами комісії не пізніше трьох робочих днів після його проведення і зберігається в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті, в яких проводився конкурс, протягом п'яти років, а після закінчення зазначеного строку передається на зберігання до архіву.

Інформація про переможця конкурсу оприлюднюється не пізніше трьох робочих днів після підписання протоколу засідання конкурсної комісії відповідно до Типового порядку проведення конкурсу.

При прийнятті на державну службу національним законодавством передбачена можливість встановлення випробування. Так, відповідно до ст. 26 Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI при призначенні на посаду

державної служби груп II, III, IV і V за пропозицією конкурсної комісії, зазначеною у відповідному протоколі її засідання, суб'єктом призначення може бути встановлено випробування з метою підтвердження відповідності рівня професійної компетентності державного службовця вимогам профілю професійної компетентності відповідної посади державної служби. У разі незгоди особи з рішенням про встановлення випробування вона вважається такою, що відмовилася від посади державної служби.

Слід відзначити, що Кодекс законів про працю України, до якого неодноразово відсилає вищезазначений Закон, не містить останньої наведеної норми, тобто Кодекс чітко не закріплює неможливість прийняття на роботу особи, яка відмовилася від проходження випробування.

У теорії трудового права неодноразово висловлювалася точка зору, згідно з якою незгода особи на встановлення випробування не може слугувати підставою для відмови у прийнятті її на роботу з боку роботодавця [2, с. 73; 3, с. 32; 4, с. 313].

Разом з тим ми вважаємо справедливим погляд О. С. Пашкова, який, вказуючи на те, що випробування є факультативною умовою трудового договору, водночас зазначав: «... хоча ця умова передбачена законом, її включення в договір допускається тільки за взаємною згодою сторін. При запереченні з боку працівника договір або відкидається, або укладається без даної умови» [5, с. 259]. Ми вважаємо, що встановлення випробування при прийнятті на роботу є складовою права роботодавця на добір персоналу. З іншого боку, роботодавець як суб'єкт укладення трудового договору має право при його укладенні наполягати на внесенні відповідної умови до нього. І неприйняття такої умови іншим суб'єктом – працівником – унеможливує виникнення трудових правовідносин між ними.

Відповідно до Закону України «Про державну службу» випробування може застосовуватися поряд із таким заходом, як «конкурс». Слід одразу зауважити, що в проекті Трудового кодексу України [6] передбачається норма про невстановлення випробування переможцям конкурсного відбору на заміщення вакантної посади (ст. 47).

У юридичній літературі була висловлена позиція про помилковість останньої норми. Зокрема вказувалося на суттєві відмінності між категоріями «випробування» та «конкурс». Так, конкурсний відбір, який проводиться до укладення трудового договору і є підставою для його укладення, дозволяючи виявити кращого серед кандидатів за певними критеріями, не завжди виявляє всі якості його особистості як учасника певного трудового процесу. У цьому плані більш інформативним буде саме випробування, яке є умовою трудового договору та передбачає достатньо тривале вивчення особистих і ділових якостей працівника, оцінювання результатів його роботи, можливість взаємодії з іншими працівниками [7, с. 279–280].

Ми також підтримуємо позицію щодо можливості встановлення випробування особи, яка пройшла конкурсний відбір, однак з інших мотивів. Вважаємо, що можливість застосування роботодавцем будь-яких перевірочних засобів відповідності працівника роботі, яка йому доручається, є необхідною для належної реалізації права роботодавця на добір персоналу.

Відзначимо, що Закон України «Про державну службу» обмежує проходження випробування певними строками. Так, відповідно до ст. 26 Закону строк випробування встановлюється від 60 до 120 календарних днів.

Строки випробування передбачає також і Кодекс законів про працю України. Так, відповідно до ст. 27 Кодексу строк випробування при прийнятті на роботу, якщо інше не встановлено законодавством України, не може перевищувати трьох місяців, а в окремих випадках, за погодженням з відповідним виборним органом первинної профспілкової організації, – шести місяців. Строк випробування при прийнятті на роботу робітників не може перевищувати одного місяця.

Порівнюючи вищезазначені норми, слід підкреслити, що норми Закону України «Про державну службу» стосовно строків випробування знаходяться у межах норм, встановлених загальним трудовим законодавством. Разом з тим, на наш погляд, є доцільним закріпити у Законі необхідність погодження з профспілкою встановлення випробування строком більше трьох місяців.

Необхідно звернути увагу на те, що у Законі України «Про державну службу» практично не знайшли свого закріплення повноваження профспілок у сфері проходження державної служби. Вважаємо, що державні службовці потребують захисту та представництва своїх інтересів не менше, ніж працівники підприємств, а тому є необхідним передбачити у Законі України «Про державну службу» всі повноваження профспілок, закріплені у Кодексі законів про працю України.

Слід також відзначити, що ст. 26 Закону України «Про державну службу» не передбачає випадків, коли забороняється встановлювати випробування. Нагадаємо, що відповідно вимогу містить Кодекс законів про працю України. Так, відповідно до ч. 3 ст. 26 Кодексу, випробування не встановлюється при прийнятті на роботу: осіб, які не досягли вісімнадцяти років; молодих робітників після закінчення професійних навчально-виховних закладів; молодих спеціалістів після закінчення вищих навчальних закладів; осіб, звільнених у запас з військової чи альтернативної (невійськової) служби; інвалідів, направлених на роботу відповідно до рекомендації медико-соціальної експертизи. Випробування не встановлюється також при прийнятті на роботу в іншу місцевість і при переведенні на роботу на інше підприємство, в установу, організацію, а також в інших випадках, якщо це передбачено законодавством.

Вважаємо за доцільне, керуючись вищезазначеною нормою Кодексу та виходячи із особливостей прийняття на державну службу

та її проходження, визначених Законом України «Про державну службу», передбачити у Законі неможливість встановлення випробування для молодих спеціалістів після закінчення вищих навчальних закладів; осіб, звільнених у запас з військової чи альтернативної (невійськової) служби; при прийнятті на роботу в іншу місцевість і при переведенні на роботу в інший орган державної влади.

Також доцільно передбачити у ст. 26 Закону України «Про державну службу» наступну норму: «У період випробування на державного службовця поширюється законодавство про державну службу».

**Список літератури:** 1. Тимошук В. Новий закон про державну службу: новели та проблеми / В. Тимошук // Юридичний вісник України. – 2012. – № 5. – С. 4–5. 2. Процевський О. І. Роль угод у регулюванні праці по КЗпП УРСР / О. І. Процевський // Радянське право. – 1973. – № 5. – С. 73. 3. Бушенко П. А. Испытание при приеме на работу в условиях научно-технической революции / П. А. Бушенко // Проблемы социалистической законности. – Вып. 5. – Х., 1980. – С. 30–37. 4. Яценко Т. П. Випробувальний термін в трудовому договорі (контракт) при прийомі на службу до міліції України / Т. П. Яценко // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – № 29. – 2005. – С. 312–316. 5. Советское трудовое право : учебник / под ред. А. С. Пашкова, О. В. Смирнова. – М. : Юрид. лит., 1988. – 608 с. 6. Проект Трудового кодексу України [Електронний ресурс] : реєстр. № 1108 від 04.12.2007 / ініціатори Хара В. Г., Сухий Я. М., Стоян О. М. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?pf3511=30947](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=30947). 7. Мельник К. Ю. Випробування при прийнятті на службу до правоохоронних органів / К. Ю. Мельник // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2010. – Вип. № 1 (48). – С. 275–280.

*Надійшла до редколегії 28.08.2012*

*Рассмотрен порядок принятия на должности государственной службы. Изучена целесообразность применения конкурса и испытания при принятии на государственную службу в отдельных случаях. Предоставлены предложения по совершенствованию соответствующего законодательства.*

*The order of acceptance on position of government service is considered. Expediency of application of competition and test at an acceptance on government service on certain occasions is studied. Suggestions to the improvement of corresponding legislation are given.*

УДК 351.741

**В. Ю. Кікінчук**

## **ВИДИ ПРОЦЕДУР ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

*Запропоновано класифікацію процедур проходження служби в органах внутрішніх справ, визначено значення та особливості кожної з них.*

© Кікінчук В. Ю., 2012

Розвиток держави як потужного апарату, що забезпечує конституційні права і свободи громадян, вимагає чіткого правового регулювання державної служби. Задля вирішення цього питання, з одного боку, потребує посилення правоохоронної функції держави, активізація боротьби з різними правопорушеннями, з іншого – удосконалення державно-службових відносин суб'єктів правоохоронної діяльності, насамперед, процедур проходження ними державної служби.

Процедури проходження служби в органах внутрішніх справ були предметом досліджень О. М. Бандурки, М. І. Іншина, Н. П. Матюхіної, К. Ю. Мельника, О. М. Музичука, О. І. Павлинка та ін. Натомість у цій сфері залишається багато дискусійних, і відповідно невирішених теоретичних, нормативно-правових і практичних питань, які негативно впливають на виконання службовцями поставлених перед ними державних завдань. Отже, метою цієї статті є визначення видів процедур проходження служби в органах внутрішніх справ, уточнення значення та з'ясування особливостей кожної з них.

Вчені називають різну кількість процедур проходження служби [1, с. 112; 2, с. 19; 3, с. 153], у зв'язку з чим доцільно буде їх класифікувати за такими критеріями:

1) залежно від форми вираження:

а) процедури професійного відбору та прийняття на службу в органи внутрішніх справ, які можна визначити як систему послідовних дій уповноважених органів, спрямованих на проведення заходів, метою яких є формування конкурентного середовища, належний відбір та, безпосередньо, юридичне оформлення право-відносин працівника органів внутрішніх справ з Міністерством внутрішніх справ. Професійний відбір кандидатів на службу (навчання) в органи внутрішніх справ України – це комплекс заходів, які сприяють раціональному комплектуванню МВС України та підпорядкованих йому органів, підрозділів та служб особами, які здатні за своїми особистими, діловими і моральними якостями, освітнім рівнем, фізичною підготовкою і станом здоров'я виконувати покладені на ОВС завдання [2, с. 22];

б) процедури переміщення і просування по службі (так звані процедури «службової кар'єри»). Слід зазначити, що переміщення по службі може відбуватись як у межах одного територіального підрозділу, так і в межах усєї системи МВС, під час переміщення мова може йти про горизонтальне та вертикальне переміщення. Що ж стосується просування по службі, то залежно від якості виконання покладених завдань на кожного окремого працівника просування по службі може відбуватись як на вищу посаду, так і на нижчу. Залежно від того, яке саме переміщення чи просування по службі відбувається, відповідна процедура матиме свої особливості;

в) процедури присвоєння, зниження та позбавлення спеціальних звань. Присвоєння спеціальних звань є найважливішою умовою

правильної організації проходження служби в органах внутрішніх справ, розстановки кадрів, кар'єрного зростання персоналу. Спеціальні звання визначають старшинство у взаємовідносинах між працівниками, строки служби в ОВС. Вони мають істотне значення у визначенні прав на матеріальне та грошове забезпечення, державне забезпечення і пільги працівникам органів внутрішніх справ та членам їх родин [2, с. 52]. Порядок присвоєння спеціальних звань молодшого начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ визначається Міністерством внутрішніх справ України. Спеціальні звання старшого і середнього начальницького складу присвоюються в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України. Спеціальні звання вищого начальницького складу присвоюються Президентом України за поданням міністра внутрішніх справ України. Перелік посад вищого начальницького складу і відповідні цим посадам спеціальні звання затверджуються Кабінетом Міністрів України, а перелік посад старшого, середнього, молодшого начальницького і рядового складу – Міністерством внутрішніх справ України;

г) процедури професійної підготовки персоналу в органах внутрішніх справ. Це складна процедура, яка охоплює усі стадії процесу набуття працівником органів внутрішніх справ загальнотеоретичних та практичних знань. Так, згідно з п. 1.5 Положення з організації професійної підготовки осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України [4] (далі – Положення), система професійної підготовки уключає в себе: початкову підготовку вперше прийнятих на службу в ОВС працівників; підготовку у вищих навчальних закладах МВС України; післядипломну освіту; службову підготовку. Слід наголосити, що кожен з видів навчання має свою особливу процедурну форму. Це пов'язано з особливостями кожного з видів підготовки. Так, початкова підготовка (спеціалізація) – це процес формування в працівників ОВС спеціальних знань, умінь та навичок, необхідних для виконання службових обов'язків за конкретною посадою (п. 3.1 Положення). Її проходять працівники, яких уперше прийнято на службу в ОВС на посади рядового і начальницького складу. Курси початкової підготовки (спеціалізації) проводяться на базі ВНЗ МВС України та училищ професійної підготовки працівників міліції. Підготовка фахівців для органів внутрішніх справ у ВНЗ МВС України – це здобуття особами перемінного складу певного освітньо-кваліфікаційного рівня вищої освіти шляхом одержання знань в обсязі, що відповідає вимогам державного та галузевого стандартів вищої освіти, а також розвитку у них умінь та навичок, необхідних для якісного виконання покладених на ОВС завдань (п. 4.3 Положення). Післядипломна освіта – спеціалізоване вдосконалення освіти та професійної підготовки особи шляхом поглиблення, розширення й оновлення її професійних знань, умінь та навичок або отримання іншої професії, спеціальності на основі здобутого раніше освітньо-

кваліфікаційного рівня та практичного досвіду (ст. 47 Закону України «Про освіту», п. 5.1 Положення). Службова підготовка охоплює систему заходів, спрямованих на закріплення та оновлення в плановому порядку необхідних знань, умінь та навичок працівників з метою успішного виконання оперативно-службових завдань (п. 6.1 Положення);

г) атестаційні процедури в органах внутрішніх справ. Атестація (від лат. attestatio – свідчення, підтвердження) – перевірка та оцінка ділової кваліфікації працівників на предмет їх відповідності займаній посаді або здійснюваній роботі. Метою атестації є найбільш раціональне використання кадрів, підвищення ефективності їх праці [5, с. 161]. Атестація – це «визначення ділової та політичної кваліфікації робітника, характеристика його особистих якостей, оцінка результатів його службової діяльності» [6, с. 10]. Головним завданням атестування є оцінка ділових, професійних, особистих якостей особового складу органів та підрозділів внутрішніх справ, їх освітнього та кваліфікаційного рівня, фізичної підготовки на підставі глибокого і всебічного вивчення, визначення відповідності посадам, які вони обіймають, стимулювання їх творчої активності та відповідальності за стан боротьби зі злочинністю, зміцнення правопорядку, визначення перспектив їх службової кар'єри, запобігання вчиненню працівниками органів внутрішніх справ України протиправних дій, а також виявлення таких працівників, які не спроможні виконувати покладені на них завдання. Що ж стосується нормативно-правової бази, якою регламентована атестація, то в загальному вигляді її складають такі нормативно-правові акти: Конституція України, Кодекс законів про працю України, закони України «Про державну службу», «Про міліцію»; постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців» від 28.12.2000 № 1922, «Про затвердження Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ Української РСР» від 29.07.1991 № 114; наказ МВС України «Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ України» від 22.03.2005 № 181 та низка інших. Атестація, як і будь-яка інша процедура, має у своєму складі певні етапи: створення атестаційних комісій МВС України, організація, підготовка, проведення атестування та затвердження висновку атестаційної комісії, реалізація висновків атестування;

2) за поширеністю:

а) обов'язкові адміністративні процедури проходження служби, до яких пропонуємо віднести: процедури професійного відбору та прийняття на службу в органи внутрішніх справ; процедури професійної підготовки персоналу в органах внутрішніх справ; атестаційні процедури в органах внутрішніх справ; процедури оцінювання службової діяльності працівників органів внутрішніх справ; процедури стимулювання праці; процедури звільнення зі служби в



органах внутрішніх справ; контрольні процедури під час проходження служби в органах внутрішніх справ;

б) необов'язкові (факультативні) адміністративні процедури проходження служби, серед яких: переміщення і просування по службі, оскільки працівник може розпочати та завершити службу на одній і тій самій посаді; присвоєння, зниження та позбавлення спеціальних звань (працівник може мати одне й те ж саме спеціальне звання протягом усієї служби); притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників органів внутрішніх справ (під час служби працівник може не притягатися до відповідальності); забезпечення особистої безпеки працівників органів внутрішніх справ (застосовуються за певних обставин, як правило, до оперативно-слідчих працівників);

3) залежно від мети:

а) регулятивні адміністративні процедури, тобто такі, за допомогою яких здійснюється безпосереднє регулювання окремих аспектів проходження служби (переміщення по службі, атестування, присвоєння спеціального звання тощо);

б) охоронні процедури, які виникають із фактів неправомірної поведінки працівника органів внутрішніх справ (процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності, контрольні процедури);

4) залежно від ініціативи:

а) адміністративні процедури, що ініціюються суб'єктом, наділений владними повноваженнями (керівник, начальник), серед яких: переміщення і просування по службі; зниження та позбавлення спеціальних звань; притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників органів внутрішніх справ тощо;

б) адміністративні процедури, що ініціюються суб'єктом, якого не наділено владними повноваженнями, серед яких: прийняття на службу в органи внутрішніх справ; забезпечення особистої безпеки працівників органів внутрішніх справ; розгляд звернень, рапортів чи заяв працівників органів внутрішніх справ; звільнення зі служби в органах внутрішніх справ;

в) альтернативні адміністративні процедури, що можуть бути ініційовані будь-якою стороною службових відносин (наприклад, це стосується таких процедур, як просування по службі, звільнення зі служби тощо);

г) безініціативні адміністративні процедури, особливість яких полягає у тому, що їх початок залежить не від волі того чи іншого суб'єкта, а від нормативно визначених юридичних фактів (термінів проведення атестування, вислуги років, вислуги у спеціальному званні тощо);

5) за рівнем правового регулювання:

а) адміністративні процедури проходження служби в органах внутрішніх справ, які регламентовані законодавчими актами;

б) адміністративні процедури проходження служби в органах внутрішніх справ, які регламентовані підзаконними актами;

б) залежно від правового результату:

а) адміністративні процедури проходження служби в органах внутрішніх справ, пов'язані з прийняттям правового акта (наприклад, процедури прийняття на службу в органи внутрішніх справ, переміщення і просування по службі, присвоєння, зниження та позбавлення спеціальних звань, притягнення до дисциплінарної відповідальності, звільнення зі служби, кінцевою стадією яких є видання наказу чи розпорядження);

б) адміністративні процедури проходження служби в органах внутрішніх справ, не пов'язані з прийняттям правового акта (наприклад, процедури розгляду звернень, рапортів чи заяв працівників органів внутрішніх справ, контрольні процедури під час проходження служби в органах внутрішніх справ тощо).

Вчені висловлюють різні точки зору щодо сутності та структури адміністративних процедур у цілому та процедур проходження служби в органах внутрішніх справ зокрема. У цьому зв'язку доцільним буде розгляд окремих стадій (етапів) адміністративних процедур. На наш погляд, такі стадії можна об'єднати у дві групи: 1) загальні, характерні для будь-якого із перерахованих нами у першій класифікаційній групі виду і передбачають: початок процедури розгляду справи; розгляд справи; завершення процедури розгляду справи; 2) спеціальні, характерні для однієї (декількох) із них (наприклад, процедури професійного відбору, процедури розгляду звернень, процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності тощо).

Як вірно наголошує Б. М. Лазарев, «управлінські процедури за умови, звичайно, їх раціональності і чіткого дотримання на практиці створюють стійкий і чіткий порядок управлінської діяльності» [7, с. 16]. На нашу думку, призначення адміністративних процедур проходження служби в органах внутрішніх справ полягає: в упорядкуванні та приведенні до єдиних стандартів подібних за змістом та призначенням управлінських дій; у запобіганні зловживанням службовим становищем суб'єктів владних повноважень; у посиленні відповідальності суб'єктів владних повноважень за прийняті ними управлінські рішення; у забезпеченні реалізації прав і законних інтересів суб'єктів адміністративних процедур. Здійснивши класифікацію адміністративних процедур проходження служби в органах внутрішніх справ, визначивши їх стадії та призначення, до особливостей таких процедур пропонуємо віднести такі:

1) сферою їх реалізації є органи внутрішніх справ;

2) регламентуються нормативно-правовими актами, які містять норми адміністративного законодавства, більшою мірою, відомчого – системи МВС України;

3) суб'єктами таких процедур є: з одного боку, атестований працівник органів внутрішніх справ, з іншого – керівник (начальник) або інша особа, яку наділено владними повноваженнями щодо вирішення окремих питань, пов'язаних із проходженням служби;

4) мають службову спрямованість, оскільки пов'язані із врегулюванням подібних за змістом та призначенням питань, що стосуються державної служби;

5) мають внутрішню спрямованість, оскільки пов'язані із врегулюванням внутрішньоорганізаційних питань органів внутрішніх справ;

6) дисциплінують, підвищують організованість і дієвість учасників адміністративних відносин, які виникають з питань проходження служби в органах внутрішніх справ, оскільки визначають порядок, місце, час, методи та інші важливі складові їх взаємовідносин;

7) полягають у розгляді й вирішенні індивідуальних справ, що мають юридичне значення;

8) обов'язкові для виконання, їх порушення призводить до анулювання прийнятих рішень.

Вищенаведені особливості адміністративних процедур проходження служби в органах внутрішніх справ дозволили визначити їх як урегульований адміністративно-правовими нормами та обов'язковий для виконання порядок розгляду і вирішення внутрішньоорганізаційних індивідуальних справ, пов'язаних зі службовою діяльністю.

**Список літератури:** 1. Кулинич С. А. Управлінські процедури в діяльності органів прокуратури України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Кулинич Сергій Анатолійович. – Х., 2007. – 192 с. 2. Порядок проходження служби в ОВС : навч. посіб. / за заг. ред. М. І. Іншина, О. М. Музичука. – Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2009. – 256 с. 3. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2008. – 624 с. 4. Про затвердження Положення з організації професійної підготовки осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України : наказ МВС України від 13 квіт 2012 р. № 318 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0728-12>. 5. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. Ю. С. Шемшученко (та ін.). – К. : Укр. енцикл., 2001. – Т. 3. – 792 с. 6. Негру Ф. П. Научно-технический прогресс и трудовой договор : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудовое право; право социального обеспечения» / Ф. П. Негру. – М., 1972. – 26 с. 7. Управленческиепроцедуры / под ред. проф. Лазарева Б. М. – М. : Наука, 1988. – 271 с.

*Надійшла до редколегії 30.08.2012*

*Предложена классификация процедур прохождения службы в органах внутренних дел, определены значения и особенности каждой из них.*

*The classification of procedures of service in the organs of internal affairs is offered, the values and characteristics of each of them are certain.*

УДК 341.29:349.6(477/100)

**В. М. Комарницький**

## **МІЖНАРОДНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОНИ ТА ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ**

*Досліджено питання реалізації Україною міжнародно-правових угод у галузі охорони та використання природних ресурсів, обґрунтовано пропозиції щодо гармонізації екологічного законодавства України з міжнародним екологічним правом.*

Україна є учасником великої кількості міжнародних угод, які регулюють питання охорони та використання природних ресурсів. Згідно з Конституцією України чинні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України.

На організацію природокористування в Україні вплив міжнародно-правових актів має не завжди очевидний характер, а тому потребує окремого розгляду. Аналіз практики свідчить про різні аспекти цього впливу: територіальний (за масштабом поширення дії відповідних міжнародних угод), предметний (за колом природних ресурсів, що є предметом відповідних угод), організаційний (за складом вимог щодо впорядкування управління та контролю у сфері природокористування на певній території та стосовно певної сфери природокористування), законодавчий (у зв'язку з адаптацією національного законодавства до міжнародно-правових актів).

*Територіальний аспект* впливу міжнародно-правових актів на організацію спеціального природокористування виявляється в закріпленні відповідно до їх приписів на окремих територіях певного режиму природокористування, умов користування земельними ділянками. Найбільш типовим прикладом тут може бути Конвенція ООН з морського права (1982 р.), яка встановила сучасний загальний та екологічний правопорядок у Світовому океані, кодифікувала норми й принципи міжнародного морського права, зокрема, щодо використання природних ресурсів виключної економічної зони (*район, що знаходиться за межами територіального моря і прилягає до нього. Зовнішня межа виключної економічної зони знаходиться на відстані 200 морських миль, відрахованих від тих самих базисних ліній, що й територіальне море*). Керуючись цією Конвенцією, Україна, як і інші країни світу, визначила свою виключну економічну зону. Безпосередньо умови користування цією зоною, її природними ресурсами встановлено Законом України «Про виключну (морську) економічну зону України» від 16.05.1995 р. [1]. Так, передбачено, що делімітація виключної (морської) економічної зони провадиться з урахуванням законодавства України шляхом укладення угод з державами, побережжя яких протилежні або суміжні побережжю України, на підставі

принципів і критеріїв, загально визнаних у міжнародному праві, з метою досягнення справедливого вирішення цього питання (ст. 3). Україна у своїй виключній (морській) економічній зоні має: суверенні права щодо розвідки, розробки і збереження природних ресурсів як живих, так і неживих у водах, що покривають морське дно, на морському дні та в його надрах, а також з метою управління цими ресурсами і щодо здійснення інших видів діяльності з економічної розвідки та розробки зазначеної зони, у тому числі виробництву енергії шляхом використання води, течій і вітру; юрисдикцію, передбачену відповідними положеннями цього Закону та нормами міжнародного права, щодо створення і використання штучних островів, установок і споруд, здійснення морських наукових досліджень, захисту та збереження морського середовища; інші права, передбачені законодавчими актами України та загально визнаними нормами міжнародного права. Метою правового режиму виключної (морської) економічної зони є захист економічних й екологічних інтересів України, взяття під контроль діяльності іноземних юридичних і фізичних осіб у її межах шляхом установлення умов та порядку отримання ними дозволів на спеціальне користування цими та іншими природними ресурсами, здійснення уповноваженими органами контролю за додержанням умов наданих дозволів та інших вимог законодавства щодо захисту суверенних прав України у її виключній (морській) економічній зоні, використання природних ресурсів у цій зоні та здійснення інших видів діяльності, що можуть вплинути на стан довкілля в ній. Зокрема, згідно з Порядком і умовами використання рибних та інших водних живих ресурсів виключної (морської) економічної зони України іноземними юридичними і фізичними особами, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 13.08.1999 № 1490 [2], використання водних живих ресурсів може здійснюватися за умов гарантування безпечного екологічного середовища для існування водних живих ресурсів, недопущення його погіршення. Таке використання здійснюється за плату та за спеціальними дозволами, виданими уповноваженим органом у межах затверджених Мінприроди України лімітів на основі біологічних обґрунтувань.

Якщо режим природокористування в межах виключної (морської) економічної зони має забезпечувати насамперед контроль за діяльністю іноземних юридичних і фізичних осіб, захист національних екологічних та економічних інтересів, то вплив міжнародно-правових актів, пов'язаних з охороною тваринного та рослинного світу, у територіальному зрізі має завданням посилити охорону фауни та флори в місцях їх оселення та зростання. Територіям цих місць згідно з міжнародними угодами (Конвенцією про водноболотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовища існування водоплавних птахів (1971 р.), Конвенцією про охорону дикої флори і фауни та природних середовищ їх існування в Європі (1979 р.), Конвенцією про біологічне різноманіття

(1992 р.) тощо) може надаватися статус відповідних природоохоронних територій (біосферних заповідників, водно-болотних угідь, які мають міжнародне значення, та ін.), а через це на них запроваджуються заборони або обмеження на використання природних ресурсів, у тому числі на засадах спеціального природокористування. Формування природоохоронних територій регулюється законами України («Про екологічну мережу України», «Про природно-заповідний фонд України», «Про Генеральну схему планування території України» та ін.), підзаконними актами (постановами Кабінету Міністрів України від 12.05.1997 № 439 «Про затвердження Концепції збереження біологічного різноманіття України», від 23.11.1995 № 935 «Про заходи щодо охорони водно-болотних угідь, які мають міжнародне значення» тощо), державними програмами (Загальнодержавною програмою формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки, затвердженою Законом від 21.09.2000 № 1989-III [3], Концепцією Загальнодержавної програми розвитку заповідної справи на період до 2020 року, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.02.2006 № 70-р).

Окремими міжнародними угодами визначаються умови природокористування на території України для іноземних юридичних та фізичних осіб, іноземних держав. Зокрема, за міжнародними угодами іноземні юридичні та фізичні особи здійснюють промисел рибних та інших живих ресурсів, а також дослідження, розвідку та інші операції, пов'язані з таким промислом, у виключній (морській) економічній зоні України (ст. 7 Закону України «Про виключну (морську) економічну зону України»). Зазначені особи повинні дотримуватися вимог щодо збереження рибних та інших живих ресурсів, а також інших положень і умов, установлених актами законодавства України.

Договорами з іншими державами Україна також регулює надання земельних ділянок для певних цілей та визначає умови їх використання, вимоги щодо природокористування на прикордонній території. Так, за Консульською конвенцією між Україною і Республікою Польщею [4], яка набрала чинності в Україні 21.01.1994, акредитуюча держава має право на умовах, передбачених законами та іншими положеннями держави перебування: придбати у власність або орендувати, володіти і використовувати ділянки землі, будівлі або частини будівель, призначені для перебування консульської установи, для резиденції глави консульської установи або для житлових приміщень інших працівників консульської установи; будувати або пристосовувати для цих цілей будівлі на придбаних ділянках землі; передавати права власності на ділянки землі, будівлі або частини будівель, таким чином придбаних або побудованих.

Умови рибальства, полювання, лісогосподарства, експлуатації надр та охорони довкілля на державному кордоні визначено Договором між Україною та Румунією про режим українсько-румунського державного кордону, співробітництво та взаємну

допомогу з прикордонних питань [5], ратифікованим Україною 12.05.2004. Так, рибальство у прикордонних водах дозволяється до лінії державного кордону відповідно до внутрішнього законодавства кожної Договірної Сторони за умови заборони використання вибухових, отруйних та інших речовин, які могли б призвести до масового знищення та травмування риби. Також до лінії державного кордону дозволяється полювання відповідно до внутрішнього законодавства кожної Договірної Сторони. При цьому відстріл та переслідування об'єктів полювання через державний кордон заборонено. Якщо ж із причини природних явищ або під час вирубки лісів дерева падатимуть за лінію державного кордону, відповідні органи Договірних Сторін поінформують про це один одного та вживуть заходів для транспортування дерев на територію тієї Договірної Сторони, звідки вони походять. Дослідницькі та експлуатаційні роботи щодо надр можуть здійснюватися не ближче ніж за 20 метрів до лінії державного кордону, якщо Договірні Сторони не домовляться про інше.

Узагальнюючи розглянуте, можна констатувати, що практична реалізація міжнародних договорів, учасником яких є Україна, у багатьох випадках пов'язана з окремими місцевостями України. Це зумовлено екологічними та іншими чинниками, які властиві для окремих територій і викликають потребу застосовувати щодо них заходи, передбачені міжнародно-правовими актами. В одних випадках до таких заходів відноситься визначення спеціальних територій (зон, угідь, прикордонних територій, природних заповідників тощо), де запроваджується охоронний режим, складовою якого є заборона чи обмеження спеціального природокористування або ж установлення спеціальних умов, що мають забезпечити додаткові гарантії додержання правового режиму на відповідних територіях у процесі природокористування. В інших випадках території, на які поширюється дія міжнародних угод, визначаються автоматично з огляду на знаходження на них об'єктів, що охороняються за міжнародними договорами. Акцент на збереженні, раціональному використанні природних ресурсів, захисті національних екологічних інтересів у міжнародних угодах має прояв у встановленні заборон чи обмежень щодо здійснення спеціального природокористування та встановлення спеціальних заходів організаційного характеру, котрі мають гарантувати захист екологічних інтересів України при вирішенні питань, що становлять загальний інтерес як для України, так і для інших країн.

*Поділ міжнародних угод, укладених Україною, за колом природних ресурсів, що є предметом відповідних угод, висвітлює спрямованість міжнародної природоресурсної проблематики, з якою стикається Україна. Значення цих угод для природокористування полягає в тому, що вони орієнтують на підвищену увагу до охорони окремих природних ресурсів, ставлять вимоги, що мають гарантувати захист середовища перебування, збереження екологічних*

умов існування, кількісного та якісного складу об'єктів тваринного та рослинного світу. Ці вимоги обмежують масштаби та інтенсивність природокористування у певних місцевостях та стосовно певних природних ресурсів, передбачають спеціальні заходи щодо контролю за використанням природних ресурсів. Наприклад, надання водно-болотному угіддю статусу міжнародного значення, головним чином як середовища існування водоплавних птахів (відповідно до Конвенції про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовища існування водоплавних птахів (1971 р.) [6], учасницею якої є Україна, покладає на власників (користувачів) земельних ділянок та інших природних ресурсів у межах цих угідь обов'язок здійснювати свою господарську діяльність таким чином, щоби сприяти їх захисту та збереженню місць розмноження водоплавних птахів.

Статус водно-болотного угіддя міжнародного значення підтверджується міжнародним сертифікатом, копія якого надсилається власникам та користувачам земельних ділянок та інших природних ресурсів. Також на всі водно-болотні угіддя міжнародного значення в установленому порядку складаються паспорти. Мінприроди та його територіальні органи за узгодженням із користувачами (власниками) земельних ділянок та інших природних ресурсів забезпечують установлення спеціальних знаків на межах водно-болотних угідь міжнародного значення. Межі водно-болотних угідь міжнародного значення наносяться на плани та карти відповідних земельних ділянок.

Істотно обмежують сферу застосування спеціального використання морського середовища для потреб захоронення небезпечних відходів, скидів забруднюючих речовин, а також використання атмосферного повітря для викидів забруднюючих речовин Конвенція про запобігання забрудненню моря скидами відходів та інших матеріалів (1972 р.), Конвенція про захист Чорного моря від забруднення (1994 р.), Конвенція про транскордонне забруднення повітря на великі відстані (1979 р.), Конвенція про охорону озонного шару (1985 р.) та інші.

Обмеження щодо добування й іншого використання певних видів дикої фауни та флори передбачено Конвенцією про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення (1973 р.), Конвенцією про збереження мігруючих видів диких тварин (1979 р.).

Однією з важливих рис міжнародних угод у цій сфері є покладання на відповідні сторони обов'язку щодо здійснення різного роду організаційних заходів, пов'язаних із забезпеченням реалізації їх вимог. *Ідеться про організуючий вплив міжнародних правових актів на вирішення завдань охорони та регіонального використання природних ресурсів.* Цей вплив має конкретний характер, оскільки вимоги міжнародних правових актів прямо зобов'язують Україну як сторону відповідної угоди здійснити ті чи інші дії.



Наприклад, в Україні велику увагу було приділено виконанню вимоги Конвенції про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовища існування водоплавних птахів, яка стосувалася визначення кожною з договірних сторін придатних водно-болотних угідь на своїй території для внесення їх до Списку водно-болотних угідь міжнародного значення. Значну роль у цьому відіграла Постанова Кабінету Міністрів від 29.08.2002 № 1287 «Про порядок надання водно-болотним угіддям статусу водно-болотних угідь міжнародного значення», якою встановлено порядок визначення водно-болотних угідь, котрим може бути надано відповідний статус. Іншим прикладом такого роду може служити Конвенція про збереження мігруючих видів диких тварин, якою забороняється добування тварин, що віднесені до зникаючих видів. Виняток зроблено для добування з науковою метою, з метою сприяння відтворенню або виживанню виду, який перебуває під загрозою зникнення, або ж якщо цього потребують надзвичайні обставини. Цю заборону враховано в Законі України «Про Червону книгу України» від 07.02.2002 [7], за яким спеціальне використання (добування) об'єктів Червоної книги здійснюється у виняткових випадках лише у наукових і селекційних цілях відтворення популяцій (ст. 19).

У ширшому контексті сформульовано приписи Конвенції про біологічне різноманіття (1992 р.), які, зокрема, покладають на договірні сторони розроблення національної стратегії, планів чи програм збереження й сталого використання біологічного різноманіття. В Україні це питання вирішується шляхом прийняття відповідних програм, зокрема Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки та Концепції Загальнодержавної програми розвитку заповідної справи на період до 2020 року.

Оцінюючи реалізацію міжнародно-правових договорів в Україні, слід звернути увагу, що її ефективність тим вища, чим краще гармонізовані з міжнародно-правовою термінологією положення вітчизняного законодавства. Велике значення має й точність перекладу українською мовою офіційних текстів міжнародних угод, урахування при цьому особливостей законодавчої термінології в Україні. З цієї точки зору, наявність в екологічному законодавстві України двох дублюючих один одного термінів «довкілля» та «навколишнє природне середовище» є невиправданою, бо це утворює неоднозначність у розумінні того, що є предметом регулювання. Адже акцент на природному середовищі штучно звужує предмет регулювання. Важливе й те, що природному середовищу в чистому вигляді вже практично не існує. У спеціальній літературі підкреслюється, що під впливом науково-технічного прогресу в останні півстоліття утворилося нове антропогенно-природне середовище (понад 90 % екосистем у світі є штучними) [8, с. 11]. Тож більш правильно говорити про охорону довкілля як комплексного природно-

антропогенного явища. Цей момент ураховано в Конституції України, в якій замість терміна «природне середовище» використано термін «довкілля». Уживання терміна «природне середовище» в екологічному законодавстві сьогодні можна пояснити лише інертністю законодавця в його оновленні, приведенні у відповідність до Основного Закону України. Втім, незважаючи на зазначене, з часом термін «довкілля» повністю замінить термін «природне середовище». На тлі об'єктивно зрозумілої конкуренції наведених термінів є нелогічною спроба застосовувати термін «навколишнє середовище». Це, зокрема, зроблено в офіційному перекладі українською мовою Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті [9]. У цьому випадку не враховано, що поняття «навколишнє середовище» в екологічному законодавстві України, у Конституції України розкривається через термін «довкілля». Останній має застосовуватися в усіх перекладах міжнародно-правових актів, у котрих ідеться про охорону середовища, що оточує людину (довкілля).

Міжнародний аспект охорони довкілля варто було б ширше відтворити серед правових принципів, що визначають політику України у сфері взаємодії людини та природи. Крім фокусування уваги на участі в міжнародному співробітництві в цій сфері, у ст. 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.19991 р. [10] треба було б зафіксувати обов'язки України у співпраці зі своїми сусідами з питань охорони довкілля, екологічної безпеки, запобігання надзвичайним екологічним ситуаціям та їх ліквідації, використання своїх територій з урахуванням екологічних інтересів інших держав.

**Список літератури:** 1. Про виключну (морську) економічну зону України : закон України від 16.05.1995 № 162/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/162/95-вр>. 2. Про затвердження Порядку і умов використання рибних та інших водних живих ресурсів виключної (морської) економічної зони України : постанова Кабінету Міністрів України від 13.08.1999 № 1490 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 33. – Ст. 145. 3. Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки : закон України від 21.09.2000 № 1989-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1989-14>. 4. Консультська конвенція між Україною і Республікою Польщею : від 08.09.1991, ратиф. постановою Верховної Ради України від 14.07.1993 № 3380-XII, набр. чинності в Україні 21.01.1994 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 41. – Ст. 2782. 5. Договір між Україною та Румунією про режим українсько-румунського державного кордону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань : від 17.06.2003, ратиф. законом України від 12.05.2004 № 1714-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 35. – Ст. 417. 6. Конвенція про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовище існування водоплавних птахів : від 02.02.1971, із поправ. згідно з Париз. протоком від 03.12.1982 і Ріджин. поправ. від 28.05.1987 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/>

995\_031. – Україна стала учасницею згідно із законом України від 29.10.1996 № 437/96-ВР. **7.** Про Червону книгу України : закон України від 07.02.2002 № 3055-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3055-14>. **8.** Екологічне право України. Академічний курс : підручник. – 2-ге вид. / [Г. І. Балок, А. П. Гетьман, М. І. Срофеев та ін.] ; за заг. ред. Ю. С. Шемшученка ; Київ. ун-т права. – К. : Юрид. думка, 2008. – 720 с. **9.** Про ратифікацію Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті : закон України від 19.03.1999 № 534-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 18. – Ст. 153. **10.** Про охорону навколишнього природного середовища : закон України від 25.06.1991 № 1264-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.

Надійшла до редколегії 28.08.2012

*Исследованы вопросы реализации Украиной международно-правовых соглашений в области охраны и использования природных ресурсов, обоснованы предложения по гармонизации экологического законодательства Украины с международным экологическим правом.*

*The issues of realization by Ukraine of international legal agreements on the protection and usage of natural resources are investigational, the proposals on the harmonization of Ukraine's environmental legislation with international environmental law are justified.*

УДК [349.22:331.108.642](477)

**Р. Т. Сардінов**

## **ДИСЦИПЛІНАРНІ СТЯГНЕННЯ ЯК ЗАСІБ СТИМУЛЮВАННЯ ПРАЦІ**

*Досліджено стимулюючу роль дисциплінарних стягнень. Визначено поняття «дисциплінарне стягнення». Подано пропозиції щодо вдосконалення законодавства, яке регламентує дисциплінарні стягнення.*

Як відомо, роботодавець володіє дисциплінарною владою відносно працівника, яка проявляється у можливості для першого застосовувати до другого заохочення та дисциплінарні стягнення за певні дії чи бездіяльність. Так, ще Ю. П. Орловський відзначав, що вступивши у трудові правовідносини, громадянин зобов'язаний виконати певну трудову функцію з підпорядкуванням внутрішньому трудовому розпорядку. Цьому обов'язку кореспондує дисциплінарна правомочність, що, безперечно, входить до змісту трудової правосуб'єктності підприємства [1, с. 266].

Управління найманою працею ґрунтується на можливості роботодавця застосовувати санкції несприятливого характеру до порушників установленого порядку. Як справедливо відзначається в літературі, роботодавець має право притягати порушників трудової дисципліни до відповідальності, але може скористатися цим правом на свій розсуд: вибрати з можливих до застосування

покарань найбільш оптимальний варіант або взагалі відмовитися від притягнення порушника до відповідальності [2, с. 395].

Взагалі ж проблематика дисциплінарних стягнень є доволі важливою для юридичної науки, що обумовлює і великий інтерес серед науковців до її розробки. Так, серед вчених, які вивчали зазначені проблеми, слід відзначити: А. А. Абрамову, М. Г. Александрова, С. С. Алексєєва, О. М. Бандурку, Б. К. Бегічева, В. С. Венедіктова, Д. О. Гавриленка, С. С. Карінського, А. Т. Комзюка, К. Ю. Мельника, О. С. Пашкова, П. Д. Пилипенка, В. М. Смирнова, В. Г. Ротаня, В. М. Толкунову, В. І. Щербину. Разом із тим, і наука, і законодавство, і правозастосування свідчать, що в цій сфері існує ще чимало проблем, вирішення яких вимагає уваги сучасних фахівців. Отже, метою статті є спроба відповіді на коло запитань, які виникають під час аналізу національного законодавства у сфері дисциплінарних стягнень.

Як відомо, до працівника може бути застосовано дисциплінарне стягнення лише у випадку здійснення ним дисциплінарного проступку. Слід одразу відзначити, що чинний сьогодні Кодекс законів про працю (КЗпП) України не визначає ані категорію «дисциплінарний проступок», ані категорію «дисциплінарне стягнення». Вважаємо такий стан певним недоглядом законодавця, адже, на наш погляд, основний трудовий закон країни повинен містити такі визначення.

У юридичній літературі можна виокремити наступні визначення поняття «дисциплінарний проступок». Так, В. І. Прокопенко визначає дисциплінарний проступок як винне невиконання або неналежне виконання працівником покладених на нього законодавством про працю, колективним і трудовим договорами трудових обов'язків [3, с. 412–413]. С. М. Прилишко вказує, що дисциплінарний проступок визначають як винне протиправне невиконання або неналежне виконання працівником своїх трудових обов'язків [4, с. 456]. С. М. Синчук під дисциплінарним проступком розуміє винне, протиправне невиконання чи неналежне виконання працівником трудових обов'язків, передбачених законодавством про працю, колективним та трудовим договорами, що призводить до порушення внутрішнього трудового розпорядку на підприємстві [5, с. 360–361]. На думку О. В. Абрамової, під дисциплінарним проступком розуміється протиправне, винне невиконання або неналежне виконання працівником покладених на нього трудових обов'язків, що тягне за собою застосування заходів дисциплінарного впливу, а також інших заходів правового впливу, передбачених у чинному законодавстві [6, с. 248].

Виходячи з вищезазначеного, слід констатувати, що коли мова йде про дисциплінарний проступок, то це пов'язано з невиконанням або неналежним виконанням працівником своїх трудових обов'язків. У літературі цілком справедливо відзначається, що такі дії повинні мати винний та протиправний характер. Отже, у КЗпП України і проекті Трудового кодексу України необхідно передбачити

статтю з назвою «Дисциплінарний проступок», у якій зокрема передбачити визначення відповідного поняття, а саме: «дисциплінарний проступок – винне, протиправне невиконання або неналежне виконання працівником покладених на нього трудових обов'язків».

Стосовно терміну «дисциплінарне стягнення», то тут у юридичній літературі спостерігається наступна картина. Так, на думку О. Е. Лейста, призначення дисциплінарних стягнень – охорона трудових відносин. Саме специфіка цих відносин зумовлює характер дисциплінарних стягнень. По-перше, стягнення накладаються керівниками трудового процесу. По-друге, специфіка трудових відносин впливає на характер зазначених санкцій. Такі заходи, як догана, зауваження майже не мають місця в інших галузях права [7, с. 104].

На наш погляд, призначенням дисциплінарних стягнень є ще й стимулювання праці. Так, В. Антипіна відзначає, що іноді зустрічаються працівники, утриманське налаштування яких починає домінувати над позитивними якостями. Замінити таких працівників у даний момент з якихось причин неможливо, а позитивна стимуляція не дає очікуваного ефекту. Однак для того щоб негативне стимулювання було ефективним, воно має застосовуватися тільки за умови повної об'єктивності. Завдання керівника полягає в тому, щоб після застосування дисциплінарних стягнень «не вбити» у працівника бажання добре працювати [8].

О. Ю. Сіяньська визначає дисциплінарне стягнення в органах внутрішніх справ як захід дисциплінарного впливу, який застосовується до осіб рядового і начальницького складу за вчинення ними дисциплінарних проступків [9, с. 40].

В основному погоджуючись із запропонованою дефініцією, разом із тим вважаємо більш правильним у ньому необхідність розкрити зміст терміна «дисциплінарний проступок». Отже, пропонуємо власне визначення дисциплінарного стягнення: «дисциплінарне стягнення – це захід впливу, який застосовується до працівника за винне, протиправне невиконання або неналежне виконання ним покладених на нього трудових обов'язків, який виявляється у негативних наслідках для працівника». Зазначене визначення доцільно закріпити у відповідних статтях чинного та майбутнього основного трудового закону.

КЗпП України передбачає, що за порушення трудової дисципліни до працівника може бути застосовано тільки один із таких заходів стягнення: 1) догана; 2) звільнення. Законодавством, статутами і положеннями про дисципліну можуть бути передбачені для окремих категорій працівників також інші дисциплінарні стягнення (ст. 147).

Слід відзначити, що статuti і положення про дисципліну, які можуть передбачати стягнення для окремих категорій працівників, про які йдеться у ст. 147 КЗпП України, повинні мати статус закону. Так, відповідно до п. 22 ст. 92 Конституції України, виключно законами України визначаються засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них.

І дійсно, практично всі діючі дисциплінарні статuti мають статус закону. Це закони України «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України», «Про Дисциплінарний статут митної служби України», «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України», «Про Дисциплінарний статут служби цивільного захисту», «Про Дисциплінарний статут Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України». Разом із тим, Дисциплінарний статут прокуратури України було затверджено Постановою Верховної Ради України від 6 листопада 1991 р. № 1796-ХІІ.

Як справедливо відзначають автори Науково-практичного коментарю до законодавства України про працю, п. 22 ст. 92 Конституції не допускає визначення іншими нормативними актами, крім законів, діянь, які є дисциплінарними порушеннями, та відповідальності за їх вчинення. Водночас і процес приведення законодавчих актів у відповідність із Конституцією не може бути нескінченним [10, с. 641]. Слід також погодитися з точкою зору А. В. Гребенщикова, що роботодавці не можуть встановлювати і застосовувати будь-які додаткові види дисциплінарних стягнень крім тих, що закріплені у законі. Отже, будь-які спроби інших суб'єктів регулювання відносин у сфері праці встановити якісь додаткові види дисциплінарних стягнень повинні визначатися як незаконні [2, с. 395].

Слід зазначити, що проект Трудового кодексу України дещо розширює перелік дисциплінарних стягнень. Так, відповідно до ст. 402 Проекту, дисциплінарними стягненнями, які застосовуються до працівників за вчинення ними дисциплінарних проступків, є зауваження, догана і звільнення. Для окремих категорій працівників законами можуть встановлюватися інші види дисциплінарних стягнень. Не допускається застосування дисциплінарних стягнень, не передбачених цим Кодексом і законами.

Отже, як можна побачити, розробники Проекту передбачили безумовне закріплення будь-яких дисциплінарних стягнень у законах.

Доволі цінним для нашого дослідження може бути досвід у цій сфері найближчого сусіда по колишньому Радянському Союзу – Російської Федерації. Передусім слід відзначити, що Трудовий кодекс Російської Федерації (ТК РФ) у ст. 192 «Дисциплінарні стягнення» не містить визначення категорії «дисциплінарне стягнення», але передбачає визначення дисциплінарного проступку. Це не може не викликати здивування, адже стаття має назву «Дисциплінарні стягнення» і саме це визначення має бути закріплене у статті.

Стаття 192 ТК РФ закріплює наступні дисциплінарні стягнення: 1) зауваження; 2) догана; 3) звільнення. При поверховому порівнянні з проектом Трудового кодексу України у кількості й видах дисциплінарних стягнень спостерігається повний збіг. Зазначена стаття ТК РФ передбачає також інші положення, схожі з вітчизняними у цій сфері. Так, відповідно до ст. 192 ТК РФ, федеральними законами, статутами і положеннями про дисципліну для окремих категорій працівників можуть бути передбачені також і інші дисциплінарні стягнення. Не допускається застосування дисциплінарних

стягнень, не передбачених федеральними законами, статутами і положеннями про дисципліну. Під час накладення дисциплінарного стягнення мають враховуватися тяжкість здійсненого проступку та обставини, за яких його було здійснено.

В. І. Щербина вказує на те, що зауваження взагалі не можна визнавати дисциплінарною санкцією, оскільки сутністю зауваження є нагадування роботодавцем працівникові про його трудові обов'язки та попередження про недопустимість порушень трудової дисципліни. Йдеться про випадки несуттєвих порушень трудової дисципліни, коли дисциплінарні санкції не можуть бути застосовані через відсутність шкідливих наслідків. Тому вчений вважає не виправданим і малоефективним встановлення у проекті Трудового кодексу України зазначеного стягнення [11, с. 46].

На наш погляд, роботодавець повинен володіти широким спектром засобів дисциплінарного впливу, щоб диференційовано підходити до кожного конкретного випадку порушення трудової дисципліни. У цьому сенсі ми підтримуємо національного законодавця, який встановив для окремих категорій працівників більш широкий перелік дисциплінарних стягнень.

Як вже відзначалось вище, в Україні прийнято низку дисциплінарних статутів, затверджених законами, які встановлюють певні особливості застосування дисциплінарних стягнень до певних категорій працівників, зокрема встановлюють додаткові заходи дисциплінарного стягнення.

У юридичній літературі це пов'язується з підвищеною суспільною небезпекою неправомірної поведінки працівників цих галузей [2, с. 395].

І дійсно, якщо звернути увагу на органи, в яких прийняті дисциплінарні статuti, то вищезазначена позиція – перше, що спадає на думку. Так, не секрет, що прокуратура, органи внутрішніх справ, служба спеціального зв'язку та захисту інформації, служба цивільного захисту, митна служба є доволі специфічними місцями роботи, а працівники, які в них працюють, виконують доволі відповідальні функції.

Дисциплінарні стягнення, які накладаються на зазначених працівників, перебувають у діапазоні між зауваженням та звільненням. Наприклад, відповідно до ст. 13 Закону України «Про Дисциплінарний статут Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України», на осіб рядового і начальницького складу Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України за порушення службової дисципліни можуть накладатися такі види дисциплінарних стягнень: 1) зауваження; 2) догана; 3) сувора догана; 4) попередження про неповну службову відповідність; 5) пониження в посаді; 6) пониження у спеціальному званні на один ступінь; 7) звільнення зі служби. На курсантів навчальних закладів Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України крім стягнень, передбачених ч. 1 цієї статті, може накладатися стягнення у вигляді позбавлення чергового звільнення з

розташування закладу. Відповідно до ст. 12 Закону України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України», на осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ за порушення службової дисципліни можуть накладатися такі види дисциплінарних стягнень: 1) усне зауваження; 2) зауваження; 3) догана; 4) сувора догана; 5) попередження про неповну посадову відповідність; 6) звільнення з посади; 7) пониження у спеціальному званні на один ступінь; 8) звільнення з органів внутрішніх справ.

Слід звернути увагу на те, що в окремих дисциплінарних статутах як дисциплінарне стягнення передбачено пониження в посаді. Потрібно підкреслити, що у випадках пониження працівника у посаді змінюється не тільки посада, а й вимоги до рівня його кваліфікації. Як відомо, такі дії потребують згоди працівника. З огляду на це та керуючись ст. 43 Конституції України, пониження в посаді у порядку дисциплінарного стягнення, що проводиться відповідним керівником, якому надане зазначене право, має ознаки застосування примусової праці, яка заборонена в Україні.

**Список літератури:** 1. Иванов С. А. Советское трудовое право: вопросы теории / С. А. Иванов, Р. З. Лившиц, Ю. П. Орловский. – М. : Наука, 1978. – 382 с. 2. Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации / отв. ред. А. М. Куренной, С. П. Маврин, Е. Б. Хохлов. – 2-е изд., доп. – М. : Издат. Дом «Городец», 2007. – 736 с. 3. Прокопенко В. І. Трудове право України : підручник / В. І. Прокопенко. – Х. : Консум, 1998. – 480 с. 4. Прилипко С. М. Трудове право України : підручник / С. М. Прилипко, О. М. Ярошенко. – Х. : Видавець ФО-П Вапнярчук Н. М., 2008. – 664 с. 5. Трудове право України : навч. посіб. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / П. Д. Пилипенко, В. Я. Бурак, В. Я. Козак та ін. ; за ред. П. Д. Пилипенка. – К. : Ін Юре, 2003. – 536 с. 6. Трудовое право России : учебник (краткий курс) / отв. ред.: Ю. П. Орловский, А. Ф. Нуртдинова. – М. : Контракт ; Инфра-М, 2003. – VI, 401 с. – (Высшее образование). 7. Лейст О. Э. Санкции в советском праве / О. Э. Лейст. – М. : Госюриздат, 1962. – 238 с. 8. Антипина В. Негативное стимулирование [Електронний ресурс] / В. Антипина. – Режим доступу: [hr-portal.ru>article/negativnoe-stimulirovanie](http://hr-portal.ru/article/negativnoe-stimulirovanie). 9. Сияньська О. Ю. Засоби забезпечення службової дисципліни в органах внутрішніх справ України (організаційно-правові питання) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Сияньська Олена Юхимівна. – Х., 2001. – 215 с. 10. Науково-практичний коментар до законодавства України про працю / Б. С. Стічинський, І. В. Зуб, В. Г. Ротань. – К. : АСК, 2002. – 1024 с. 11. Щербина В. І. Дисциплінарні санкції: проблеми ефективності в умовах ринкових відносин / В. І. Щербина // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 10. – С. 45–49.

Надійшла до редколегії 28.08.2012

*Исследована стимулирующая роль дисциплинарных взысканий. Определено понятие «дисциплинарное взыскание». Предоставлены предложения по усовершенствованию законодательства, регламентирующего дисциплинарные взыскания.*

*The stimulant role of disciplinary penalties is investigational. A concept «Disciplinary penalty» is certain. The suggestions on the improvement of legislation regulating disciplinary penalties are given.*



УДК 349.41

**В. С. Терещук**

## **ПРАВА ТА ОBOB'ЯЗКИ СУБ'ЄКТІВ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ МОРСЬКОГО ТРАНСПОРТУ**

*Проаналізовано положення земельного законодавства України щодо змісту прав і обов'язків суб'єктів права власності та права користування землями морського транспорту, виявлено деякі недоліки в регулюванні цього питання.*

Земля в Україні належить до її основних національних багатств, у зв'язку із чим від держави вимагається ретельно забезпечувати її охорону. Як природна продуктивна сила багатofункціонального соціального, економічного та екологічного призначення земля стала значущим предметом суспільних відносин, важливим об'єктом правового регулювання. При цьому з розвитком науково-технічного прогресу її значення в життєдіяльності суспільства зростає, а в умовах всесвітньої глобалізації досконалість організації правовідносин у земельній сфері впливатиме на стабільність політичної системи країни. Тому подальша розробка проблем правового регулювання земельних відносин, формулювання обґрунтованих пропозицій щодо удосконалення його форм і засобів є актуальним завданням вітчизняної науки земельного права.

До дискусійних і недостатньо розроблених наукових і практичних проблем земельного права належить правовий режим земель та його особливості. У юридичній науці загальним питанням характеристики землі як об'єкта правового регулювання присвячено роботи таких науковців, як В. І. Андрейцев, Г. І. Балюк, Ю. О. Вовк, В. К. Гуревський, А. П. Гетьман, І. І. Каракаш, П. Ф. Кулинич, В. А. Мунтян, В. В. Носік, О. О. Погрібний, В. І. Семчик, Н. І. Титова, В. І. Федорович, Ю. С. Шемшученко, А. П. Шеремет, М. В. Шульга, В. З. Янчук та ін. Правовий режим земель розглядався, зокрема, в дослідженнях Г. А. Аксеньонка, А. В. Венедиктова, Т. М. Гапотченко, І. О. Іконицької І. І. Євтихєєва, М. І. Краснова та інших вітчизняних і зарубіжних правознавців. Віддаючи належне внеску цих та інших дослідників у розробку вказаних проблем, слід погодитись із М. В. Шульгою, який зазначає, що визначальним, домінуючим для правового режиму земель є їх основне цільове призначення, а тому не може існувати одночасно в однаковій мірі тотожних правових режимів [1, с. 116]. Оскільки ж згідно зі ст. 19 Земельного кодексу (далі – ЗК) України [2] землі в Україні розділено за цільовим призначенням на дев'ять категорій, розгляд правового режиму земель та його елементів також доцільно здійснювати диференційовано, з урахуванням цієї законодавчої класифікації та особливостей діяльності, здійснення якої забезпечує та чи інша земельна ділянка.

Виходячи з цих теоретико-методологічних передумов, слід вказати, що на увагу дослідників сьогодні потребує розробка проблем охорони й використання земель морського транспорту, які забезпечують функціонування однієї з потужних гілок вітчизняної транспортної інфраструктури. Це питання поки що не отримало належного висвітлення в юридичній науці. Тому метою цієї роботи є визначення, з урахуванням особливостей встановленого законодавством України правового режиму земель морського транспорту як виду земель транспорту, змісту прав та обов'язків суб'єктів їх використання.

Права суб'єктів, які користуються землями морського транспорту (тобто підприємств, установ, організацій морського транспорту державної, комунальної та приватної власності, а в деяких випадках і фізичних осіб – власників земельних ділянок або землекористувачів) є похідними від прав, які надані Конституцією та земельним законодавством держави усім суб'єктам – власникам і користувачам земель в Україні. Сукупність прав власників земельних ділянок передбачає ст. 90, а прав землекористувачів – ст. 95 ЗК. Між собою ці права відрізняються лише відсутністю в землекористувачів права продавати або іншим шляхом відчужувати свою ділянку, вчинювати з нею інші правочини (у той час як ст. 90 ЗК України надає право власнику продавати або іншим шляхом відчужувати земельну ділянку, передавати її в оренду, заставу, у спадок). Проаналізуємо ці права більш детально.

З положень ЗК безпосередньо випливає право суб'єктів використання земель морського транспорту самостійно господарювати на них. Це право для всіх цих осіб є основним і невід'ємним. Водночас, йому кореспондує обов'язок не абсолютного господарювання на земельній ділянці, а цільового використання останньої. У п. «г» ч. 1 ст. 90, п. «в» ст. 95 ЗК суб'єктам використання земель морського транспорту надане право використовувати в установленому порядку для власних потреб загальнопоширені корисні копалини, торф, лісові насадження, водні об'єкти, які знаходяться на земельній ділянці, а також інші корисні властивості землі (згідно із встановленими законодавством правами, власники землі можуть видобувати для своїх господарських і побутових потреб корисні копалини місцевого значення і торф на загальну глибину розробки до двох метрів, а прісні підземні води – до двадцяти метрів). Передбачене законом (п. «г» ч. 1 ст. 90 ЗК) і право на відшкодування збитків у випадках, встановлених законом. Такі випадки охоплюють і ті, що не пов'язані з позбавленням права володіння земельною ділянкою; поновлення стану земельної ділянки, який існував до порушення прав; попередження дій, які можуть порушити права землевласника шляхом визнання недійсними рішень органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування; відшкодування завданих збитків.

Власник земельної ділянки має право зводити жилі будинки, господарські та інші споруди (п. «д» ст. 90, п. «в» ст. 95 ЗК). Такими спорудами, виходячи із ч. 1 ст. 69 ЗК, є морські порти з набережними, майданчиками, причалами, вокзалами, будівлями, спорудами, устаткуванням, об'єктами загальнопортового і комплексного обслуговування флоту, гідротехнічними спорудами і засобами навігаційної обстановки, судноремонтними заводами, майстернями, базами, складами, радіоцентрами, службовими та культурно-побутовими будівлями та іншими спорудами, що обслуговують морський транспорт.

Право суб'єктів використання земель морського транспорту гарантується законом. Це означає, що припинення такого права або його частини можливе лише у випадках, передбачених законом. Слід зауважити, що перелік прав власників і користувачів земельними ділянками визначений ст. 90 та 95 ЗК, не є вичерпним.

Обов'язки власників земельних ділянок (у тому числі й власників земель морського транспорту) визначає ст. 91, а користувачів вказаних ділянок – ст. 96 ЗК. Та умова, що формально в ЗК (ст. 91, 96) окремо наведено переліки обов'язків власників і користувачів земельних ділянок, не означає будь-яких відмінностей між ними в цьому питанні. За своїм змістом обов'язки, що стосуються охорони земель, поширюються на обидві вказані категорії суб'єктів використання земель морського транспорту.

Одним із головних серед цих обов'язків, як вже зазначалося, є забезпечення використання землі за її цільовим призначенням. Однак, при цьому слід звернути увагу, що в законах і підзаконних актах немає чіткого визначення цільового призначення земель морського транспорту (визначаються лише завдання, у зв'язку з виконанням яких підприємствам, установам та організаціям транспорту надаються землі – згідно зі ст. 11 Закону «Про транспорт» це експлуатація, ремонт, розвиток об'єктів транспорту [3]). Водночас, для предметного наповнення вказаного обов'язку важливим є максимально чітке закріплення формулювання цього елементу правового статусу суб'єктів, що використовують землі морського транспорту (а отже, і правового режиму цих земель). Нечіткість, невизначеність змісту категорії «цільове використання земель морського транспорту», з одного боку, позбавляє вказаних суб'єктів можливості належного захисту права на цільове використання земель морського транспорту, з іншого – небезпечно можливістю безпідставного застосування до конкретної особи, що використовує таку земельну ділянку, відповідних правових санкцій під приводом порушення суб'єктом своїх обов'язків. Таким чином, зміст цільового призначення земель морського транспорту потребує закріплення на рівні законодавства. Реалізація вказаної пропозиції дозволить посилити гарантії прав власників земельних ділянок і землекористувачів, адже вони охоплюють не лише охорону майнових прав вказаних осіб, а й самостійний захист права цільового викорис-

тання землі, тобто права користування ділянкою у відповідності з її конкретним цільовим призначенням.

Наступним обов'язком вказаних суб'єктів є неухильне виконання ними вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища. Невиконання його тягне припинення права користування землями морського транспорту. Цей обов'язок пов'язаний із закріпленням у ст. 5 ЗК принципом раціонального землекористування, який пронизує та визначає загальну направленість правової регламентації земельних відносин, виступає основою ефективності й законності використання земельних ділянок. При цьому відносно земель морського транспорту ефективність землекористування визначається тим, що такі ділянки передаються у власність або оренду з метою будівництва та експлуатації об'єктів саме морського транспорту. Найбільш ефективно використання земельної ділянки іноді визначається як юридично дозволене, фізично можливе, економічно доцільне і найбільш прибуткове використання земельної ділянки. При цьому якісні ознаки такої ділянки не повинні погіршуватися, а продуктивність знижуватися. Зрозуміло, що суб'єкт, який користується землями морського транспорту, безпосередньо зацікавлений в ефективному використанні ділянки. Цьому сприяє, по-перше, плата за користування конкретною ділянкою, по-друге, економіко-географічне розташування земельної ділянки. Якщо отриманий прибуток не покриватиме витрат суб'єкта, який використовує ділянку, її використання навряд чи можна визначати ефективним.

Використання земель морського транспорту має здійснюватися без порушення принципу охорони земель, встановленого у ст. 5 ЗК. Слід наголосити, що дотримання цієї вимоги у процесі землекористування є одним із головних обов'язків суб'єктів як права власності, так і права користування землями морського транспорту. Здійснення охорони земель стосується усіх без винятку землекористувачів і власників земельних ділянок.

Слід вказати, що п. «в» ст. 90 ЗК та п. «в» ст. 96 ЗК серед обов'язків власників земельних ділянок і землекористувачів вказано на своєчасну сплату земельного податку. Однак, таке формулювання не відповідає чинному законодавству. Земельний податок встановлювався, а порядок його сплати регулювався Законом України «Про плату на землю» [4]. Цей Закон втратив чинність на підставі Податкового кодексу України від 02.12.2010, підпунктом 9.1.10 якого до загальнодержавних податків та зборів віднесено плату за землею. При цьому пунктами 9.4 та 10.5 цього Кодексу забороняється встановлення не передбачених ним загальнодержавних і місцевих податків та зборів [5]. Таким чином, принцип системної несуперечливості законодавства вимагає, щоб аналізований обов'язок у ЗК було приведено у відповідність із приписами Податкового кодексу.

Змістовно та функціонально пов'язані між собою обов'язки землевласників і землекористувачів щодо підвищення родючості ґрунтів і збереження інших корисних властивостей землі й своєчасного надання відповідним органам виконавчої влади та місцевого самоврядування даних про стан і використання земель та інших природних ресурсів. Належне виконання вказаними суб'єктами цих обов'язків сприяє державному контролю та здійсненню охорони земель. Такого ж типу зв'язки простежуються і щодо обов'язків не порушувати права власників суміжних земельних ділянок та землекористувачів, дотримуватись правил добросусідства і збереження геодезичних знаків, протиерозійних споруд. У сукупності вони призначені захищати земельні права інших осіб, є гарантією реалізації прав власників на відшкодування завданої шкоди, зобов'язують до співпраці в інтересах вчинення дій, направлених на забезпечення прав на землю кожного із суб'єктів, що використовують землі морського транспорту.

Встановлений в аналізованих нормах ЗК перелік обов'язків суб'єктів використання земель морського транспорту не є вичерпним. Законодавством можуть встановлюватися й інші їх обов'язки. Так, про обов'язки землекористувачів і власників земельних ділянок ідеться й у ст. 16, ч. 7 ст. 41 і ст. 66 Конституції України [6], ст. 162–168 ЗК, ст. 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [7] тощо. Зокрема, важливо врахувати потенційний і реальний негативний вплив антропогенних факторів на стан земельних ресурсів в Україні, у зв'язку із чим обов'язки суб'єктів використання земель морського транспорту безпосередньо пов'язуються з проблемами забезпечення екологічної безпеки, яка, згідно зі ст. 16 Конституцією України, належить до пріоритетних завдань держави. Однак, при цьому чинне законодавство України недостатньо чітко регламентує забезпечення вказаних вимог, а на теоретичному рівні вказана проблематика майже не досліджена (у багатьох сучасних працях навчального й методичного характеру із земельного права України відсутні будь-які згадки про забезпечення вимог екологічної безпеки) [8–10].

Водночас, доцільність поглибленого їх вивчення зумовлена низкою об'єктивних факторів, до яких насамперед належать виділені у ст. 7 Закону України «Про основи національної безпеки України» [11], який називає низку загроз в екологічній сфері, більшість з яких актуалізуються й у зв'язку із використанням земель морського транспорту (це зростання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характерів; нераціональне, виснажливе використання мінерально-сировинних природних ресурсів як невідновлюваних, так і відновлюваних; неподоланість негативних соціально-екологічних наслідків Чорнобильської катастрофи; погіршення екологічного стану водних басейнів, загострення проблеми транскордонних забруднень та зниження якості води; загострення техногенного стану гідротехнічних споруд каскаду

водосховищ на р. Дніпро; неефективність заходів щодо подолання негативних наслідків військової та іншої екологічно небезпечної діяльності; застарілість та недостатня ефективність комплексів з утилізації токсичних і екологічно небезпечних відходів [12, с. 31–39]. Усі суб'єкти використання земель морського транспорту мають виконувати вимоги щодо підтримання екологічної безпеки, встановлений у п. «д» ст. 5 ЗК принцип пріоритетності якої є однією з провідних засад вітчизняного земельного законодавства.

Таким чином, аналіз встановлених земельним та іншим законодавством України прав і обов'язків суб'єктів, які використовують землі морського транспорту, дозволяє побачити, що цей елемент їх правового режиму врегульовано достатньо детально. Водночас, його результати дозволили виявити й ряд пробілів та суперечних моментів, усунення яких сприятиме удосконаленню земельно-правового регулювання використання земель морського транспорту та відповідної правозастосовної практики.

**Список літератури:** 1. Шульга М. В. Актуальные проблемы правового регулирования земельных отношений в современных условиях : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06 / Шульга Михайло Васильович. – Х., 1998. – 397 с. 2. Земельний Кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27. 3. Про транспорт : закон України від 10 листоп. 1994 р. № 232/94-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1994. – № 51. – Ст. 446. 4. Про плату за землю : закон України від 3 лип. 1992 р. № 2535-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 38. – Ст. 560. – Втратив чинність. 5. Податковий кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14, 15–16, 17. – Ст. 112. 6. Конституція України : прийн. на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 7. Про охорону навколишнього природного середовища : закон України від 25 черв. 1991 р. № 1264-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546. 8. Земельне право : підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закладів / за ред. В. І. Семчика, П. Ф. Кулинина. – К. : Ін Юре, 2001. – 424 с. 9. Ковтун М. Г. Земельне право : курс лекцій для студ. юрид. вузів та ф-тів / М. Г. Ковтун. – К. : Юмана, 2001. – 208 с. 10. Земельне право України : підручник / за ред. О. О. Погрібного, І. І. Каракаша. – К. : Істина, 2003. – 448 с. 11. Про основи національної безпеки України : закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-ІV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351. 12. Андрейцев В. І. Екологічне право. Загальна частина : курс лекцій в схемах / В. І. Андрейцев. – К. : Вентурі, 1996. – 208 с.

*Надійшла до редколегії 25.06.2012*

*Проанализированы положения земельного законодательства Украины, устанавливающие права и обязанности субъектов права собственности и права пользования землями морского транспорта, выявлены некоторые недостатки в регулировании этого вопроса.*

*The positions of land legislation of Ukraine, setting the rights and obligations of the subjects of property rights and land use rights of maritime transport are analyzed, some shortcomings in the regulation of this issue are revealed.*

НА КНИЖКОВУ ПОЛІЦЮ

**Бандурка О. М. Поліція в Україні: історико-правове дослідження (початок XVIII ст. – 1917 р.) : [монографія] / О. М. Бандурка, В. А. Греченко, О. Н. Ярмиш. – Х. : Золота миля, 2012. – 616 с.**

У монографії розглянуті питання, пов'язані з виникненням, становленням та розвитком поліцейських органів України, починаючи з перших десятиліть XVIII ст. і закінчуючи 1917 роком. Автори, спираючись на значний документальний матеріал, прослідковують еволюцію організації та різні аспекти діяльності поліції відповідно до головних періодів її історії. Аналізують також правове регулювання діяльності загальної (кримінальної) поліції. Значну увагу приділяють теоретичним питанням діяльності поліції, її ролі в сучасній державі та суспільстві.

Книга розрахована на юристів, істориків, та усіх, хто цікавиться цією проблематикою.

**Мазепа М. М. Правоохоронна діяльність Державної служби охорони при МВС України : монографія / М. М. Мазепа ; за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х. : Золота миля, 2012. – 280 с.**

У монографії досліджено теоретико-правові та адміністративно-правові засади правоохоронної діяльності Державної служби охорони при МВС України, а також висвітлено шляхи удосконалення її діяльності.

Для науковців, викладачів, курсантів та студентів вищих навчальних закладів юридичного профілю, працівників правоохоронних органів України, всіх, хто цікавиться сучасними проблемами правоохоронної діяльності.

**Максимова Н. Ю. Основи психології девіантної поведінки : підручник / Н. Ю. Максимова ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К. : ВПЦ «Київ. ун-т», 2008. – 440 с.**

Розглянуто психологічні аспекти девіантної поведінки. Розкрито сутність цього явища, його структуру, психофізіологічні та соціально-психологічні фактори виникнення. Особливу увагу приділено проблемі порушення стосунків дитини й дорослого як першоджерелу соціальної дезадаптації. Описано методики вивчення психічного розвитку осіб з девіантною поведінкою, зокрема пізнавальної сфери, інтегральної оцінки особистості в контексті соціальної ситуації її розвитку, особливостей функціонування структурних компонентів особистості, а також шляхи соціально-психологічної допомоги особам з девіантною поведінкою, принципи, завдання та форми консультативно-коригуючої роботи з ними. Наведено зразки програм психічної корекції дітей з девіантною поведінкою відповідно до різновиду їхньої соціальної дезадаптації.

Для студентів, які навчаються за спеціальностями: психолог, соціальний працівник, соціальний педагог.

**Малкова Т. М. Професійне становлення особистості (на прикладі вищих навчальних закладів системи Міністерства внутрішніх справ України) : монографія / Т. М. Малкова. – К. : НПВ «Інтерсервіс», 2012. – 396 с.**

У монографії висвітлена проблема професійного становлення майбутніх працівників міліції в системі координат «професія – суспільство – особистість». Досліджено психологічні детермінанти появи деструкції професійного становлення особистості працівника міліції.

Проведене дослідження може бути корисним насамперед для керівників органів внутрішніх справ, працівників кадрових апаратів, викладачів, слухачів та всіх, хто цікавиться роботою міліції.

**Панкевич О. З. Державне право закордонних країн : навч. посіб. / О. З. Панкевич ; Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Л. : ЛьвДУВС, 2012. – 288 с.**

Посібник висвітлює дванадцять тем загальної частини дисципліни «Державне право закордонних країн» та підготовлений відповідно до навчальної програми даної дисципліни.

Для студентів, курсантів, аспірантів, викладачів юридичних вузів та факультетів, а також усіх, хто цікавиться проблемами конституційно-правового розвитку зарубіжних держав.

**Письменський Є. О. Звільнення від покарання та його відбування: коментар до кримінального законодавства та практика його застосування / Є. О. Письменський ; МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ. – Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2012. – 216 с.**

У коментарі розглядаються законодавчі, теоретичні та практичні питання звільнення від покарання та його відбування. Дається загальна характеристика цього кримінально-правового інституту, здійснюється його порівняння зі звільненням від кримінальної відповідальності, докладно аналізується кожен із видів звільнення від покарання та його відбування, передбачених розділом XII Загальної частини КК України.

Книга розрахована на працівників правоохоронних органів і суду, адвокатів, правозахисників, науковців, студентів, курсантів і викладачів вищих навчальних закладів юридичного профілю, а також усіх, хто цікавиться проблемами сучасного кримінального права.

**Степанюк Р. Л. Криміналістичне забезпечення розслідування злочинів, вчинених у бюджетній сфері України : монографія / Р. Л. Степанюк ; за заг. ред. А. В. Волобуєва ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х. : НікаНова, 2012. – 382 с.**

У монографії досліджуються теоретичні і практичні основи формування та застосування методики розслідування злочинів, вчинених у бюджетній сфері України. Розглядаються криміналістична класифікація та криміналістична характеристика зазначених злочинів, сучасний стан наукового забезпечення її розслідування. Формулюються пропозиції



щодо класифікації окремих криміналістичних методик, джерел і принципів їх створення. Аналізуються концептуальні засади ситуаційного підходу в методиках розслідування, роль тактичних операцій, проблеми і загальні особливості використання спеціальних знань. Значна увага приділяється сучасному стану і перспективам формування міжвидових і комплексних методик розслідування злочинів, вчинених в бюджетній сфері. Окреслюються основні напрями запобігання таким злочинам за допомогою криміналістичних методик і прийомів.

Для науковців, викладачів, аспірантів, студентів вищих юридичних навчальних закладів, практичних працівників правоохоронних органів і всіх, хто цікавиться питаннями боротьби з економічною та службовою злочинністю.

НОВИНИ НАУКОВОГО ЖИТТЯ

---

**До відома наукової громадськості!\***

У спеціалізованій вченій раді Д 64.700.01 Харківського національного університету внутрішніх справ відбулись захисти наступних дисертаційних досліджень:

7 липня 2012 р. – ДИВАК Михайло Миколайович **«Адміністративно-правові засади управління якістю кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України»** на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право; ПРИСЯЖНЮК Анатолій Йосипович **«Організаційно-правові засади державного контролю у сфері виконавчої влади»** на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

У спеціалізованій вченій раді К 64.700.04 Харківського національного університету внутрішніх справ відбулись захисти наступних дисертаційних досліджень:

22 червня 2012 р. – ДМИТРИЄНКО Катерина Валеріївна **«Саморегуляція поведінки засуджених, схильних до систематичних порушень режиму утримання в місцях позбавлення волі»** на здобуття наукового ступеня кандидата психологічних наук за спеціальністю 19.00.06 – юридична психологія;

6 липня 2012 р. – ГУЗЕНКО Євгеній Володимирович **«Оптимізація психологічного супроводження службово-бойової діяльності внутрішніх військ МВС України»** на здобуття наукового ступеня кандидата психологічних наук за спеціальністю 19.00.06 – юридична психологія; КОНОНЕНКО Сергій Валерійович **«Психологічні засади формування правової свідомості майбутніх юристів»** на здобуття наукового ступеня кандидата психологічних наук за спеціальністю 19.00.06 – юридична психологія;

7 липня 2012 р. – ЛИТВИНЕНКО Дарина Миколаївна **«Психологічні умови професійної сумісності працівників органів внутрішніх справ в адміністративній діяльності»** на здобуття наукового ступеня кандидата психологічних наук за спеціальністю 19.00.06 – юридична психологія; МИХАЙЛИШИН Уляна Богданівна **«Особливості емоційних станів неповнолітніх з деліквентними формами поведінки»** на здобуття наукового ступеня

---

\* Електронні версії матеріалів науково-практичних конференцій, семінарів, «круглих столів» тощо, виданих Харківським національним університетом внутрішніх справ, дивись також на сайті ХНУВС, режим доступу до розділу: <http://univd.edu.ua/dir/401/materiali-naukovo-praktichnih-konferentsiy>.

кандидата психологічних наук за спеціальністю 19.00.06 – юридична психологія.

У спеціалізованій вченій раді Д 08.727.02 Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ відбувся захист наступного дисертаційного дослідження:

29 травня 2012 р. – ВАРУНЦ Лариса Дмитрівна **«Досвід організації діяльності Королівської канадської кінної поліції та шляхи його використання в Україні»** на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

У спеціалізованій вченій раді К 67.135.03 Міжнародного університету бізнесу і права відбулись захисти наступних дисертаційних досліджень:

20 квітня 2012 р. – РУКОЛАЙНИНА Ірина Євгенівна **«Матеріально-технічне і фінансове забезпечення ОВС України (адміністративно-правовий аспект)»** на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право;

21 квітня 2012 р. – СЕМІНОГ Оксана Олександрівна **«Адміністративно-правове забезпечення паспортно-візового режиму в Україні»** на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

НАШІ АВТОРИ

---

- Абакумова Ю. В.** ➤ канд. юрид. наук, доцент, заступник директора Інституту права ім. Володимира Сташиса Класичного приватного університету
- Авдєєв О. О.** ➤ здобувач Харківського національного університету внутрішніх справ, юрисконсульт відділу юридичного забезпечення ХНУВС
- Безкоровайний Б. О.** ➤ здобувач ХНУВС
- Бершов Г. Є.** ➤ здобувач ХНУВС
- Брайченко С. М.** ➤ здобувач ХНУВС
- Васильєв В. М.** ➤ здобувач ХНУВС, заступник директора з комерційних питань ТОВ «Укрпромінвест – К»
- Войціховський А. В.** ➤ канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедри державно-правових дисциплін факультету підготовки фахівців для підрозділів слідства та дізнання ХНУВС
- Гладкова Є. О.** ➤ здобувач ХНУВС
- Голуб М. В.** ➤ заступник начальника ГУМВС України в Харківській області – начальник міліції громадської безпеки
- Горбачова О. В.** ➤ викладач кафедри соціології та соціальної роботи факультету психології, менеджменту, соціальних та інформаційних технологій ХНУВС
- Гриценко В. В.** ➤ викладач кафедри управління в ОВС Національної академії внутрішніх справ
- Гудзь Т. І.** ➤ викладач кафедри державно-правових дисциплін ФПФПСД ХНУВС
- Гусєва В. О.** ➤ канд. юрид. наук, старший викладач кафедри криміналістики, судової медицини та психіатрії ФПФПСД ХНУВС
- Житний О. О.** ➤ канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедри кримінального права та кримінології ФПФПСД ХНУВС

- Заславська М. Г.** ➤ канд. юрид. наук,  
асистент кафедри кримінального права № 1  
Національного університету «Юридична  
академія ім. Ярослава Мудрого»
- Каленіченко Л. І.** ➤ канд. юрид. наук, доцент,  
доцент кафедри державно-правових  
дисциплін ФПФПСД ХНУВС
- Карпенко Д. В.** ➤ здобувач ХНУВС
- Кікінчук В. Ю.** ➤ канд. юрид. наук,  
проректор з кадрового забезпечення  
та міжнародних зв'язків ХНУВС
- Коломієць Ю. М.** ➤ канд. юрид. наук, доцент,  
доцент кафедри фундаментальних  
юридичних дисциплін ННІ права  
та масових комунікацій ХНУВС
- Комарницький В. М.** ➤ доктор юридичних наук, доцент, ректор  
Луганського державного університету  
внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка
- Кривонос І. С.** ➤ ад'юнкт ХНУВС
- Куций О. В.** ➤ ад'юнкт ХНУВС
- Лекарь С. І.** ➤ канд. екон. наук, засл. економіст України,  
заступник міністра внутрішніх справ  
України – керівник апарату
- Мавдрик М. Я.** ➤ здобувач ХНУВС
- Машніцька Н. В.** ➤ здобувач ХНУВС,  
начальник центру соціально-гуманітарної  
роботи і дозвілля ХНУВС
- Михайлишин І. В.** ➤ здобувач ХНУВС
- Михайлов С. В.** ➤ канд. юрид. наук,  
викладач кафедри охорони  
інтелектуальної власності, цивільного  
права та процесу ФПФПСД ХНУВС
- Мурза В. В.** ➤ канд. юрид. наук, доцент,  
Маріупольський державний економіко-  
гуманітарний університет
- Пілюк С. В.** ➤ здобувач ХНУВС
- Пузанова Т. А.** ➤ ад'юнкт ХНУВС
- Россіхіна Г. В.** ➤ канд. юрид. наук, доцент,  
доцент кафедри фінансового права НУ  
«Юридична академія України ім. Ярослава  
Мудрого»

- Самойленко Є. Ю.** ➤ здобувач НУ «Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого»
- Сардінов Р. Т.** ➤ здобувач ХНУВС
- Сворак С. Д.** ➤ д-р іст. наук, канд. юрид. наук, професор, начальник факультету з підготовки фахівців міліції громадської безпеки ХНУВС
- Соколенко О. Л.** ➤ канд. юрид. наук, доцент, завідувач кафедри адміністративного та кримінального права юридичного факультету Дніпропетровського національного університету ім. Олеся Гончара
- Соловей Г. В.** ➤ аспірант ХНУВС
- Сопільник Л. І.** ➤ д-р техн. наук, професор, ГУМВС України у Львівській області
- Степанюк Р. Л.** ➤ канд. юрид. наук, доцент, начальник кафедри криміналістики, судової медицини та психіатрії ФПФПСД ХНУВС
- Теремецький В. І.** ➤ канд. юрид. наук, доцент кафедри цивільно-правових дисциплін ННІ ПМК ХНУВС
- Терещук В. С.** ➤ здобувач НУ «Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого»
- Терещук С. С.** ➤ здобувач ХНУВС
- Шабатько К. В.** ➤ здобувач ХНУВС
- Шевчук В. М.** ➤ канд. юрид. наук, доцент кафедри криміналістики НУ «Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого»
- Щерба В. М.** ➤ ад'юнкт НАВС
- Юхно О. О.** ➤ д-р юрид. наук, доцент, начальник кафедри кримінального процесу ФПФПСД ХНУВС
- Яворська Н. І.** ➤ здобувач ХНУВС

## ДО УВАГИ АВТОРІВ

**ВИМОГИ ДО ОФОРМЛЕННЯ МАТЕРІАЛІВ,  
ЩО ПОДАЮТЬСЯ ДЛЯ ПУБЛІКАЦІЇ У ЗБІРНИКУ НАУКОВИХ ПРАЦЬ  
«ВІСНИК ХАРКІВСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ»**

Редколегія збірника запрошує до співпраці вчених, викладачів, ад'юнктів та здобувачів у галузі юриспруденції та соціології і приймає до розгляду наукові матеріали українською мовою, що відповідають тематичній спрямованості однієї з рубрик видання.

**Матеріали** слід подавати у друкованому та електронному варіантах (на CD-диску або USB Flash-накопичувачі). Текст має бути набраний у текстових редакторах «MS Word-97», «MS Word-2000», «MS Word-2003» або «MS Word-2007» із використанням шрифту «Times New Roman» 14-м кеглем з інтервалом 1,5. Графіки, рисунки та діаграми виконуються за допомогою стандартного програмного забезпечення. Відступ зверху, знизу та праворуч має становити 20 мм, ліворуч – 25 мм. При такому форматі обсяг матеріалу має бути 6–12 сторінок. Стаття має супроводжуватися шифром УДК.

Згідно з постановою президії Вищої атестаційної комісії від 15.01.2003 № 7-05/1 «Про підвищення вимог до фахових видань, внесених до переліків ВАК України», **до друку приймаються тільки такі статті, які містять необхідні елементи**: 1) постановку проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями; 2) аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття; 3) формулювання цілей статті (постановка завдання); 4) виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів; 5) висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.

**До тексту обов'язково додаються:**

- рецензія;
- витяг із протоколу засідання кафедри або іншого навчального чи наукового підрозділу про рекомендацію статті до друку;
- анотації (українською, російською, англійською мовами, обсягом 2–3 речення) зі стислим викладом змісту матеріалу;
- авторська довідка (ПІБ повністю, відомості про місце роботи, посаду, науковий ступінь, поштову та електронну адресу, а також номер телефону автора).

При написанні статті обов'язковим є посилання на авторів і джерела використаних або цитованих матеріалів. Список посилань оформлюється за допомогою прикінцевих зносок відповідно до вимог ВАКУ за формою 23\*.

Редакція залишає за собою право повертати матеріали авторам для виправлення виявлених помилок і доопрацювання, скорочувати та редагувати надані тексти.

Матеріали підлягають внутрішньому рецензуванню, яке здійснюють члени редакційної колегії – фахівці відповідної галузі.

\* Приклади оформлення бібліографічного опису в списку джерел, який наводять у дисертації, та списку опублікованих робіт, який наводять в авторефераті // Бюлетень Вищої атестаційної комісії України. – 2008. – № 3. – С. 9–13.

Редагування *С. М. Гука, Г. Я. Ступницької, Т. Д. Мельник,  
П. О. Білоуса*  
Комп'ютерне верстання *О. Ф. Півень, П. О. Білоуса*

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової  
інформації КВ № 13013-1897 ПР від 28.08.2007.

Підп. до друку 31.08.2012. Формат 60x84/16.  
Ум.-друк.арк. 19,6. Тираж 100 прим. Зам. № 2012-17.

Адреса редакції, видавця та виготовлювача:  
Харківський національний університет внутрішніх справ,  
просп. 50-річчя СРСР, 27, Харків, 61080;  
тел. 7398-342, факс 7398-181; адреса електронної пошти:  
[retrobilous@ukr.net](mailto:retrobilous@ukr.net)

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3087 від 22.01.2008.