

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ



ВІСНИК
Харківського
національного
університету
внутрішніх справ

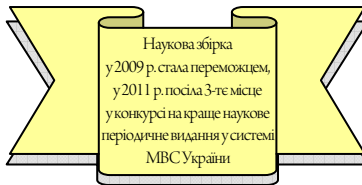
Збірник наукових праць

Засновник і видавець –
Харківський національний університет внутрішніх справ

Виходить 4 рази на рік

Заснований у грудні 1995 р.

№ 1 (56) 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 № 3 від 22.03.2012

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**Калашник М. В.**Організація діяльності правоохоронних органів Української
Народної Республіки доби Директорії..... 8**Логвиненко І. А.**Особливості формування та діяльності уряду Української
держави (травень-грудень 1918 р.)..... 14**Мацькевич М. М.**Види конституційних культурних прав і свобод людини
та громадянина в Україні..... 20**Мурза В. В.**Теоретико-правова характеристика класифікації нагляду
в державі..... 27**Мурза О. В.**

Співвідношення понять «правові пільги» та «привілеї» 32

Сидоренко О. О.

Призначення та місце процедурних норм у праві України..... 39

Сироїд Т. Л.Міжнародно-правове регулювання відшкодування шкоди
жертвам грубих порушень прав людини..... 45**Фуфалько Т. М.**Обмеження дискреційних повноважень як складова
принципу пропорційності..... 52**Шем'яков О. П.,****Гресєва О. А.**Перспективи формування парламенту України
за бікамеральною моделлю побудови (на прикладі ФРН)..... 59**Шульга А. М.**Поняття «людина», «особистість», «індивід», «громадянин»
як елементи професійної правосвідомості юриста..... 65**ПРОБЛЕМИ БОРОТЬБИ ЗІ ЗЛОЧИННІСТЮ
ТА ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ****Абламський С. Є.**Окремі аспекти механізму реалізації прав потерпілого
в кримінальному процесі України..... 70**Гамалій О. Л.**Правове забезпечення протидії правопорушенням,
вчиненим іноземцями в Україні..... 75

Гусева В. О. Способи протидії розслідуванню тяжких та особливо тяжких злочинів проти життя та здоров'я особи та шляхи їх подолання	84
Кицан Ю. І. Підслідність кримінальних справ: перспективи вдосконалення нормативно-правового регулювання	88
Кочура А. В. Окремі аспекти визначення поняття кримінально-процесуальних документів	94
Кривонос І. С. Інститут зупинення провадження в контексті проекту Кримінально-процесуального кодексу України.....	102
Курило С. Л. Теоретичні засади співвідношення правопорядку, громадського порядку та громадської безпеки.....	107
Палькін М. В. До проблеми визначення основних напрямів діяльності кримінальної міліції в сучасному законодавстві	113
Писаренко В. В. Деякі питання взаємодії Державної служби боротьби з економічною злочинністю МВС України з правоохоронними та контролюючими органами.....	118
Проневич О. С. Організаційно-правові засади участі населення у здійсненні поліцейської діяльності: досвід Німеччини та Польщі.....	125
Пчолкін В. Д. Оперативно-розшукове забезпечення кримінального судочинства.....	133
Степанюк Р. Л. Тактичні завдання розслідування злочинів, вчинених у бюджетній сфері України	141
Теличкін І. О. Запобігання «поліцейським злочинам» у вигляді примушування осіб до самообмови: досвід США	147
Трофімов С. А. Теоретико-правові засади антитерористичної діяльності.....	154
Чорноус Ю. М. Застосування відеоконференції при проведенні слідчих дій у межах міжнародної правової допомоги у кримінальних справах	160

**Юхно О. О.,
Кочура О. О.**

Генезис визначення понять «малолітній»
та «неповнолітній» у кримінальному судочинстві України 168

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

Дивак М. М.

Шляхи вдосконалення форм управління якістю кадрового
забезпечення органів внутрішніх справ в Україні 175

Казанчук І. Д.

Сутнісна характеристика адміністративної діяльності
органів внутрішніх справ України у сфері охорони
навколишнього природного середовища 181

Кобзева Т. А.

Система суб'єктів адміністративно-правової протидії
легалізації (відмиванню) доходів, отриманих
злочинним шляхом 188

Коваль В. Ф.

Місце податкової міліції в системі
органів державної влади 194

Козицький В. І.

Компетенція регіональних управлінь МВС України
в областях 203

Любімова С. Ю.

Сутність адміністративно-правових засад діяльності
приватних підприємств 210

Музичук О. М.

Поняття та ознаки органів внутрішніх справ
як об'єкта контролю 218

Миронюк Р. В.

Правовий статус суб'єктів адміністративно-деліктної
юрисдикції: напрямки удосконалення 227

Михайлишин І. В.

Сутність та порядок реєстрації фізичних осіб в Україні 234

Міщенко Л. В.

Правові питання відповідальності органів державної
податкової служби України 242

Ольховська С. М.

Місце адміністративного договору у системі правових
зв'язків 248

Павліченко В. М. Громадський контроль за діяльністю міліції щодо виявлення і припинення адміністративних правопорушень у сфері підприємницької діяльності	251
Пономарьова Я. О. Учасники адміністративних проваджень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно	257
Присяжнюк А. Й. Основні напрями парламентського контролю у сфері виконавчої влади	264
Руколайніна І. Є. Професійна підготовка правоохоронців та їх матеріально-технічне та фінансове забезпечення	273
Семенець Р. М. Нормативно-правове регулювання місцевого оподаткування в Україні	279
Симов'ян С. В. Контрольна діяльність Національного банку України як засіб протидії легалізації злочинних доходів	287
Стародубцев А. А. Адміністративно-правові засади проходження практики в органах внутрішніх справ	295
Теремецький В. І. Проблема визначення об'єкта у структурі податкових правовідносин	302
Торкайло Ю. С. Форми організації взаємодії органів внутрішніх справ із засобами масової інформації в аспекті їх удосконалення	309
Юшкевич О. Г. Процесуальний статус судового розпорядника в адміністративному процесі	313
ЦИВІЛЬНЕ ТА ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО	
Батожська О. В. Порушення зобов'язання як підстава цивільно-правової відповідальності	320
Волкович О. Ю. Адаптація міжнародних стандартів щодо української податкової системи у сфері суб'єктів господарювання	325
Давидюк Т. В. Особливості представництва інтересів обмежено дієздатних осіб у внутрішнькорпоративних відносинах	331

Жорнокуй В. Г.	
Проблемні моменти визначення місця корпоративних відносин і кваліфікації немайнових корпоративних прав у предметі регулювання цивільного законодавства	340
Лукіна І. М.	
Заходи процесуальної відповідальності щодо позбавлення порушника суб'єктивного цивільного процесуального права	347
Суц О. П.	
Правова природа праввідносин з корпоративного інвестування	355
Галанов Ю. Ю.	
Актуальні проблеми сурогатного материнства в законодавстві України	360
ТРУДОВЕ ПРАВО	
Ваганова І. М.	
Заходи запобігання непродуктивному використанню працівниками робочого часу	369
Грекова М. М.	
Розвиток національного трудового законодавства під впливом міжнародних трудових стандартів: ретроспективний аспект	377
Мельник К. Ю.	
Окремі проблеми теорії роботодавців – юридичних осіб	387
Пилипенко В. М.	
Заохочення та їх роль у стимулюванні діяльності працівників вищих навчальних закладів МВС України	392
РЕЦЕНЗІЇ	400
НА КНИЖКОВУ ПОЛИЦЮ	404
НОВИНИ НАУКОВОГО ЖИТТЯ	407
НАШІ АВТОРИ	411
ДО УВАГИ АВТОРІВ	415

УДК 351.74(477)

М. В. Калашник

ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ ДОБИ ДИРЕКТОРІЇ

На основі вивчення архівних документів, нормативно-правових джерел і матеріалів здійснено історико-правовий аналіз організації діяльності МВС УНР доби Директорії, досліджено правові підстави створення, реорганізації та діяльності МВС УНР доби Директорії.

В умовах побудови правової держави серед найважливіших шляхів удосконалення державно-правової сфери виділяється здійснювана на засадах Конституції України реформа виконавчої влади, яка зачіпає усі ланки виконавчо-розпорядчих структур, у тому числі й діяльність органів внутрішніх справ. На даному етапі реформування органів внутрішніх справ виникає нагальна необхідність об'єктивного вивчення історії становлення міліції, адже своєчасний аналіз помилок і надбань минулого допоможе не допустити прорахунків у майбутньому.

Окремі аспекти становлення та розвитку органів внутрішніх справ розглядалися багатьма авторами, серед яких на особливу увагу в даному аспекті заслуговують дослідження Я. Ю. Кондратьєва, О. Ф. Гіди, Я. І. Шинкарчука, П. П. Михайленка, В. А. Довбні та ін. Діяльність Директорії в галузі державотворення висвітлено у низці історико-правових наукових досліджень. Менш дослідженими є питання правового забезпечення організації та діяльності МВС і підпорядкованих йому органів охорони правопорядку в складних суспільно-політичних умовах Української революції, у зв'язку з чим багато питань ще потребують ретельного опрацювання.

Метою цієї статті є висвітлення історико-правових аспектів і визначення організаційно-правових засад функціонування МВС УНР доби Директорії на підставі ґрунтовного аналізу архівних матеріалів, праць вітчизняних і зарубіжних науковців та нормативно-правових документів досліджуваного періоду.

14 грудня 1918 р. після вступу військових частин Директорії до Києва гетьман П. Скоропадський зрікся влади і передав її Раді Міністрів Української Держави, яка, у свою чергу, передала владу Директорії – тимчасовому революційному державному органу. Ще 10 грудня 1918 р. Директорією УНР було видано наказ № 411 [1], згідно з яким для тимчасового керування справами адміністративного управління на території УНР при Директорії засновувався Відділ внутрішніх справ. З виданням цього документа, власне, розпочалася велика робота з організації міліції на руїнах колишньої Державної варті – спочатку у формі Відділу внутрішніх справ при

Директорії, потім, після утворення 14 грудня Ради Комісарів, у формі Комісаріату по внутрішніх справах, який 26 грудня 1918 р. було перейменовано на Міністерство внутрішніх справ у складі новоутвореної Ради народних міністрів УНР. Ухваливши закон про скасування інституту Державної варти і про формування народної міліції для охорони законності та порядку в Україні, Директорія відмовилася від ідеї Центральної Ради про народну міліцію, яка мала замінити регулярну армію.

Міністрами внутрішніх справ за доби Директорії призначались: О. К. Мицюк – громадський і державний діяч, юрист, економіст і соціолог; Г. П. Чижевський – професійний військовий, полковник Армії УНР; І. П. Мазепа – політичний, державний та громадський діяч, вчений – агроном; М. І. Білинський – політичний і державний діяч, військовий, лінгвіст; О. Х. Саліковський – громадський і політичний діяч, журналіст.

Зважаючи на те, що працівники скасованої Державної варти, побоюючись репресій з боку нової влади, переважно залишили виконання своїх службових обов'язків, а створення нової міліції потребувало часу, криміногенна обстановка в Україні значно погіршилась. Ось що повідомляв з цього приводу призначений 18 грудня 1918 р. на посаду начальника міліції м. Києва Н. С. Квасников: «Стара варта розбіглася. Коли ми прибули у штаб, замість організованої варти ми застали казарму армійського полку, що втік зі своїх позицій. Це було в ніч вступу військ Директорії... Приїхав я з деякими бувшими служачими старої міліції, а також відрядженими міською думою членами охорони. З цього моменту почалася організація міліції, яка ускладнювалася тим, що бувші чини варти або втекли, або з переляку не з'явилися на службу. Зараз, коли заспокоїлось, проводиться інтенсивна праця по організації міліції... Грабунки та нальоти, порівнюючи з першими днями, значно уменшились, і це пояснюється тим, що міліція поволі набрала сили і мною скрізь встановлено парні варти міліціонерів, і місто весь час патрулюється» [1, с. 26].

Але сил міліції для забезпечення охорони громадського порядку в Києві не вистачало. Тому на допомогу міліції було залучено військову силу, а саме – військове формування січових стрільців, що саме дислокувалось у Києві. Діяльність цього формування з охорони громадського порядку отримала високу оцінку начальника київської міліції, який у розмові з кореспондентом газети «Трибуна» зазначав: «Не можу не висловити захоплення січовими стрільцями, які самоотвержено несуть охорону міста, коли б їх не викликаали, завше не сперечаючись їдуть на місця випадків і ліквідують їх» [1, с. 27].

У своїй доповіді 25 січня 1919 р. начальник карно-розшукового відділу київської столичної міліції повідомляв: «Кадри кримінальних злочинців, і так сильні, в останній час дуже збільшились, тому що в час останнього перевороту в Україні багато в'язниць розбито і

велика кількість злочинців ринулась у Київ, а тут з'єднались з місцевими злочинцями. Крім тих кошмарних злочинств, які утворили у Києві злочинці, які знаходяться на волі, мною одержані агентурні відомості, що київські в'язниці на межі розгрому з метою звільнення злочинців, які там знаходяться... Якщо тюрма розбіжиться, то наслідки тих ужасів, які будуть, неможливо уявити» [1, с. 27].

Після скасування постановою Ради народних міністрів УНР департаменту Державної варти, що існував у період Гетьманату, його справи було передано департаменту Адміністраційно-політичному, який займався справами адміністративними, політичними і міліцією. Законом УНР «Про скасування інституту державної варти й сформування народної міліції» ліквідувався і сам інститут Державної варти, створений на підставі Закону Української держави від 9 серпня 1918 р. «Про статут Української Державної варти». Негативні наслідки такої організації центральної установи позначились на практиці, адже доводилося заново організовувати як місцеві адміністративні органи, так і органи міліції, створювати окремий департамент. Разом із тим правове забезпечення уряд УНР, не маючи часу на вироблення нових правових засад діяльності міліції, вирішив тимчасово запозичити з напрацювань Гетьманату. Тобто, змінивши назву органу «державна варта» на «народна міліція» та майже повністю замінивши особовий склад, на початковому етапі доби Директорії новостворена міліція будувала свою діяльність відповідно до нормативно-правових актів колишньої Державної варти, що свідчить про порівняно високий рівень правового забезпечення організації та діяльності останньої.

Невдовзі було розроблено інструкцію для міліції, де зазначалося, що народна міліція – це державний інститут, встановлений для охорони законного ладу, громадського спокою та порядку, а також для попередження, розслідування, виявлення кримінальних діянь і виконання інших обов'язків, покладених на неї законом. Народна міліція перебуває у відомстві Міністерства внутрішніх справ [2, с. 80]. До її компетенції щодо охорони законного ладу, публічного спокою та порядку входило: вжиття заходів з припинення порушень порядку, законів і обов'язкових постанов; вчасне оповіщення населення про розпорядження влади; охорона прав громадянської свободи; допомога органам державної та громадської влади при виконанні ними своїх обов'язків; видача свідоцтв і посвідчень, довідок та відомостей, провадження обліку населення у відповідних місцевостях, складання актів і протоколів про нещасні випадки та насильства, забезпечення порядку в місцях загального користування, охорона справного стану доріг, мостів, гребель, вулиць, площ і нагляд за порядком руху на них, притягнення винних до відповідальності; охорона безпеки й порядку під час пожежі, а також надання у таких випадках допомоги і вимоги від громадян допомоги в нещасних випадках [2, с. 110–120]. Службовцям міліції, за цією інструкцією, не дозволялося вступати до політичних організацій і брати участь у публічних демонстраціях.

Оскільки у період з лютого 1919 р. по листопад 1920 р. підконтрольна Директорії частина території України постійно змінювалася, що пояснювалося як наступом Червоної Армії, так і військовими діями Добровольчої армії під командуванням Денікіна та Повстанської армії Нестора Махна, говорити про організацію і діяльність міліції у цей час на всій території УНР неможливо. Як слушно зазначили П. Михайленко та В. Довбня, «тут мова може йти лише про створення, нормативно-правове забезпечення та діяльність народної міліції УНР на окремих частинах території України, а також про нереалізовані проекти майбутньої розбудови міліції, які розроблялись Радою народних міністрів та Міністерством внутрішніх справ УНР [1, с. 27].

У умовах громадянської війни новостворена народна міліція не могла подолати хвилю злочинності й самостійно захистити населення, особливо сільської місцевості, від розбоїв та грабунків озброєних банд. Не могли зарадити в даній ситуації і військові частини, передислоковані на фронтові позиції. Як один із заходів, що дозволяв зміцнити зусилля народної міліції, урядом УНР 28 лютого 1919 р. був ухвалений Закон «Про створення Коша охорони республіканського ладу». Кіш охорони республіканського ладу створювався «для охорони республіканського ладу, внутрішнього порядку і спокою в Українській Народній Республіці та забезпечення вольностей і прав народу в складі Міністерства внутрішніх справ». Пізніше, у доповнення вищезгаданого закону РНМ УНР ухвалила Закон «Про тимчасові штати та статут Кошу охорони республіканського ладу на Україні», від 25 липня 1919 р. Відповідно до цього Статуту, Кіш замінював міліцію за її відсутності, проводив дізнання та брав участь у попередньому розслідуванні, проводив арешти за постановами суду та прокуратури. Уряд УНР, не маючи змоги збільшити чисельність міліції, і далі продовжував пошуки інших шляхів посилення захисту населення від злочинних посягань. Так, 11 червня 1919 р. Радою народних міністрів УНР було видано наказ «Про народну самоохорону» [3], згідно з яким пропонувалося «в кожному селі чи містечку zorganizувати охорону, в склад якої повинно увійти все мужське населення села чи містечка». Завданням новоутвореної охорони було «охороняти села та дороги від темних елементів та злочинців, що грабують населення, провадять злочинну агітацію і тероризують населення» [4, с. 163].

З кінця 1918 і в першій половині 1919 рр. значну територію країни, включаючи Київ, було захоплено більшовиками. У квітні 1919 р. на Правобережжі були розгромлені війська Директорії і станом на весну 1919 р. на території України (крім Надзбруччя і західних областей) було встановлено владу більшовиків.

Надія на звільнення більшої частини території України від Червоної Армії з'явилась у керівництва УНР у липні 1919 р., коли на територію Наддніпрянської України під тиском польського війська вимушена була перейти Українська Галицька Армія (УГА) Західно-

української Народної Республіки (ЗУНР). Армія УНР, об'єднана з УГА, перейшла у наступ на київському напрямку та вже 30 серпня 1919 р. підійшла до Києва. У даний період часу Міністерство внутрішніх справ УНР активізувало свою роботу по створенню на звільненій території народної міліції. Розуміючи, що існуючі штати не задовольняють потреб в умовах воєнного стану, МВС УНР розробило та подало на розгляд уряду законопроект про зміну існуючих штатів. Новий Закон «Про тимчасові штати народної міліції» був ухвалений РНМ УНР 25 липня 1919 р. Законом значно збільшувалася заробітна плата працівників української міліції (майже на 100 %) і карно-розшукових відділів (приблизно на 50–60 %). Уряд УНР, сподіваючись на остаточну перемогу, ухвалив тимчасові штати народної міліції, сподіваючись у майбутньому створити нові штати народної міліції в умовах мирного часу. Але такі сподівання не виправдались. Невдовзі розпочався відступ української армії і значну територію України знову було втрачено [1].

На території ЗУНР (від січня 1919 р. – ЗОУНР) утвореної в західних областях України, які входили до складу Австро-Угорщини до її розпаду, у другій половині жовтня 1918 р. почали формуватися власні правоохоронні органи. Після проголошення ЗУНР для забезпечення правопорядку у низці населених пунктів на добровільних засадах почали створюватися загони народної міліції, які в першу чергу виконували роль органів самооборони населення. Функціонуючи як недержавні інституції, новостворені загони народної міліції були неспроможні забезпечити правопорядок на всій території ЗУНР. Це стало головною причиною для ухвалення 6 листопада 1918 р. вищим органом законодавчої влади ЗУНР – Українською Національною Радою (УНР) – рішення про створення корпусу державної жандармерії. На початковому етапі правовою підставою діяльності корпусу жандармерії був закон колишньої Австро-Угорщини від 1894 р. Реорганізація корпусу відбулася згідно із Законом про жандармерію, ухваленим УНР 15 лютого 1919 р. За цим документом у питаннях служби публічної безпеки жандармерія підлягала повітовим комісарам, а по службовій лінії – командуванню жандармерії. Останньою інстанцією в усіх справах виступав Державний секретаріат внутрішніх справ ЗОУНР, при якому для загального управління справами жандармерії було утворено так званий «6-й відділ жандармерії і поліції».

Перед вищезгаданим переходом УГА на територію Наддніпрянської України державна жандармерія нараховувала 31 старшину (офіцери), 1000 професійних жандармів, 400 пробних (пробними називали жандармів, які ще проходили спеціальний вишкіл) та 3000 міліціонерів. Після переходу уряду ЗОУНР та УГА за Збруч, державна жандармерія була перейменована у «народну сторожу», що складалася з восьми відділів, працівники яких несли службу безпеки та допоміжну військову службу в районах розташування УГА [1].

Після того, як у листопаді 1920 р. українські урядові установи, Армія УНР і Міністерство внутрішніх справ УНР вимушені були остаточно залишити Україну, процес удосконалення організаційно-правових засад майбутньої побудови української міліції на цьому не призупинився. У сподіваннях на повернення до влади та відновлення незалежної української Народної Республіки комісією МВС УНР було розроблено проект статуту «Корпусу державної поліції», що свідчить про плани щодо перейменування народної міліції у поліцію. За проектом, поліція мала комплектуватися з dobrovol'civ, котрі завершили дійсну військову службу та мали українське громадянство. Віковий ценз встановлювався у межах 23–40 років, до уваги повинні були братися і вимоги щодо здорової будови тіла, незаплямованого імені й бездоганної поведінки, а також «грамотність у слові і письмі й знання рахувати».

Проте даний проект так і не втілювався в офіційний документ, а 28 вересня 1921 р. головою Директорії С. Петлюрою було затверджено Закон «Про корпус жандармерії». Цим законом ухвалювався «Статут корпусу жандармерії», а існуючі державні органи охорони громадського порядку, в тому числі народна міліція, ліквідовувалися. За Статутом, корпус жандармерії належав «до офіції Міністерства внутрішніх справ», а командир корпусу безпосередньо підпорядковувався міністру внутрішніх справ УНР. Звісно, вищезгадані Закон і Статут впроваджені у життя так і не були, оскільки на той час Українська Народна Республіка на політичній карті світу вже перестала існувати.

Виходячи з вищевикладеного та аналізуючи проблеми періоду зародження і діяльності міліції УНР, слід зазначити, що основними недоліками в її організації були різноманітність органів цієї служби (на місцях існували міліція, карно-розшукові відділи, резервні сотні міліції, сотні Коша охорони республіканського ладу, політичні відділи, кінні відділи особливого призначення, органи самоуправління тощо); відсутність контролю, інструктажу, людей, які відповідають своєму призначенню, регулярного зв'язку, засобів пересування, матеріальна незабезпеченість працівників міліції та карно-розшукових відділів; надмірні зловживання посадових осіб міліції та карно-розшукових відділів, втручання у компетенцію міліції військової влади; відсутність повного складу міліціонерів. Тож із завершенням періоду Директорії на території України органами нової влади було створено новий правоохоронний орган – радянську робітничо-селянську міліцію.

Список літератури: 1. Про Директорію Української Народної Республіки : наказ Директорії УНР від 10 грудня 1918 р. № 411 // Вісник Української Народної Республіки. – 1918. – 17 груд. 2. Михайленко П. Українська народна міліція доби Директорії УНР / П. Михайленко, В. Довбня // Міліція України. – 2003. – № 5. – С. 26–27. 3. Конституційні акти України 1917–1920. Невідомі конституції України. – К. : Філософська і соціологічна думка, 1992. – 272 с. 4. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України,

ф. 1092, оп. 4, спр. 32, арк. 21. – Про народну самоохорону : наказ Ради народних міністрів УНР від 11 черв. 1919 р. **5.** Рубльов О. С. Українські визвольні змагання 1917–1921 рр. / О. С. Рубльов, О. П. Реєнт. – К. : ВД «Альтернативи», 1999. – 320 с. – (Україна крізь віки. Т. 10). **6.** Михайленко П. Українська народна міліція доби Директорії УНР / П. Михайленко, В. Довбня // Міліція України. – 2003. – № 6. – С. 24–25. **7.** Про тимчасові правила щодо засобів боротьби з діяльністю осіб, яка загрожує республіканському ладу, спокою і внутрішньому порядку Української Народної Республіки : постанова Ради Народних Міністрів від 15 серп. 1919 р. // Вісник Державних Законів для всіх земель УНР. – 1919. – 26 серп. **8.** Чехович В. А. Директорія УНР / В. А. Чехович // Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол. Ю. С. Шемшученко та ін. – Т. 2. – К. : Укр. енцикл., 1998. – С. 191–192. **9.** Рум'янцев В. О. Українська державність: 1917–1922 рр. (форми і проблеми розбудови) / В. О. Рум'янцев. – Х. : Основа, 1996. – 164 с.

Надійшла до редколегії 22.02.2012

На основани изучения архивных документов, нормативно-правовых источников и материалов осуществлен историко-правовой анализ организации деятельности МВД УНР времен Директории, исследованы правовые основания создания, реорганизации и деятельности МВД УНР времен Директории.

On the basis of the archived documents, regulatory sources and materials research the historical-juridical analysis of organizational activities of Ukrainian People's Republic law enforcement bodies the times of Directoria is carried out, the juridical base of creating, reorganization and activity of UPR law enforcement bodies the times of Directoria are discovered.

УДК [340.15:321.1](477)

І. А. Логвиненко

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА ДІЯЛЬНОСТІ УРЯДУ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ (ТРАВЕНЬ–ГРУДЕНЬ 1918 Р.)

Досліджено умови формування та особливості функціонування уряду Української Держави П. Скоропадського.

Історія становлення та діяльності вищих і центральних органів державної влади у 1918 р. привертає увагу та викликає значний інтерес не тільки серед науковців і політиків, а й широкого загалу. Адже перешкоди на шляху розбудови України як незалежної, правової, демократичної держави багато в чому схожі на ті, які мали місце за часів існування Української Держави. Це, насамперед, нездатність української політичної еліти знайти спільну мову для розв'язання нагальних політичних, економічних і соціальних проблем; різне розуміння сутності та послідовності проведення загальнодержавних реформ, які, зокрема, мають оптимізувати роботу центральних та місцевих органів влади, зробити їх діяльність більш ефективною; дефіцит висококваліфікованих кадрів у системі державного управління, які були б здатні у своїй роботі сприймати та

генерувати нові ідеї, переходити на сучасні методи управління, оперативно та ефективно реагувати на виклики сучасного світу.

В історичній та історико-правовій літературі розглядалися різні аспекти національного державотворення періоду гетьманату 1918 р. У роботах О. Копиленка, С. Кульчицького, О. Мироненка, Г. Папакіна, Р. Пирога, О. Реєнта, В. Соддатенка та ін. історія урядів Української Держави розглядалася здебільшого із позицій критичного підходу та об'єктивного розгляду їх діяльності, аналізу як здобутків, так і недоліків державного будівництва у 1918 р. Значно менше уваги приділяли науковці дослідженню умов створення та специфіки функціонування вищих органів виконавчої влади. Тому метою цієї статті є вивчення особливостей формування та діяльності урядів Української Держави (травень-грудень 1918 р.).

Внаслідок державного перевороту 29 квітня 1918 р. Центральна Рада зійшла з політичної арени України і до влади прийшов колишній командир 1-го Українського корпусу, генерал П. Скоропадський. Цього ж дня були оприлюднені: «Грамота до всього українського народу» і «Закони про тимчасовий устрій України», який став по суті правовою основою нового режиму. Замість Української Народної Республіки проголошувалась Українська Держава.

Поряд із проголошенням Української Держави та визначенням її основних завдань були виписані повноваження гетьмана. Він один мав право затверджувати закони, призначати та звільняти голову уряду і міністрів, керувати зовнішніми зносинами, військовими справами, оголошувати надзвичайний стан, діяти як вища апеляційна інстанція тощо. Було встановлено відповідальність усього уряду і кожного міністра перед гетьманом. Посадовці за свої злочини мали нести карну і громадську відповідальність. Отже, згідно із «Законами про тимчасовий державний уряд України», домінуючим був інститут глави держави, який зосереджував у своїх руках усю повноту влади і контроль над вищими виконавчими та судовими органами. Але безпосереднє управління новим державним утворенням покладалося на Раду Міністрів. Центральна Рада та всі земельні комітети розпускалися, а міністри УНР, їхні товариші (заступники) звільнялися зі своїх посад [1, с. 63–66].

Нова форма правління, яка була встановлена в Україні, ідеологічна та соціально-економічні засади функціонування нової держави – вимагали організації ефективних, разом з тим керованих владних структур, і, насамперед, вищого органу виконавчої влади. Тому формування уряду стало першочерговим завданням П. Скоропадського.

Виконати його було доручено отаману (голові) Ради Міністрів М. Сахно-Устимовичу – одному з лідерів Української народної громади. Він мав залучити до роботи в новому уряді представників поміркованих українських партій та організацій. Однак М. Сахно-Устимовича не підтримали ані національні політичні сили, ані німецьке командування. Тому вже 30 квітня 1918 року П. Скоропадський доручив формування кабінету відомому вченому,

громадському діячеві та колишньому товаришу (заступнику) міністра освіти Тимчасового уряду М. Василенку. Гетьманом було поставлено вимогу – до 1 травня утворити повний склад уряду [2, с. 9].

М. Василенку вдалося сформувати Раду Міністрів. Проте він провів лише два засідання уряду 2 і 3 травня 1918 р., після чого передав прем'єрські обов'язки Ф. Лизогубу. Сам обійняв посаду міністра освіти (з другої половини червня – міністра освіти та мистецтв) і за сумісництвом (до 21 травня) – міністра закордонних справ. Пізніше, 30 липня 1918 р., М. Василенка було призначено заступником голови Ради Міністрів Української Держави, а 9 серпня 1918 р. – Президентом Державного Сенату [3, с. 208].

3 травня 1918 р. гетьман остаточно затвердив склад Ради Міністрів: голова уряду, міністр внутрішніх справ та тимчасово виконуючий обов'язки міністра пошт і телеграфів – Ф. Лизогуб; міністр фінансів – А. Ржепецький (кадет); міністр торгівлі і промисловості – С. Гутник (кадет); міністр продовольчих справ – Ю. Соколовський (кадет); міністр праці – Ю. Вагнер (партія народних соціалістів); міністр народної освіти і тимчасово виконуючий обов'язки міністра закордонних справ – М. Василенко (кадет); міністр народного здоров'я – В. Любинський (Українська народна громада); міністр шляхів – Б. Бутенко (Українська народна громада); міністр судових справ – М. Чубинський; міністр земельних справ – В. Колокольцев, міністерство сповідань очолив В. Зіньківський. Державним контролером став Г. Афанасьєв; тимчасово виконуючим обов'язки міністра військових справ і флоту – О. Сливинський. Пізніше міністерство військових справ очолив О. Рогоза. Державним Секретарем було призначено М. Гижицького, якого пізніше замінив І. Кістяківський [2, с. 11–12; 4, с. 89–91]. Щодо партійного представництва в уряді Української Держави, то більшість тут мали кадети, яких запросив М. Василенко, керуючись принципом фахової придатності кандидатів на високі відповідальні посади, а не їх партійної належності.

Уряд Української Держави спочатку мав дві назви: Кабінет Міністрів та Рада Міністрів. Посада голови уряду була вперше визначена як отаман-міністр. Взагалі було створено 13 міністерств, Державну канцелярію, Управління справами Ради Міністрів та Малу Раду Міністрів.

Міністерство мало статус вищого урядового органу, відповідального за напрям (галузь). До його складу входили центральні, прив'язані до них і урядові органи державного управління. Такий порядок закріплював за міністерством статус провідного (головного) органу виконавчої влади й засвідчував наявність чіткої ієрархічної системи управління. Міністерства поділялися як на галузеві, так і функціональні: внутрішніх справ, військових справ, закордонних справ, народного здоров'я та опікування, праці, харчових справ, сповідань, промисловості й торгу, фінансів, шляхів та юстиції.

Міністерства мали різнопланову й водночас типову внутрішню структуру. Склалися з департаментів, але були й винятки. Так, до структури центральних органів управління входили головні управління, головні інспекції, управління на правах департаменту, окремі управління тощо. У свою чергу департаменти розподілялися на відділи. До того ж, при міністерствах функціонували самостійні підрозділи, зокрема при Міністерстві юстиції – Головне управління місцями ув'язнення та головна інспекція по пересиланню в'язнів. Крім функціонально-галузевих підрозділів, до структури міністерств входили організаційно-адміністративні відділи. Так, відділи персонального складу займалися кадровими справами як у своєму міністерстві, так і в підлеглих міністерствах, а також вирішували питання щодо службової відповідальності урядовців [4, с. 93; 6, с. 97].

Міністр був вищим виконавцем рішень гетьмана та уряду у своїй галузі. До його повноважень належало розроблення законодавчих актів (законодавча ініціатива) стосовно свого напряму державного управління. Законопроект міністра обговорювали у Раді Міністрів із можливим попереднім висновком Малої Ради Міністрів. Після ухвали Ради Міністрів закон мав підписати гетьман. Якщо законопроект регулював декілька напрямів (галузей), його обговорювали й погоджували між собою всі причетні до цього документа міністри.

31 червня 1918 р. Радою Міністрів було ухвалено законопроект, згідно з яким встановлювався порядок підготовки законів, обговорення, затвердження та їх публікації в «Державному віснику».

Для оперативності й більш ефективного управління міністрам надавалося право не тільки тлумачення законів, а й видання підзаконних актів (розпоряджень) після попереднього схвалення їх Радою Міністрів. Тобто міністрам надавалися значні повноваження, за які вони несли персональну відповідальність перед гетьманом. Міністри самостійно приймали накази по міністерству про утворення нових департаментів, окремих відділів чи, навпаки, про ліквідацію установ своїх міністерств [6, с. 106].

Департаменти, головні управління, головні управи, урядові уповноважені були прирівняні до статусу центральних органів виконавчої влади. Наради, комісії, ради, комітети при міністрі, міністерстві й департаментах були консультативними органами, які обговорювали і брали участь у вирішенні кардинальних питань державного управління.

Канцелярія міністра і Департамент загальних справ міністерства мали статус окремих і самостійних структурних підрозділів міністерства, які забезпечували постійний зв'язок міністра з департаментами та іншими установами, що входили в систему міністерства та контролювали виконання ними рішень гетьмана, уряду й міністра.

До компетенції голови Ради Міністрів відносилися функції щодо добору кандидатів на міністерські посади, головування на засіданнях.

Однак саме гетьман ухвалював рішення про довіру чи недовіру урядові у повному складі. Разом з цим, свої накази та розпорядження він повинен був погоджувати з головою уряду, або з міністром, який відповідав за певну сферу державного управління.

Голові Ради Міністрів підпорядковувалася Державна канцелярія, до складу якої входили держсекретар та його товариші, Юридична рада, Департамент законодавчих справ, відділ кодифікації законів, державна друкарня. Державна канцелярія відала всіма справами, що надходили на вирішення і розгляд до голови уряду; листуванням з міністерствами, начальниками відомств і представниками іноземних держав; справами, що вносилися на розгляд Ради Міністрів головою уряду. Окрім цього, на Державну канцелярію було покладено контроль за виконанням прийнятих законів [4, с. 93].

Одночасно з Державною канцелярією діяв ще один підрозділ Ради Міністрів – Управління справами Ради Міністрів. Управління складалося із канцелярії, департаменту преси, державного телеграфного агентства, господарчого департаменту, департаменту законодавчих справ. На чолі Управління справами знаходився держсекретар, який призначався гетьманом.

Для оптимізації роботи уряду було створено Малу Раду Міністрів, статут якої було затверджено 18 травня 1918 р. До складу Малої Ради Міністрів кожне міністерство делегувало свого представника, як правило, заступника міністра чи директора профільного департаменту. Очолював її заступник державного секретаря. Вона займалася обговоренням законопроектів у першому читанні. До компетенції Малої Ради належали також: розгляд таких адміністративних пропозицій міністерств, які за складністю не вимагали взаємної згоди відомств у письмовій формі; розгляд проектів, штатів і кошторисів, що складалися окремими міністерствами, та ін. [6].

Велике значення приділяв уряд організації роботи з документами. З метою підвищення дієвості виконання рішень Ради Міністрів було визначено порядок затвердження журналів її засідань. Постановою Ради Міністрів від 28 травня 1918 р. було встановлено, що примірники журналів засідання перед його початком необхідно надавати всім присутнім міністрам чи їх заступникам, які протягом доби повинні вносити туди зауваження і поставити свій підпис.

Було визначено, що засідання Ради Міністрів мають проводитися щоденно, крім четверга і неділі. При цьому обумовлювалося, що засідання повинні починатись о 21-й годині, не чекаючи зібрання кворуму. Відсутні з тих чи інших причин на засіданні міністри опротестувати прийняті рішення були вже не у змозі (Постанова Ради Міністрів від 5 червня 1918 р.) [7, с. 36].

За часів Української Держави важливим було питання організації проходження державної служби.

Штатні розписи міністерств і відомств Української Держави, розроблені на підставі нормативних актів Тимчасового уряду з

врахуванням національних особливостей державотворення, були ухвалені на засіданні Ради Міністрів (протокол від 4 червня 1918 р.) і затверджені гетьманом. Усі державні службовці поділялися на 14 класів і рангів посад, згідно з якими визначалися розміри річного утримання цих службовців. На посади 1-го і 2-го класів призначав лише гетьман. На посади, що відповідають 3-му класові, призначали згідно з наказом, підписаним гетьманом, відповідним міністром та держсекретарем. Посади 4-го класу обіймали згідно з наказом, який підписувався гетьманом та міністром відповідного міністерства. Державні службовці 5-го класу призначалися згідно з наказом відповідного міністра після погодження з гетьманом поданих списків. Посади 6-го класу міністр призначав власноручно. Заміщення на посади 7-го класу й нижче регламентувалися порядком, який встановлювався у кожному окремому відомстві особисто міністром. Звільнення відбувалося у такому ж порядку, як і призначення [6, с. 193–194].

Отже, скасувавши демократичне законодавство Центральної Ради, уряд активно використовував законодавчі акти Тимчасового уряду.

У жовтні 1918 р. складна політична ситуація в країні призвела до глибоких протиріч усередині Ради Міністрів і, як наслідок, відставки міністрів. Розпочалася урядова криза. 24 жовтня було затверджено новий склад Кабінету Міністрів. Проте новий уряд не виявив активної підтримки гетьманові в його прагненні федерації з денікінською Росією [3, с. 377].

13 листопада 1918 р. уряд (8 голосами проти 7) висловився за недопущення скликання Національного конгресу і гетьман поспішив змінити уряд на «більш рішучий», у якому вже не залишилося жодного противника федерації з нерадянською Росією. Головою Ради Міністрів було призначено С. Гербеля, який з 23 листопада фактично не виконував своїх повноважень через хворобу. За згодою гетьмана виконувати функції голови уряду було доручено міністру фінансів А. Ржепецькому [3, с. 383–384].

Під час захоплення повстанцями Києва 14 грудня 1918 р. гетьман П. Скоропадський підписав зречення від влади на користь голови Ради Міністрів С. Гербеля, який, у свою чергу, на вимогу Директорії офіційно передав їй владу. Рада Міністрів Української Держави складала свої повноваження.

Зважаючи на вищевикладене, можна зазначити, що в Українській Державі була створена специфічна модель вищих органів виконавчої влади і управління. Формування та функціонування уряду відбувалося у складних умовах: протистояння радянській Росії; протиборства з російськими організаціями та українською опозицією; загострення соціальних проблем тощо. Пріоритетну роль у системі державного управління відігравав гетьман, повноваження якого поширювались на сферу законодавчої, виконавчої та судової влади. Організаційна структура уряду Української

Держави відзначалась чіткістю побудови і широтою компетенції. Вона була найбільш ефективною в перехідний період. Основне завдання Ради Міністрів полягало у стабілізації ситуації та створенні правових засад для побудови нової моделі державного та суспільного устрою.

Список літератури: 1. Хрестоматія з історії держави і права України : в 2 т. – Т. 2 : Лютий 1917–1996 рр. / [упоряд. В. Д. Гончаренко та ін.]. – К. : Ін Юре, 1997. – 800 с. 2. Христюк П. Замітки і матеріали до історії української революції : в 4 т. / П. Христюк. – Прага, 1921. – Т. 3. – 160 с. 3. Солдатенко В. Ф. Україна в революційну добу. Історичні есе-хроніки : в 4 т. – Т. 2 : Рік 1918 / В. Ф. Солдатенко. – К. : Світогляд, 2010. – 526 с. 4. Пиріг Р. Я. Українська гетьманська держава 1918 року. Історичні нариси / Руслан Пиріг ; НАН України, Ін-т історії України. – К., 2011. – 335 с. 5. Мироненко О. Л. Верховне управління українською державою (квітень-грудень 1918 р.) / О. Л. Мироненко // Правова держава. – 1995. – Вип. 6. – С. 127–128. 6. Копиленко О. Л. Держава і право України, 1917–1920 / О. Л. Копиленко, М. Л. Копиленко. – К. : Либідь, 1997. – 208 с. 7. Палеха Ю. До історії запровадження організації діловодства в державному апараті українських урядів 1917–1918 років / Ю. Палеха // Науково-документальна збірка до 90-річчя запровадження державної служби в Україні / [Владислав Верстюк, Павло Гай-Нижник, Сергій Коник та ін. ; упоряд. А. Вишневський]. – К. : Центр сприяння інституц. розв. держ. служби, 2008. – С. 30–39.

Надійшла до редколегії 28.12.2011

Исследованы условия формирования и особенности функционирования правительства Украинской Державы П. Скоропадского.

The conditions of formation and the functioning peculiarities of the government of the Ukrainian State of hetman P. Skoropadskiy are investigated.

УДК 342.56

М. М. Мацькевич

ВИДИ КОНСТИТУЦІЙНИХ КУЛЬТУРНИХ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА В УКРАЇНІ

На підставі аналізу норм Конституції України та наукових доробок учених-правознавців визначено основні види конституційних культурних прав і свобод людини і громадянина в Україні.

У сучасній науковій літературі при поділі конституційних прав і свобод на основні, тобто економічні, політичні, особисті і культурні, види перелік конкретних конституційних прав і свобод, що входять до перших трьох класифікаційних груп (економічних, політичних, особистих), практично не має відмінностей. Однак коли йдеться про культурні права, закріплені в Конституції України, то майже у кожному випадку їх перелік визначається по-різному.

Питання культурних прав і свобод людини і громадянина в Україні порушувалися у працях радянських дослідників

© Мацькевич М. М., 2012

(А. І. Денисова, А. П. Іванова, Ф. М. Рудинського, В. Т. Прохорова) та сучасних українських учених (С. Л. Лисенкова, В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького та ін.).

Метою статті є визначення основних видів культурних прав і свобод в системі прав і свобод людини та громадянина в Україні.

Так, до конституційних культурних прав і свобод відносять право на освіту, право на навчання рідною мовою, право на використання вітчизняних і світових досягнень культури і мистецтва, право на свободу літературної, художньої, наукової і технічної творчості [1, с. 197]. В іншому випадку до цієї групи відносять право на освіту й виховання, користування надбаннями культури і мистецтва, наукову, технічну і художню творчість, авторські права [2, с. 12]. Є пропозиції включати до складу конституційних культурних прав і свобод право на освіту та право на свободу творчої діяльності [3, с. 54–55] або право на освіту, право на користування досягненнями вітчизняної та світової культури, право на свободу наукової, технічної та художньої творчості, право на захист інтелектуальної власності, право на використання результатів інтелектуальної творчої діяльності [4, с. 193]. Пропонується розглядати групу конституційних культурних прав і свобод у складі права на освіту, права на участь у культурному житті та користуватися культурною спадщиною України, права на свободу творчості, права на захист авторських прав та інших видів інтелектуальної власності [5, с. 142–143] або права на освіту, свободу літературної, художньої, наукової і технічної творчості, права на результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності [6, с. 34]. В одній з останніх праць, присвячених правам людини і громадянина, група конституційних культурних прав і свобод утворюється у складі права на освіту, прав осіб, які належать до національних меншин, у гуманітарній сфері, свободи творчості, права на результати своєї інтелектуальної творчої діяльності, права на участь у культурному житті та права користуватися культурною спадщиною України [7, с. 233–245].

Таке різноманіття підходів до визначення кола конституційних культурних прав і свобод обумовлено рядом обставин. Перш за все тим, що культурні права, як окрема група конституційних прав, є відносно новим явищем і, відповідно, відсутній досвід багаторічного його дослідження, як це вбачається, наприклад, стосовно конституційних політичних або економічних прав і свобод. У зв'язку з цим не відпрацьована методологія, і перш за все критерії, за якими те або інше право слід відносити до цієї групи. Саме тому у вищенаведених та й в інших переліках складових групи конституційних культурних прав і свобод, що зустрічаються у науковій і популярній літературі, присутні право на освіту і свобода літературної, художньої, наукової і технічної творчості, зафіксовані у частинах перших статей 53 і 54 Конституції України, а деякі автори відносять до культурних лише ці права і свободи.

Неважко помітити, що у конституційних найменуваннях цих прав і свобод прямо вказується на віднесення можливостей, що входять до їх змісту, до сфери культурних відносин. Це призводить до того, що склад групи конституційних прав формується неадекватно: в одних випадках до неї включаються права, що за своїм змістом не можна віднести до культурних, а в інших – за межами групи залишаються права, які слід відносити до цієї видової групи.

У зв'язку з цим вбачається, що у наведених і в інших випадках не завжди належним чином враховується те, що при віднесенні конкретного суб'єктивного конституційного права або свободи до групи культурних слід брати до уваги їх принципові визначальні ознаки, а саме:

1. Конкретне суб'єктивне конституційне право або свобода можуть бути віднесені до групи культурних за умови, що варіанти можливої поведінки, що входять до їх складу, можуть здійснюватись і мають на меті досягнення соціального блага саме у сфері культурних відносин.

2. Форми конституційного закріплення суб'єктивних прав і свобод можуть бути різними. Перший спосіб полягає у безпосередньому формулюванні можливості певної поведінки (суб'єктивного права або свободи), метою здійснення якої є досягнення тих або інших соціальних благ у певній сфері суспільних відносин. При цьому вказана можливість певної поведінки формулюється саме як «право» на певну поведінку або «свобода» певної поведінки. Цей спосіб слід визнати найбільш доцільним та ефективним, оскільки безпосередньо вказує саме на можливу поведінку суб'єкта. Другий спосіб виходить з принципу нерозривної єдності юридично встановленої можливості здійснення певної поведінки (прав) одних суб'єктів з юридичними обов'язками інших суб'єктів сприяти або не заважати вчинювати вказану поведінку. Згідно з цим принципом правам одних суб'єктів обов'язково кореспондують відповідні обов'язки інших суб'єктів, що знаходить свій вираз у формулі «немає прав без обов'язків, немає обов'язків без прав».

3. Певні права передбачають різні варіанти можливої поведінки, що можуть здійснюватись у різних формах широким колом суб'єктів, а тому потребують своєї деталізації з врахуванням необхідних характеристик (особливостей) можливих суб'єктів і форм їх поведінки. У таких випадках можливе формулювання такого *комплексного права у загальній формі (комплексне право (свобода) з наступною деталізацією можливих форм прояву комплексної можливої поведінки щодо певних суб'єктів у вигляді окремих (особливих) прав.*

З урахуванням викладеного і маючи на увазі сферу культурних відносин, а також особливості форм конституційного закріплення конкретного права та особливості форм відображення можливостей, які входять до їх складу, вбачається, що до групи культурних слід відносити права і свободи, що містяться у наступних статтях Конституції України.

Стаття 53 Конституції України [8] складається з п'яти частин, у яких, перш за все, закріплюється комплексне право на освіту, а також і ряд окремих прав, що відображають особливості прояву і реалізації окремих можливостей, що входять до змісту права на освіту як комплексного конституційного права.

У першій частині вказаної статті Конституції України закріплюється загальне право на освіту. Це право у світовій конституційній практиці було найпершим правом, що надавало людині можливості певної поведінки у сфері інтелектуальної, культурної діяльності, а тому його віднесення до групи культурних прав ніяких сумнівів не викликає. Друга частина цієї статті визначає, що набуття повної загальної освіти є обов'язковим. З цього випливає, що закріплене у першій частині цієї ж статті право на освіту не на всіх рівнях його реалізації слід розглядати виключно як суб'єктивне право, тобто як міру можливої поведінки носія цього права. Конституція встановлює, що одержання повної загальної середньої освіти є не правом, а обов'язком індивіда, тобто відповідна поведінка, спрямована на одержання повної середньої освіти, повинна здійснюватися суб'єктами незалежно від їх бажання.

Розглядаючи цей конституційний припис, вбачається доцільним не говорити про те, що у цьому випадку йдеться про своєрідне «право-обов'язок». Тут, скоріше, ми маємо справу з юридичними гарантіями реалізації права на освіту на рівні загальної середньої освіти. Адже у забезпеченні набуття необхідного рівня знань зацікавлені не лише індивіди, фізичні особи. Будь-яка держава життєво зацікавлена в оволодінні її громадянами таким рівнем інтелектуальної підготовки, який би давав їм можливості брати активну участь у всіх сферах суспільного життя і тим самим сприяти безперервному прогресивному розвитку держави і суспільства. Тому сучасна Українська держава, враховуючи свої реальні можливості, намагається не лише сприяти, а й гарантувати громадянам і суспільству в цілому забезпечення населення рівнем освіти, що є мінімально необхідним для цього етапу її розвитку. Це й знаходить вираз у закріпленні не лише комплексного права на освіту, а й у визначенні необхідності досягнення індивідом певного освітнього рівня як його юридичного і навіть конституційного обов'язку.

У наступних частинах ст. 53 Конституції України конкретизуються можливості, що входять до змісту комплексного права на освіту. Ці можливості визначаються двома способами: шляхом визначення конкретного змісту можливої поведінки носіїв цього права (частини четверта і п'ята) та шляхом закріплення ряду найважливіших гарантій комплексу можливостей, що входять до складу права на освіту (частина третя). Ці гарантії знаходять свій вираз у ряді обов'язків, що покладаються на державу. Ґрунтуючись на тому, що немає обов'язків без прав і прав без обов'язків, тобто на взаємодіюванні прав і обов'язків, можна зробити висновок про наявність у складі права на освіту можливостей, що кореспондують

закріпленим у ч. 3 ст. 53 Конституції України обов'язкам держави. Саме так сформульовано ч. 3 ст. 53 Конституції України, яка встановлює: «Держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам». У викладеному конституційному положенні прямо вбачається закріплення ряду найважливіших гарантій комплексу можливостей, що входять до складу права на освіту, для реалізації яких держава конституційно зобов'язується створювати відповідні умови.

Частина четверта цієї ж статті Конституції формулює право громадян України безоплатно здобувати вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі. За своїм змістом це положення конкретизує сформульоване у частині першій цієї ж статті загальне право на освіту шляхом визначення спеціального суб'єкта щодо можливостей безоплатного здобуття вищої освіти. Якщо ч. 1 ст. 53 Конституції України закріплює право на освіту за кожною особою незалежно від наявності у неї громадянства України, то четверта частина цієї ж статті закріплює належність, у межах комплексного права на освіту, виключно громадянам України повноважень безоплатно здобувати вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі.

Частина п'ята ст. 53 Конституції України встановлює право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства. Цим установлюються особливі можливості, що випливають із комплексного права на освіту і належать спеціальним суб'єктам, які, по-перше, є громадянами України і, по-друге, належать до національних меншин. Вказані можливості гарантуються, тобто реально забезпечуються, а значить і встановлюють наявність у вказаних суб'єктів перерахованих можливостей в межах комплексного права на освіту.

Доцільно звернути увагу на своєрідну «подвійну культурність» цього права. Адже в умовах функціонування української мови як державної мови відсутність у носіїв інших мов гарантованої державою можливості вивчати рідну мову з необхідністю призводить не лише до її відмирання, а й до зникнення відповідного прошарку національної культури, що є частиною культури Українського народу, який, відповідно до Преамбули Конституції України, складається з громадян України всіх національностей.

Таким чином, у ч. 1 ст. 53 Конституції України закріплюється комплексне культурне право на освіту, яке належить кожному, тобто не залежить від наявності або відсутності у нього громадянства України. У той же час, у наступних її частинах уточнюються особливості прояву змісту права на освіту щодо певних рівнів освіти та суб'єктів – носіїв цього права.

Норми, що їх містить ст. 54 Конституції України, у тій або іншій формі стосуються врегулювання культурних відносин. Перша частина цієї статті встановлює дві групи можливої поведінки громадян України у цій сфері, які встановлюються шляхом закріплення гарантування державою можливості:

- 1) свободи літературної, художньої, наукової і технічної творчості;
- 2) захисту інтелектуальної власності громадян, їхніх авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності.

На нашу думку, лише першу групу можливостей, які полягають у свободі суб'єкта здійснювати культурну (інтелектуальну) діяльність, результати якої об'єктивуються у літературних і художніх творах, наукових працях або в удосконаленні існуючих чи у створенні нових технічних засобів, відповідно до викладених вище ознак, можна віднести до групи культурних прав і свобод.

Що ж до другої групи можливостей, то вони, по-перше, спрямовані не на безпосереднє здійснення культурної (інтелектуальної) діяльності, а на забезпечення (гарантування) прав та інтересів суб'єктів щодо їхнього права власності на результати такої діяльності. Таким чином, ці можливості за своєю сутністю і призначенням є своєрідними юридичними гарантіями ряду прав, що виникають у сфері відносин, пов'язаних з реалізацією суб'єктом свого права власності, специфічним об'єктом якого виступають результати його інтелектуальної (культурної) діяльності.

Частина друга ст. 54 Конституції України, як і частина перша цієї ж статті, також містить у собі дві норми. Перша встановлює право кожного громадянина України на результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності, а друга – гарантує недопустимість використання або поширення цих результатів без згоди їх авторів, за винятками, встановленими законом. Таким чином, у цій статті закріплюється, по-перше, одне з культурних прав громадян України – право на результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності і, по-друге, юридичні гарантії цього права у вигляді заборони використовувати або поширювати ці результати без згоди їх авторів, за винятками, встановленими законом.

Не викликає сумнівів, що закріплене у ч. 2 ст. 54 Конституції України право на результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності особа може реалізувати лише за наявності у неї права власності на них. Зміст права власності складає комплекс повноважень щодо певного об'єкта: право володіти, право користуватись і право розпоряджатись ним. Саме про ці повноваження (володіння, користування, розпорядження) щодо результатів своєї інтелектуальної, творчої діяльності йдеться у ч. 1 ст. 41 Конституції України. Отже, зміст повноважень, що їх надають суб'єктам обидві вказані норми, фактично співпадає. Різниця полягає у визначенні суб'єктів цих повноважень: у ч. 1 ст. 41 – це всі індивіди, незалежно від наявності чи відсутності у них громадянства України, а в ч. 2 ст. 54 – виключно громадяни України. Таким чином, є підстави говорити

про колізію між вказаними конституційними нормами в тих їх частинах, що визначають суб'єктів (носіїв) права розпоряджатись результатами своєї творчої, інтелектуальної діяльності.

Серед цих колізійних норм положення ч. 2 ст. 54 Конституції України можна оцінювати як спеціальну норму стосовно загальної норми, що міститься у ч. 1 ст. 41. Виходячи з цього і враховуючи пріоритет спеціальної норми над нормою загальною при колізії між ними, на практиці слід виходити з наявності права на результати своєї інтелектуальної діяльності виключно у громадян України і відсутності такого права в іноземців та осіб без громадянства. Однак, на думку автора, вказана колізія до її усунення повинна долатися на користь положень ч. 1 ст. 41 Конституції України. Таке вирішення цієї проблеми буде свідчити про демократизм Української держави, її відкритість, а також відповідатиме практично загально визнаній у європейському співтоваристві практиці.

На нашу думку, викладене дає підстави для висновку про те, що до групи конституційних культурних прав і свобод відносяться:

- право на освіту;
- право на доступну і безоплатну дошкільну, повну загальну середню, професійно-технічну, вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах;
- право учнів і студентів на одержання державних стипендій та пільг;
- право безоплатно здобувати вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі;
- право громадян, які належать до національних меншин, відповідно до закону на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних закладах або через національні культурні товариства;
- свобода літературної, художньої, наукової і технічної творчості;
- право кожного громадянина України на результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності;
- право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності.

Список літератури: 1. Скаун О. Ф. Теория государства и права : учебник / О. Ф. Скаун. – Харьков : Консум ; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с. 2. Рабінювич П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. / П. М. Рабінювич. – Вид. 6-те. – К. : Консум, 2002. – 160 с. 3. Основи конституційного права України / за ред. В. В. Копейчикова – К. : Юрінком Інтер, 1997. – 208 с. 4. Правознавство : підручник / за ред. В. В. Копейчикова. – 5-те вид., переробл. та доповн. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 736 с. 5. Конституційне право України / за ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики. – К. : Укр. центр правничих студій, 1999. – 376 с. 6. Соколенко Ю. Гарантії культурних прав і свобод громадян України / Ю. Соколенко // Право України. – 2004. – № 2. – С. 34–38. 7. Рабінювич П. М. Права людини і громадянина : навч. посіб. / П. М. Рабінювич, М. І. Хавронюк. – К. : Атіка, 2004. – 464 с. 8. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр>.

Надійшла до редколегії 30.01.2012

На основании анализа норм Конституции Украины и научных работ ученых-правоведов определены основные виды конституционных культурных прав и свобод человека и гражданина в Украине.

On the basis of analysis of norms of Constitution of Ukraine and scientific revisions of scientists-legists the basic types of constitutional cultural rights and freedoms of man and citizen are certain in Ukraine.

УДК 340.1

В. В. Мурза

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА КЛАСИФІКАЦІЇ НАГЛЯДУ В ДЕРЖАВІ

Проаналізовано погляди науковців на проблему класифікації видів нагляду в державі; запропоновано авторську класифікацію нагляду в державі.

У Конституції нашої держави закріплено, що Україна є суверенною, незалежною, демократичною, соціальною, і найважливіше – правовою державою [1]. З огляду на означене саме на державу покладено обов'язок забезпечення прав і свобод людини. Забезпечення прав і свобод людини включає чотири напрямки державної діяльності щодо створення умов для реалізації прав і свобод людини: 1) сприяння самостійної реалізації прав і свобод громадянами (шляхом позитивного впливу на формування їх загальносоціальних 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 правомірного 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 у межах повноважень відповідає за окремий напрямок із кількох сфер діяльності держави, що обумовлює наявність доволі широкого спектра наглядової діяльності в державі. Адже «державний нагляд – правоохоронна діяльність спеціально уповноважених на те органів держави по виявленню правопорушень у сфері трудових відносин, прийняттю актів, зобов'язуючих усунути ці порушення, а також по застосуванню санкцій. Державний нагляд спрямований на перевірку роботи органів та осіб з точки зору відповідності їм закону та іншим нормативним актам, на видання правоохоронних актів індивідуального значення» [3, с. 471–472].

Нагляд у державі, його поняття, сутність і види вже багато років є об'єктом уваги вчених-правників. Серед авторів, чії роботи заслуговують на особливу увагу, можна назвати О. М. Бандурку, А. Т. Комзюка, О. М. Музичука, Х. П. Ярмакі, Р. І. Денисова, А. А. Кармолицького і Ф. С. Разарьонова, М. С. Студеникіну та багатьох інших. Запропоновані ними види нагляду в державі лягли в

© Мурза В. В., 2012

основу підготовки численних наукових робіт. Вони також визначили різні підходи у вирішенні одного з найбільш дискусійних питань, пов'язаних із класифікацією нагляду в державі.

Метою статті є вироблення та обґрунтування критеріїв класифікації нагляду в державі. З цієї метою планується проаналізувати погляди науковців на проблему класифікації видів нагляду в державі й на підставі аналізу наукових підходів та існуючої практики здійснення нагляду в державі запропонувати власну класифікацію нагляду.

У юридичній літературі серед науковців немає одностайності щодо класифікації видів нагляду в державі. Так, на думку Г. І. Чанишевої та Н. Б. Болотіної, видами нагляду є: державний (включаючи прокурорський, судовий) і громадський [4, с. 367]. Також нагляд можна класифікувати – вважають Г. І. Чанишева та Н. Б. Болотіна – ще наступним чином: попереджувальний і поточний [5, с. 493, 494]. Подібної точки зору притримується І. В. Лагута, який пропонує виокремлювати: попередній чи попереджувальний нагляд (його мета – перевірити законність і доцільність рішень, не допустити прийняття незаконного рішення); поточний (він може бути попереднім, якщо відповідне рішення ще не прийняте, або подальшим, якщо рішення вже виконане); подальший (його метою є виявлення допущених порушень трудового законодавства і поновлення прав працівника) [6, с. 89]. С. В. Ківалов висловлюється за те, що «нагляд буває судовий, прокурорський та адміністративний» [7, с. 310]. З позиції В. С. Андреева і В. Н. Толкунової слід розрізняти два види нагляду: загальний, який є окремою формою, методом або стадією і здійснюється будь-яким суб'єктом державного управління; спеціальний – який здійснюють лише органи прокуратури. «Адміністративній науці відомі три види нагляду: судовий, прокурорський та адміністративний. У порівнянні з двома іншими адміністративний нагляд є найбільш об'ємним і різноманітним. Адміністративний нагляд – це особливий вид виконавчо-розпорядчої діяльності. Його мета – забезпечити безпеку суспільства, держави, громадян, а також належну якість продукції та послуг» – зауважує А. І. Пашковська [8, с. 110–111]. Розглядаючи види нагляду із загальноуправлінських позицій, В. М. Снігур вважає, що у рамках організаційних взаємозв'язків суб'єкта та об'єкта управління можливі два варіанти наглядової діяльності: 1) здійснювана стосовно організаційно підпорядкованих об'єктів – внутрішній нагляд; 2) здійснювана стосовно організаційно не підпорядкованих об'єктів – зовнішній нагляд [9, с. 61]. Ю. П. Битяк і В. В. Зуй стверджують, що існує два види нагляду: а) нагляд, який здійснюють органи прокуратури – загальний нагляд; б) нагляд з боку різноманітних інспекцій і служб – адміністративний нагляд [10, с. 201].

На думку професора Д. М. Бахраха, залежно від організаційних форм здійснення своїх повноважень наглядовими органами можна

розрізняти два різновиди нагляду. По-перше, це наглядова діяльність органів активної адміністрації, а також утворюваних нео комісій, для яких вона є основним видом роботи. Наглядова діяльність комісії здійснюється епізодично, частіш за все не за ініціативою суб'єкта управління, а на підставі заяв, що надійшли до нього, скарг і справ. Другий різновид управлінського нагляду – нагляд, здійснюваний спеціальними відомствами, відомчими службами, органами, для котрих така функція є найважливішою або навіть головною. Як правило, його суб'єкти наділені функціональною владою, широкими надвідомчими повноваженнями, їхня діяльність – різновид міжгалузевого управління. Об'єктом нагляду можуть бути як державні, так і громадські, релігійні та інші недержавні організації, а також громадяни. Адміністративний нагляд, як правило, полягає в забезпеченні виконання загальнообов'язкових норм, установлених як законами, так і підзаконними актами, багато які з них до того ж належать до техніко-юридичних норм. Здійснюється адміністративний нагляд систематично, як правило, за ініціативою його суб'єктів, і пов'язаний він із застосуванням заходів адміністративного примусу [11, с. 216–222].

Окремо слід зазначити, що класифікація нагляду посутньою відрізняється від окреслених вище, коли мова йде про нагляд у якійсь окремій сфері. Приміром, аналізуючи нагляд у банківській сфері, О. Хаб'юк зазначає, що слід виокремлювати три види нагляду (контролю): вступний, пруденційний та ліквідаційний [12, с. 28]. Додатжуючи нагляд за виробами та їх експлуатацією, М. М. Кузьміна пропонує наступну класифікацію видів нагляду: 1) на доринковій стадії нагляд за виробами (попередній), за безпекою процесу виробництва: а) державний: екологічний, ветеринарний, санітарно-епідеміологічний, карантинний; б) недержавний: нагляд виробника у процесі виробництва; 2) на ринковій стадії: а) державний нагляд за виробами (перехід зі сфери виробництва до сфери реалізації готової продукції) та їх експлуатацією: ринковий нагляд за дотриманням обов'язкових вимог закону та технічних регламентів; нагляд за харчовою продукцією, сільськогосподарською та лікарськими засобами; нагляд за іншою продукцією; б) недержавний (альтернативні форми): нагляд (контроль) виробника за виробами та їх експлуатацією (встановлення гарантії, реєстр скарг, контрольні перевірки); нагляд страхових компаній (страхування продукції на випадок заподіяння шкоди); громадський нагляд організацій споживачів [13, с. 120]. Отже аналіз думок науковців з приводу визначення видів нагляду, дозволяє нам із впевненістю стверджувати, що питання щодо остаточної класифікації нагляду в державі залишається відкритим. Наглядова діяльність у державі охоплює величезну кількість різного рівня складності питань і тому неможливо обмежитися виокремленням видів нагляду лише за якимось одним критерієм.

На підставі аналізу думок науковців та власних узагальнень вивчення сфери наглядової діяльності в державі пропонуємо наступну класифікацію видів нагляду:

1. За суб'єктним складом: а) державний нагляд; б) громадський нагляд.

2. Відповідно до принципів поділу влади: а) нагляд судових органів, у тому числі й Конституційного суду; б) нагляд органів місцевого самоврядування; в) прокурорський нагляд.

3. За характером компетенції суб'єктів нагляду слід розрізнити нагляд органів: загальної компетенції (Кабінет Міністрів України); міжгалузевої компетенції – наглядова діяльність міністерств України з відповідними повноваженнями, державних комітетів, державних інспекцій, фінансових органів; галузевої компетенції – нагляд вищих органів і посадових осіб, нагляд спеціальних органів; міжгалузевої компетенції – наглядова діяльність міністерств України з відповідними повноваженнями, державних комітетів, державних інспекцій, фінансових органів [8, с. 62].

4. Залежно від об'єкта наглядової діяльності: 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 та охороною навколишнього середовища, у сфері управління комунікаціями, у сфері управління зовнішньоекономічною діяльністю); б) нагляд за соціально-культурною сферою (у галузі освіти та науки, 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, у сфері охорони здоров'я, у сфері медичного обслуговування і здійснення державного санітарного нагляду, у сфері фізичної культури та спорту, у сфері охорони здоров'я, у сфері пенсійного забезпечення, у сфері охорони праці, 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 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).

5. Залежно від предмета нагляду: а) нагляд за відповідністю актів, які видаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, що стосуються прав і свобод людини і громадянина, вимогам Конституції та законів України; б) нагляд за додержанням законів (відповідність актів, які видаються всіма органами, підприємствами, установами, організаціями й посадовими особами, вимогам Конституції України та чинним законам; додержання законів про недоторканність особи, про соціально-економічні, політичні та особисті права і свободи громадян, захист їх честі й гідності, якщо законом не передбачено іншого порядку захисту цих прав; додержання законів, що стосуються економічних, міжнаціональних відносин, охорони навколишнього природного середовища, митниці й зовнішньоекономічної діяльності) [14, с. 53].

6. Залежно від методів здійснення нагляду: а) нагляд шляхом перевірки організації діяльності піднаглядних суб'єктів; б) нагляд шляхом безпосередньої участі суб'єктів нагляду в діяльності піднаглядних суб'єктів в) нагляд шляхом заслуховування, у тому числі й на оперативних нарадах, звітів піднаглядних суб'єктів; г) нагляд шляхом здійснення таємного спостереження.

7. За характером мети нагляду: а) нагляд з метою отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан справ на піднаглядному об'єкті чи у певній сфері; б) нагляд з метою застосування заходів попередження правопорушень (у деяких випадках – із правом прямого втручання в діяльність об'єкта нагляду); в) нагляд з метою надання допомоги піднаглядному об'єкту у поновленні законності й дисципліни; г) нагляд з метою встановлення причин і умов, які сприяють порушенню вимог правових норм; д) нагляд з метою вжиття заходів щодо притягнення винних осіб до юридичної відповідальності.

8. Залежно від підпорядкованості суб'єктів нагляду: а) внутрішній нагляд (здійснюється стосовно організаційно підпорядкованих об'єктів); б) зовнішній нагляд (здійснюється стосовно організаційно не підпорядкованих об'єктів).

9. Залежно від обсягу наглядових повноважень: а) загальний нагляд – тобто здійснюваний за всіма сторонами діяльності піднаглядного суб'єкта; б) вибірковий – тобто здійснюваний за спеціальними, окремими сторонами його діяльності.

Запропонована нами класифікація видів нагляду в державі до певної міри умовна, адже один і той самий вид нагляду може підпадати під різні критерії класифікації. Проте саме така класифікація дозволяє в повній мірі визначити особливості та види наглядової діяльності в державі.

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.** Советское трудовое право / под ред. А. Д. Зайкина. – М. : Юрид. лит., 1979. – 544 с. **4.** Чанышева Г. И. Трудовое право Украины : учеб. пособие / Г. И. Чанышева, Н. Б. Болотина. – Харьков : Одиссей, 1999. – 480 с. **5.** Советское трудовое право : учебник / [В. С. Андреева, С. А. Голощапов, А. И. Шебанов и др.] ; под ред. В. С. Андреева, В. Н. Толкуновой. – 4-е изд., испр. и доп. – М. : Высш. школа, 1987. – 511 с. **6.** Лагутіна І. В. Форми захисту трудових прав працівників : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Лагутіна Ірина Вікторівна. – О., 2007. – 206 с. **7.** Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. С. В. Ківалова. – О. : Юрид. л-ра, 2007. – 920 с. **8.** Пашковська Л. І. Адміністративно-правове регулювання діяльності суднових постачальників : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Пашковська Людмила Іванівна. – О., 2008. – 217 с. **9.** Снігур В. М. Міграційний режим в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Снігур Володимир Миколайович. – К., 2008. – 210 с. **10.** Битяк Ю. П. Адміністративне право України (Общая часть) : учеб. пособие / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй. – Харьков : Одиссей, 1999. – 224 с. **11.** Алехин А. П. Административное право Российской Федерации : учебник / А. П. Алехин, Ю. М. Козлов. – Ч. 1 : Сущность и основные институты административного права. – М. : ТЕИС, 1995. – 280 с. **12.** Хаб'юк О. Банківське регулювання та нагляд через призму рекомендацій Базельського комітету : [монографія] / О. Хаб'юк. – Івано-Франківськ : ОППЮ ; Снятин : ПрутПринт, 2008. – 260 с. **13.** Кузьміна М. М. Господарсько-правові засоби забезпечення якості продукції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / Кузьміна Марина Миколаївна. – Х., 2010. – 194 с. **14.** Дашутін І. В. Правове регулювання судового захисту трудових прав громадян : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Дашутін Ігор Володимирович. – Х., 2008. – 178 с.

Надійшла до редколегії 09.03.2012

Проанализированы взгляды ученых на проблему классификации видов надзора в государстве; предложена авторская классификация надзора в государстве.

The views of scientists on the problem of classification of supervision in the state are analyzed; author's classification of supervision in the state is proposed.

УДК 340:349.3

О. В. Мурза

СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «ПРАВОВІ ПІЛЬГИ» ТА «ПРИВІЛЕЇ»

Встановлено та проаналізовано спільні та відмінні риси понять «правові пільги» і «привілеї». Зроблено висновок про те, що привілеї є окремим конкретним проявом правових пільг.

У правовій системі нашої держави існує чимало різних юридичних засобів, які складають правову основу для реалізації принципу рівності та найвищої соціальної цінності людини і особи. Однак законодавчо гарантований принцип рівності людей не виключає необхідності у правовій диференціації, яка являє собою встановлення особливостей у правовому регулюванні окремих категорій

громадян у зв'язку з їх певними особливостями (наприклад віком, умовами праці, фізіологічними особливостями).

Правові пільги, привілеї, імунітети, переваги, компенсації, дотації і субсидії є юридичними засобами, за допомогою яких на сьогодні в українській системі законодавства закріплюється і реалізується диференційний підхід у правовому регулюванні. Ці поняття близькі за значеннями, проте не є тотожними, і їх розмежування є необхідним у зв'язку з тим, що дозволить з теоретичної точки зору, уникнути випадків плутанини у процесі використання та оперування вищезазначеними правовими категоріями. Крім того, такого роду розмежування необхідне для «чистоти» визначення правових пільг, формування понятійного апарату теорії правових пільг.

Проблема розмежування понять «правові пільги» та «привілеї» неодноразово була предметом наукових праць і теоретико-практичних досліджень І. Я. Дюрягіна, М. М. Козюка, І. І. Кравченко, О. В. Малька, І. С. Морозової та С. В. Поленіної. На сторінках юридичної наукової літератури проблема співвідношення понять «правові пільги» та «привілеї» часто розглядалась у контексті дослідження питань справедливості та законності, розбудови правової соціальної держави і громадянського суспільства, правової рівності та зміцнення режиму законності. Проте і на сьогодні ця проблема не знайшла свого однозначного кінцевого вирішення.

У зв'язку з цим автор поставив за мету проаналізувати співвідношення понять «правові пільги» та «привілеї», виокремити й охарактеризувати їх спільні і відмінні риси.

В юридичній загальнотеоретичній літературі існують різні, причому кардинально протилежні, точки зору щодо співвідношення понять «правові пільги» і «привілеї». Так, приміром, О. В. Малько вважає, що правову пільгу не слід ототожнювати із таким зовнішньо схожим поняттям як привілей. Автор наголошує, що зазначені правові категорії об'єднують те, що вони є винятками із загальних правил, які дозволяють покращити становище суб'єкта права. Проте пільга – це «правомірне полегшення», а привілей – негативне відхилення, полегшення, яке не встановлюється в законі, часто неправомірне, таке, що покращує становище однієї категорії осіб і одночасно погіршує становище інших [1]. Таким чином, автор вважає, що необхідність існування у законодавстві такого юридичного засобу як привілей відсутня. А отже, на нормативному рівні законодавець має реалізувати диференційний підхід саме через пільги, оскільки привілей є негативним проявом додаткових прав. Інакше кажучи, на думку О. В. Малька, пільга та привілей – це, так би мовити, «дві сторони однієї медалі», одне й те саме правове явище, яке має різні правові цілі та наслідки.

Схожої точки зору дотримуються й І. Я. Дюрягін та С. В. Поленіна, зазначаючи, що правовими пільгами є «переваги, які виникли на підставі закону», обумовлені об'єктивними обставинами, тоді як привілеями є «переваги, які не тільки не мають

правової підстави, а й нерідко отримуються всупереч правовим приписам» [2, с. 24].

На відміну від О. В. Малька, І. Я. Дюрягіна та С. В. Полєніної, І. С. Морозова вважає, що не завжди привілеї являють собою виключно негативне явище. Авторка стверджує, що слід розрізняти законні та незаконні привілеї. Під законними привілеями вчена-правознавець пропонує розуміти винятки, особливі права, які надаються конкретним особам в установлених законом випадках. При цьому І. С. Морозова зазначає, що законодавець, визначаючи певні переваги поняттям «привілеї», розглядає останні як різновиди пільг, котрі є свідченням особливого становища суб'єкта. До такого роду привілеїв відносяться встановлені у міжнародному праві винятки для дипломатичних працівників, які визначаються як правові привілеї [3, с. 212–213]. Незаконні привілеї, на думку вченої, порушують принцип рівності, створюють особливі умови підвищеної комфортності життя для окремої категорії осіб за певною ознакою їх приналежності чи наближеності до державної влади.

Виходячи із зазначеного, маємо підстави стверджувати, що І. С. Морозова частково підтримує вищевикладену точку зору щодо співвідношення понять «правові пільги» та «привілеї». Проте відмінність її позиції щодо привілеїв, у порівнянні з думкою О. В. Малька, І. Я. Дюрягіна та С. В. Полєніної, полягає у тому, що авторка вважає: низка привілеїв (у І. С. Морозової це законні привілеї) є проявами, видами правових пільг, які існують та законодавчо закріплені на міжнародному і національному правовому рівнях.

У зв'язку з тим, що вищевикладені точки зору стосовно співвідношення понять «правові пільги» та «привілеї» є певною мірою суперечливими, на нашу думку, з метою розмежування цих правових категорій, слід перш за все з'ясувати їх етимологічне значення та проаналізувати спільні і відмінні риси.

Укладачі Великого тлумачного словника визначають пільгу як «повне або часткове звільнення від дотримання встановлених законом загальних правил виконання яких-небудь обов'язків; певне полегшення, вільність» [4, с. 788]. У свою чергу привілеї визначено як «особливу перевагу, пільгу, яку закон надає окремим станам, класам; певну перевагу кого-небудь, право на виняткове ставлення до себе порівняно з іншими; право на відмінну ознаку» [4, с. 926].

Тлумачний словник В. Даля дає схоже визначення поняття «привілеї»: «виключне право в ремеслах і промислах, особисте право, перевага» [5, с. 403]. Тоді як пільга у словнику В. Даля визначається через тлумачення слова «легкий» [6, с. 277], де пільга є «особливими правами, перевагами перед іншими, полегшенням від податей, податків, праць, велика свобода у будь-чому» [6, с. 243].

З огляду на зазначені тлумачення етимологічного значення слів «привілеї» і «пільги» маємо підстави відмітити, що пільга є виключним правом, перевагою, яка надається якій-небудь особі (державному органу) з метою полегшення її становища. Відповідно

привілеї є спеціальними, виключними, монопольними пільгами для конкретних суб'єктів і перш за все для владних органів і посадових осіб, котрі необхідні їм для більш повного та ефективного здійснення своїх повноважень.

Враховуючи вищевикладене, вважаємо за доцільне окремо звернути увагу на те, що між пільгою та привілеями є багато спільного.

Так, приміром, як пільги, так і привілеї є певного роду перевагами, правовими винятками із загальних правил правового регулювання для тих чи інших категорій осіб. Пільги та привілеї встановлюються певним категоріям осіб. Приміром, пільги ветеранів війни у медичній, житлово-комунальній, транспортній сферах [7] та привілеї, надані суддям Законом України «Про судоустрій та статус суддів» [8].

Пільги і привілеї є формами прояву диференційного юридичного упорядкування суспільних відносин. Наприклад, пільги для інвалідів, ветеранів Великої Вітчизняної війни, учасників бойових дій, а також привілеї дипломатичних працівників на прийом із особливими почесними є реалізацією принципу особистісного підходу до різних категорій громадян залежно від їх фізичних, вікових характеристик та специфіки професійної діяльності, займаної посади і т. ін.

Обидві зазначені правові категорії є елементами правового статусу особи. Привілеї та правові пільги полягають у наданні окремих додаткових прав чи звільненні від встановлених законодавством обов'язків конкретної особи, соціальної групи. Так, стаття 23 Закону України «Про статус народного депутата України» закріплює право за народним депутатом України позачергового отримання проїзних документів, безоплатного проїзду народного депутата на всіх залізничних, автомобільних, повітряних, водних внутрішніх шляхах сполучення, а також на всіх видах міського пасажирського транспорту (за винятком таксі) [9]. Наведена стаття є прикладом привілеїв народних депутатів України. І крім того, що зазначений правовий припис є винятком із загальних правил правового регулювання, він певною мірою розширює правосуб'єктність осіб, які є народними депутатами України, а отже, визначає правовий статус цієї категорії осіб.

Схожого роду наслідки для правового статусу особи має і законодавче закріплення правових пільг за соціальними групами, до яких належить особа. Наприклад, Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань соціального захисту багатодітних сімей» встановлює наступні пільги за багатодітними сім'ями: 50-відсоткова знижка плати за користування житлом, позачергове встановлення квартирних телефонів, безоплатне одержання ліків дітьми з багатодітних сімей, їх позачергове обслуговування у лікувально-профілактичних закладах, аптеках та першочергова госпіталізація та ін. [10]. У зв'язку із зазначеним ми маємо підстави наголосити, що пільги, як і привілеї, є елементом правового статусу особи.

Пільги та привілеї полегшують становище тих суб'єктів права, яким вони законодавцем надаються. Вони розширюють можливість для задоволення тих чи інших інтересів, залежно від сфери, в якій надаються. Так, пільги чорнобильців щодо оплати комунальних послуг та санаторно-курортного лікування, а також привілеї народних депутатів України (наприклад безоплатний проїзд по країні на будь-якому виді транспорту у службових інтересах, гарантована зайнятість, можливість повернутися на попереднє місце роботи після закінчення строку обраної посади) сприяють задоволенню законних інтересів зазначених категорій осіб.

У даному контексті, на нашу думку, слід окремо звернути увагу на те, що саме необхідно розуміти під полегшенням становища особи, якій надається правова пільга чи привілей. Враховуючи той факт, що зміст пільги та привілеїв полягає у наданні додаткових прав і звільненні від обов'язків, цілком доцільно, на наше переконання, стверджувати, що ці правові засоби полегшують правове становище осіб, яким вони встановлені, у порівнянні з іншими особами. Проте для того, щоб полегшити становище особи, вона повинна бути обтяжена чимось. На наше переконання, у випадку закріплення за особою пільги чи привілею це обтяження полягає у законодавчо закріплених за нею мірах належної поведінки, тобто в її обов'язках.

Крім вищевикладеного, привілеї і пільги є засобами компенсації, які встановлюються за здійснення конкретних дій, функціональних обов'язків. Приміром, пільги для ветеранів і привілеї для посадових осіб виступають певними «доходами», які надаються законодавцем зазначеним категоріям осіб із метою компенсації їм тих «витрат», які вони понесли у процесі їх трудової та іншої діяльності.

Таким чином, виходячи із зазначеного, вважаємо за доцільне наголосити, що привілеї за своїми ознаками дуже схожі з пільгами. У зв'язку з цим ми частково погоджуємось із думкою І. І. Кравченко у тому, що «пільги та привілеї – це одна система... в принципі вони одні від одних мало відрізняються» [11, с. 49], «не так просто, а іноді навіть неможливо провести чітку межу між пільгами та привілеями» [11, с. 63].

Однак все-таки пільги та привілеї не є тотожними поняттями, це не одне й те саме правове явище. Привілеї як специфічний різновид правової пільги мають власні специфічні ознаки, які дозволяють їх визнати відносно самостійним юридичним засобом.

До характерних ознак привілеїв, на наш погляд, відносяться наступні.

По-перше, якщо правові пільги спрямовані полегшувати правове становище різних соціальних груп населення (пенсіонерів, багатодітних сімей, працівників збройних сил України), то привілеї орієнтовані на значно вужче коло осіб – владні органи, посадових осіб, державних службовців.

Таким чином, привілеї можуть розповсюджуватись лише на тих, хто знаходиться у владі. При цьому окремо звернімо увагу на

те, що незалежно від ієрархії державних органів влади посадовим особам, які здійснюють відповідну професійну діяльність, законодавцем надаються певні види привілеїв. Проте, хоча ієрархія посадових осіб залежно від виду державного органу не впливає на факт наявності у них привілеїв, вона у більшій мірі обумовлює ієрархію та межі цих самих привілеїв. Даний факт, на нашу думку, пояснюється ієрархією публічно-владних повноважень посадових осіб різних державних органів. Так, приміром, депутат міської ради у порівнянні з народним депутатом України має менше привілеїв у різних сферах суспільного життя.

Слід окремо відзначити, що привілеї надаються не тільки посадовим особам, державним органам чи державним службовцям. Вони як монопольні, виключні права можуть належати в окремих випадках і громадянам, підприємствам, установам, організаціям та іншим суб'єктам права.

Про закріплення привілеїв за окремими категоріями громадян України свідчать положення Закону України «Про державну таємницю» [12], які визначають категорії громадян, яким державою надається дозвіл на користування інформацією, що становить державну таємницю.

По-друге, правові пільги мають ширшу сферу застосування, ніж привілеї. Привілеї є специфічними пільгами, котрі є винятком із винятків. У даному аспекті ми цілком підтримуємо точку зору М. М. Козюка та О. В. Малька у тому, що привілеї є «різновидом пільгового способу регулювання суспільних відносин, коли переваги встановлюються конкретною виключною нормою» [13, с. 60], «привілеїв не може бути багато, інакше вони «торпедують» основні принципи права – справедливість, рівноправність тощо» [14, с. 230].

Таким чином, привілеї у порівнянні із правовими пільгами є більш високим рівнем правової диференціації. Крім того, привілеї належать лише конкретним громадянам, вони є більш деталізованим і персоніфікованим юридичним засобом. Тобто привілеї є, з одного боку, винятком як із загальних правил правового регулювання (оскільки привілеї є проявом пільгування), а з іншого, – винятком із особливих норм права, що відповідно дає підстави відокремити привілеї від пільг.

По-третє, у зв'язку з тим, що пільги та привілеї – це правові винятки, змістом яких є надання додаткових прав та звільнення від обов'язків суб'єктів права, то цілком логічно, що правові пільги та привілеї є елементами правового статусу. Разом із цим, правові пільги закріплюються, як правило, за певними соціальними групами і характеризують їх правовий статус, тобто є складовою видового правового статусу. Натомість привілеї встановлюються як у спеціальному правовому статусі (наприклад привілеї дипломатів, суддів, народних депутатів України), так і в персоніфікованому (індивідуальному) статусі особи, приміром привілеї Президента України.

По-четверте, правові пільги спрямовані на «вирівнювання» суб'єктів пільгування, які є фактично нерівними, залежно від їх соціальних ролей у житті суспільства. У свою чергу, привілеї юридично «виокремлюють» тих, кому це необхідно для здійснення специфічних обов'язків та функцій. Тобто формально на законодавчому рівні привілеї закріплюють нерівність між суб'єктами права, яка обумовлена їх діяльністю: «правові пільги у деякій мірі пом'якшують існуючу фактичну нерівність, тоді як привілеї додають до останньої ще й формальну нерівність»¹ [11, с. 51].

Враховуючи зазначене, на нашу думку, варто окремо наголосити, що ця специфічна ознака правових привілеїв стала підставою для визнання їх деякими науковцями негативним видом правових пільг [1]. Ми, з одного боку, погоджуємось із цією позицією, адже у правовій системі нашої держави існує достатньо велика кількість привілеїв, закріплених за державними службовцями та посадовими особами різних видів державних органів, які за своєю суттю не зумовлені їх професійною діяльністю. Такого роду привілеї є, на нашу думку, юридичним засобом негативного характеру – такими, що порушують принципи правової та соціальної держави.

Однак, із іншого боку, необхідність формального законодавчого закріплення фактичної нерівності певних суб'єктів права, шляхом закріплення за ними привілеїв, є деяким чином об'єктивно обумовленою. Так, у зв'язку з тим, що на посадових осіб та державних службовців, які є носіями владних повноважень і наділені політико-правовими повноваженнями, законодавцем покладені специфічні обов'язки та функції у сфері державного управління, виконання і гарантування якісного, ефективного здійснення цих службових обов'язків вимагає відповідних юридичних заходів. Одним із прикладів такого роду правових заходів і є привілеї, котрі загалом хоча й показують нерівність суб'єктів права, проте сприяють здійсненню ними своїх функцій.

Таким чином, зважаючи на проаналізовані спільні та специфічні ознаки привілеїв і правових пільг, маємо підстави констатувати, що ці юридичні засоби диференціації є не тотожними правовими категоріями, хоча і дуже близькі за своїм змістом і сутністю. Привілеї є окремим конкретним проявом правових пільг, тобто зміст поняття «привілеї» є вужчим, ніж зміст дефініції «правова пільга».

Список літератури: 1. Малько А. В. Льготы: политико-правовой анализ / А. В. Малько // Общественные науки и современность. – 1996. – № 3. – С. 47–56. 2. Дюрягин И. Я. Гражданин и закон / И. Я. Дюрягин. – М. : Юрид. лит., 1989. – 278 с. 3. Морозова И.С. Теория правовых льгот : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Морозова Инна Сергеевна. – Саратов, 2007. – 449 с. 4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К. ; Ірпінь : Перун, 2004. – 1440 с. 5. Толковый словарь живого великорусского языка в 4-х томах / [авт.-сост. Даль В. И.]. – М. : Русский язык, 1989. – Т. 3. –

¹ З виступу В. М. Межуєва.

555 с. **6.** Толковый словарь живого великорусского языка в 4-х томах / [авт.-состав. Даль В. И.]. – М. : Русский язык, 1989. – Т. 2. – 780 с. **7.** Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : закон України від 22 жовт. 1993 р. № 3551-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 45. – Ст. 425. **8.** Про судоустрій та статус суддів : закон України від 7 лип. 2010 р. № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–42, 43, 44–45. – Ст. 529. **9.** Про статус народного депутата України : закон України від 17 листоп. 1992 р. № 2790-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17. **10.** Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань соціального захисту багатодітних сімей : закон України від 19 трав. 2009 р. № 1343-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 39. – Ст. 550. **11.** Власть, демократія, привілеги : матеріали «круглого стола» // Вопросы философии. – 1991. – №7. – С. 46–67. **12.** Про державну таємницю : закон України від 21 січ. 1994 р. № 3855-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-12>. – Резолюція від 24.02.2012. **13.** Козюк М. Н. Правовое равенство и привилегия депутатской неприкосновенности / М. Н. Козюк. – М. : Профиздат, 1987. – 386 с. **14.** Малько А. В. Теория государства и права в вопросах и ответах : учеб.-метод. пособие / А. В. Малько. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрист, 2004. – 300 с.

Надійшла до редколегії 20.03.2012

Установлены и проанализированы общие и отличительные черты понятий «правовые льготы» и «привилегии». Сделан вывод о том, что привилегии являются отдельным конкретным проявлением правовых льгот.

The general and distinctive features of concepts «legal privileges» and «privileges» are established and analyzed. The conclusion that privileges is drawn by separate concrete display of legal privileges is made.

УДК 340.132(477)

О. О. Сидоренко

ПРИЗНАЧЕННЯ ТА МІСЦЕ ПРОЦЕДУРНИХ НОРМ У ПРАВІ УКРАЇНИ

Розглянуто процедурні норми у праві України. Проаналізовано їх призначення та місце у процесуально-процедурному механізмі.

У національному праві спостерігається тенденція до посилення призначення процедурних норм, що гарантують стійкість і цілісність правового середовища. Наявність процедурних норм є характерною для соціально-нормативного регулювання взагалі. Реалізація практично всіх різновидів соціальних норм потребує відповідних процедур. Для вирішення завдань з вдосконалення законодавства, що пов'язане з пошуками оптимальних форм та способів реалізації матеріальних норм права, які забезпечують суб'єктивні права, необхідні відповідні процедурні і процесуальні засоби та способи, що визначають порядок реалізації матеріальних і нематеріальних норм права. Кожна норма виконує своє соціальне

призначення регулятора суспільних відносин тільки тоді, коли вона може бути належним чином реалізована, а це напряму пов'язано з визначенням і закріпленням процедури її застосування. Тому не випадково у науці привертається увага до вивчення процедурно-процесуального механізму, виявлення напрямів його розвитку та оптимізації конструкції.

Окремі аспекти процедурних норм розглядаються в працях вчених у галузі теорії держави та права та інших галузевих наук, зокрема С. С. Алексєєва, С. М. Братуса, Т. Ю. Барішпольської, В. М. Горшенєва, Ю. І. Гревцова, А. П. Гетьмана, П. Є. Недбайла, С. М. Олейнікова, В. Н. Скобелкіна, С. В. Передеріна, А. С. Піголкина, П. М. Рабіновича, Л. В. Распутіної, І. Б. Шахова та інших.

Метою статті є виявити призначення та місце процедурних норм у системі процедурно-процесуального механізму.

Процедурно-процесуальний правовий механізм є складним правовим явищем, що характеризується різними формами впливу правових засобів на суспільні відносини в галузі забезпечення прав. Норми та правовідносини, що входять до його складу, за своїм змістом і цілями не мають матеріального характеру та не є однорідними.

Слід зазначити, що у загальній теорії права отримав визнання поділ правових норм на матеріальні (такі, що встановлюють бажане правило поведінки, права та обов'язки суб'єктів) та процесуальні (такі, що регламентують порядок, форми і методи реалізації прав та обов'язків, встановлених у нормах права) [1, с. 150].

Поняття «процесуальні норми» розуміється науковцями у вузькому та широкому сенсі. Так, В. І. Камінська норми організаційного та процедурного характеру вважає процесуальними в широкому значенні цього слова [2, с. 87]. Така думка викликала заперечення деяких вчених [3, с. 198], і тому ці норми отримали назву «процесуальних», «процедурних», «процедурно-процесуальних», «організаційно-процесуальних» тощо.

Якщо йдеться про узагальнююче поняття, то, на нашу думку, необхідно визначити який саме термін вважається більш широким: «процес» або «процедура».

Одні автори вважають більш широким поняття «процес» [4, с. 198], інші – «процедура» [5, с. 9], треті вважають їх рівнозначними [6, с. 25]. «Кожна процедура є процес, але не кожний процес може вважатися процедурою. Що стосується правової діяльності державних та громадських органів, то ці терміни можуть застосовуватися як рівнозначні» [7, с. 12].

С. С. Алексєєв відзначав, що при використанні тих чи інших понять необхідно враховувати традиції, що склалися в науці та на практиці, застосовуючи їх до певних видів діяльності окремих органів [8, с. 12]. Тому не випадково регламентацію діяльності різних державних органів багато авторів називають «процедурою», а не «процесом» [9, с. 175–176]. Зустрічаються й випадки, коли у назві

роботи використовуються терміни «процесуальний», а в тексті – «процедура» та «процедурний» [3, с. 54, 84]. Відомий вчений В. М. Горшенев пов'язує ці два поняття та вказує на процедурно-процесуальні акти, процедурно-процесуальну регламентацію та діяльність [10, с. 4–6].

Законодавство країни є сукупністю правил, які регулюють усі прояви людського життя, основним нормативним актом якого є Конституція, що закріплює основні положення, які набувають подальшого розвитку в інших нормативно-правових актах [11, с. 3–11]. До всіх нормативно-правових актів висувається велика кількість вимог, що повинні забезпечити апріорі найбільш правильне виконання зазначених положень. Успіх залежить як від чіткості задекларованих норм, так і від їх виконання [12, с. 8]. Умови виконання, порядок та строки виконання правових процедур врегульовані законодавством.

Сьогодні не існує єдиної думки про місце процедурних норм у системі права, але можна говорити про наявність процедурних норм у системі законодавства України. Беручи до уваги особливості процедурних норм, які виявляються передусім у спеціальному призначенні такої норми права, яка регламентує, закріплює порядок (послідовність), дає свого роду «інструкцію» до дій, можна прослідкувати розташування процедурних норм у нормативно-правових актах.

Відзначимо, що за кількісним складом процедурні норми значно перевищують процесуальні, але за ступенем регламентації відповідних форм діяльності поступаються процесуальним.

Процедурні норми є відносно самостійним елементом механізму правового регулювання правовідносин. Роль будь-яких правових норм як регуляторів суспільних відносин полягає у тому, що за їх допомогою здійснюється упорядкованість, організованість відносин, усі вони зводяться у «єдині межі». Тому особливістю процедурних норм є те, що, регламентуючи одні відносини, вони упорядковують виникнення та реалізацію інших.

Іноді в науковій літературі зустрічаються спроби ототожнити процедурні та процесуальні норми. Перші у даному випадку йменуються «процесуальними» [13, с. 23]. Визнання цих норм процесуальними може призвести до розмивання меж, які складаються між матеріальними та процесуальними нормами. Маючи декілька загальних ознак, процедурні та процесуальні норми розрізняються, по-перше, за сферою застосування. Так, процедурні норми регулюють будь-яку діяльність, що спрямована на виконання прав та обов'язків (наприклад, у процесі укладання договорів суб'єкти не застосовують, а використовують права, передбачені законом). Регламентацію з укладання договорів здійснюють саме процедурно-правові норми. По-друге, процедурні норми регламентують порядок діяльності будь-якого органу, а не тільки створеного для правозастосування. По-третє, у процедурних нормах містяться певні

вимоги до порядку реалізації прав та обов'язків суб'єктами правовідносин. По-четверте, сфера дії процесуальних норм є значно вузькою порівняно зі сферою дії процедурних.

У підзаконних актах частіше зустрічаються процедурні норми. Це здійснюється в тому випадку, коли підзаконний акт видається спеціально для регулювання конкретного виду правовідносин, регламентує послідовність та фактичність здійснення певних дій, які мають здійснюватися саме в тому порядку, який докладно наведено в підзаконному акті (прикладом можуть бути різні інструкції).

Важливість та сила правових процедур, а також текст, насичений процедурними нормами, проявляються, наприклад, у закріпленні процедурних правил у постановах Верховної Ради України, які визначають регламент діяльності як самої Верховної Ради, так і інших органів державної влади. Нагадаємо, регламент – це правовий акт, що детально визначає внутрішню організацію і лад діяльності державних органів. Регламент приймається, як правило, самим цим органом, на основі й відповідно до закону, що визначає правовий статус цього органу. Процедура-регламент має на меті встановлення найбільш доцільного, раціонального, економічного, єдиного та уніфікованого порядку виконання управлінських робіт органом, підрозділом, службовцем. Регламенти встановлюються для типових і стабільних видів управлінських робіт або їх елементів, не заважаючи, а навпаки, сприяючи проявам їх творчості евристичного змісту. Йдеться про такі роботи, як засідання колегіальних органів, службових нарад, діяльність атестаційних та кваліфікаційних комісій, виїзди співробітників у службові відрядження, організація робочого часу тощо. У процедурі-регламенті нема сторін, пов'язаних процесуальними відносинами та змагальністю. Наприклад, постанова українського парламенту «Про процедуру розгляду питання про обрання Голови Верховної Ради України, Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України четвертого скликання».

Основні і процедурні норми з погляду змісту повинні бути погоджені та взаємопов'язані. Основою для такого узгодження має бути зміст основних норм: процедурні норми погоджуються з основними, а не навпаки. В ідеалі процедурні норми повинні міститись якщо не в самому законі, то в окремому правовому акті, який або приймається разом із основним законом, або в основному законі має бути посилання на той документ, який містить перелік процедур та порядок їх здійснення. Це дасть можливість впорядкувати відносини, уникнути випадків, коли теоретичні положення неможливо втілити на практиці, тому що не відомий механізм, не встановлено порядок втілення норм.

Процедурні норми не повинні стосуватися змістовної сторони основних норм, а тим більше суперечити їм. Доля процедури – порядок реалізації [14].

Таке розміщення процедурних норм разом із «основними нормами» дасть змогу максимально ефективно використовувати для практичного втілення положень нормативного акта процедурні механізми.

Говорити про ефективність того чи іншого явища доцільно в аспекті його функціонування або дії, взаємодії, тобто з використанням принципу діяльності. В іншому випадку видається неможливим визначити, наприклад, ефективність нормативного акта або правової установи без відповідного аналізу дії норми, без вивчення діяльності трудового колективу, її результатів за певною системою показників. Іншими словами, ефективність є однією з властивостей, що відображає якісно-ціннісний аспект її розуміння. Ефективність права, правового засобу, ефективність законодавчого органу, судової системи слід шукати не в тексті правового акта, а в діяльності конкретних суб'єктів. Серед багатьох умов ефективності дії права науковці відокремлюють ті, які щодо всіх інших є найбільш загальними та застосовуються до: а) змісту норми права; б) практики її застосування; в) стану правосвідомості громадян [15, с. 169].

У сучасному законодавстві не існує «спеціальних», окремих процедурних законів. Можна відзначити більшу процедурність локальних нормативних актів, таких як інструкції, порядки, правила порівняно із загальними законами, що, як правило, встановлюють матеріальними нормами загальні положення та відсилають шукати в інших джерелах практичні вказівки, як саме втілювати встановлені норми та як застосовувати їх на практиці.

Таким чином, слід зазначити, що процедурні норми посідають важливе місце у системі правових норм національного законодавства. Призначення зазначених норм полягає у тому, що вони є юридичними гарантіями під час реалізації матеріальних норм права та характеризують процесуально-правове становище. Їх характерною ознакою є те, що вони не тільки встановлюються державою за допомогою законодавства, але й розробляються суб'єктами правовідносин самостійно.

На сьогодні немає фундаментальних теоретичних досліджень щодо цих питань. Але важливість норм, які регламентують здійснення процедур як у рамках матеріального права, тобто коли немає конфлікту між сторонами або порушень законодавства, так і в разі ускладнень, результатом виникнення яких стає судочинство, в якому задіяні процедурно-процесуальні норми, безперечна. Предметний аналіз та дослідження процедури загалом і процедурних норм зокрема дасть можливість запобігти випадкам, коли теоретичні положення нормативних актів не можливо втілити на практиці, тому що не відомий механізм, не встановлено порядок втілення норм. В умовах сьогодення актуальним стає випередження практикою теорії, реальні відносини породжують такі ситуації, які просто не врегульовані законодавством. Потрібно працювати в

напрямі уникнення таких ситуацій. Подальший розвиток дослідження цього правового явища може допомогти добирати для застосування найбільш доречно процедуру та не допустити погіршення ситуації в будь-якій сфері суспільного життя, а особливо у сфері застосування права.

Список літератури: 1. Копейчиков В. В. Загальна теорія держави та права : навч. посіб. / Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова ; ред. В. В. Копейчиков. – К. : Юрінком, 1997. – 317 с. 2. Каминская В. И. Демократические основы советского социалистического правосудия / В. И. Каминская. – М. : Наука, 1965. – 392 с. 3. Юридическая процессуальная форма: теория и практика / П. Е. Недбайло, В. М. Горшенева. – М. : Юрид. лит., 1976. – 278 с. 4. Попов В. И. Некоторые проблемы административного процесса в связи с системой законодательства / В. И. Попов // Юридические гарантии применения права и режим социалистической законности. – Ярославль : Изд-во Яросл. ун-та, 1976. – С. 198. 5. Субботенко В. К. Право на пенсию и процедурные правоотношения : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. / Субботенко Владимир Константинович. – М., 1975. – 183 с. 6. Лучин О. В. Процессуальные нормы в советском государственном праве / О. В. Лучин. – М. : Юрид. лит., 1976. – 168 с. 7. Скобелкин В. Н. Обеспечение трудовых прав рабочих и служащих (нормы и правоотношения) / В. Н. Скобелкин. – М. : Юрид. лит., 1982. – 167 с. 8. Алексеев С. С. Социалистическая ценность права в советском обществе / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1975. – 261 с. 9. Демократия и право развитого социалистического общества : материалы Всесоюз. науч. конф. 21–23 нояб. 1973 г. / отв. ред.: Денисов А. И., Иванов Г. В., Кригер Г. А. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1975. – 511 с. 10. Горшенев В. М. Методологические проблемы теории юридического процесса в условиях развитого социализма / В. М. Горшенев // Юридические гарантии применения права и режим социалистической законности. – Ярославль : Изд-во Яросл. ун-та, 1976. – С. 3–9. 11. Конституція України : закон України від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30 – Ст. 141. – Зі змінами. 12. Копиленко О. Л. З історії законодавства про громадянство України / О. Л. Копиленко. – К. : Парлам. вид-во, 2001. – 208 с. 13. Рабинович П. М. Упрочение законности – закономерность социализма / П. М. Рабинович. – Львов : «Вища школа», 1975. – 260 с. 14. Протасов В. Н. Юридическая процедура / В. Н. Протасов. – М. : Юрид. лит., 1991. – 79 с. 15. Кудрявцев В. Н. Правовое поведение: норма и патология / В. Н. Кудрявцев. – М. : Наука, 1982. – 287 с.

Надійшла до редколегії 20.03.2012

Рассмотрены процедурные нормы в праве Украины. Проанализированы их предназначение и место в процедурно-процессуальном механизме.

The procedural rules in the law of Ukraine are considered. Their purpose and place in a procedure-process mechanism are analyzed.

УДК 341.231.14

Т. Л. Сироїд**МІЖНАРОДНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ ЖЕРТВАМ ГРУБИХ ПОРУШЕНЬ ПРАВ ЛЮДИНИ**

Проаналізовано сучасне становище міжнародної правової бази у сфері регламентації права на відшкодування шкоди жертвам грубих порушень прав людини; окреслено шляхи подальшого удосконалення співпраці світової спільноти та держав-членів у цій сфері.

З моменту створення ООН і прийняття Статуту організації як основного договірної документа міжнародно-правова основа постійно еволюціонувала від права співіснування до права співробітництва. Частиною цього процесу стала інтернаціоналізація прав людини. З прийняттям Загальної декларації прав людини і міжнародних пактів про права людини було визнано, що права людини вже не є предметом виключно національної юрисдикції, а грубі порушення прав людини, що мають постійний характер, виправдовують міжнародне втручання. Крім того, міжнародне право визнало право жертв правопорушень прав людини на подання звернень про відновлення прав і відшкодування шкоди до національних судових інстанцій, а в разі необхідності – і до міжнародних судових органів.

У результаті міжнародного нормотворчого процесу правова основа права на користування засобами судового захисту і відшкодування шкоди була інкорпорована до розробленого зводу міжнародних правозахисних документів, які отримали широке визнання державами. До числа цих договорів належать Загальна декларація прав людини (ст. 8), Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (ст. 2), Міжнародний пакт про ліквідацію всіх форм расової дискримінації (ст. 6), Конвенція проти тортур та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання (ст. 14), Конвенція про права дитини (ст. 39). Міжнародне гуманітарне і міжнародне кримінальне право також стосуються цього питання, зокрема Гаазька конвенція про закони і звичаї сухопутної війни (ст. 3), Додатковий протокол до Женевських конвенцій про захист жертв міжнародних збройних конфліктів (ст. 91) і Римський статут Міжнародного кримінального суду (ст. 68, 75).

Водночас міжнародне звичаєве право, як передбачено принципом відповідальності держав і з урахуванням прогресивного розвитку договірної права з прав людини, ще більше зміцнює правову основу права на користування засобами правового захисту і відшкодування шкоди жертвам порушень прав людини [1, с. 6]. У цьому зв'язку слід зазначити, що в рамках загальної проблематики соціально-правового захисту потерпілих відшкодування шкоди є

центральною і, можливо, найважливішою проблемою. Як зазначають російські правознавці В. Квашиш і Л. Вавілова, тут сходяться досягнення правової думки, правова політика держав, права та інтереси громадян. Їх адекватність і характеризує рівень розвитку тієї чи іншої правової системи. Тому відшкодування шкоди відіграє важливу роль у відновленні соціального порядку і, в кінцевому рахунку, є стержнем системи правосуддя [2, с. 48]. Відшкодування шкоди потерпілим є ключовим моментом у встановленні справедливості щодо потерпілих і в діяльності будь-якого судового органу.

Вищезначене свідчить про актуальність обраної теми, її значущість для міжнародного права прав людини та відправлення правосуддя. Слід зазначити, що деякі аспекти цієї проблематики розглядалися в роботах як вітчизняних, так і зарубіжних авторів, зокрема: Грегори Г., Бліщенко І., Буроменського М., Давіда Е., Денисова В., Карташкіна В., Кальсховена Ф., Касезе А, Колосова Ю., Лукашевої О., Марусіна І. та ін. Разом із тим, окремі аспекти проблематики залишились поза увагою науковців.

Враховуючи названі обставини, стаття має на меті з'ясування сучасного стану міжнародно-правової бази у сфері регламентації права на відшкодування шкоди жертвам грубих порушень прав людини; окреслення шляхів подальшого удосконалення співпраці світової спільноти та держав-членів у цій сфері.

Пристаючи до дослідження даної тематики, необхідно зазначити, що питання стосовно розробки універсального міжнародного акта про право на захист і відшкодування шкоди для жертв грубих порушень міжнародних норм у галузі прав людини і міжнародного гуманітарного права вперше виникло ще в 1988 р. на сороковій сесії Підкомісії з попередження дискримінації і захисту меншин у контексті її основного мандата на внесення до Комісії з прав людини рекомендацій щодо питань попередження дискримінації будь-якого роду у зв'язку з правами людини і основними свободами. З метою розробки основних принципів і керівних положень у цій галузі було призначено Спеціального доповідача і створено Робочу групу. В обговоренні положень майбутнього документа брали участь інституційні установи ООН, держави, міжурядові й неурядові організації [3]. Вінцем тривалої та плідної співпраці означених учасників обговорення стало прийняття у 2005 році резолюції ГА ООН А/RES/60/147 про Основні принципи і керівні положення, що стосуються права на правовий захист і відшкодування шкоди для жертв грубих порушень міжнародних норм у галузі прав людини і серйозних порушень міжнародного гуманітарного права (далі – Принципи і керівні положення).

Слід мати на увазі, що рамки Принципів і керівних положень обмежені ступенем тяжкості правопорушення: вони належать до грубих порушень міжнародних норм у галузі прав людини і серйозних порушень міжнародного гуманітарного права. Іншими словами, Принципи і керівні положення сфокусовані на стандартах, які

застосовуються до деяких найбільш жорстоких протиправних дій – міжнародних злочинів [4, с. 16, 18].

Відповідно до Принципів і керівних положень жертвами вважаються особи, яким індивідуально чи колективно була завдана шкода, включаючи тілесні ушкодження або моральні збитки, емоційні страждання, матеріальну шкоду або суттєве обмеження їх основоположних прав у результаті дії або бездіяльності, які є грубими порушеннями міжнародних норм у галузі прав людини або серйозними порушеннями міжнародного гуманітарного права. Крім того, термін «жертва» у відповідних випадках включає близьких родичів або утриманців потерпілого від протиправного діяння, а також осіб, яким було спричинено шкоду при спробі надати йому допомогу або попередити віктимізацію.

На підставі Принципів і керівних положень та чи інша фізична особа вважається і має бути визнана жертвою незалежно від того, чи був установлений, затриманий, арештований, переданий до суду або засуджений правопорушник, а також незалежно від родинних зв'язків між жертвою і злочинцем (п. 8–9).

Принципи і керівні положення детально розкривають практично всі форми відшкодування шкоди. Так, відповідно до закріплених ними норм при реституції необхідно, у разі можливості, відновити первинне становище жертви, яке існувало до скоєння грубих порушень міжнародних норм. Вона повинна включати в себе: відновлення свободи, користування правами, відновлення документів, особистих посвідчень, поновлення у громадянстві, повернення на попереднє місце проживання, поновлення на роботі та повернення майна.

Компенсацію слід надавати за будь-яку шкоду, яка піддається економічній оцінці у встановленому порядку і відповідно до серйозності порушення та обставин кожного конкретного випадку, включаючи: фізичну і психічну шкоду; втрачені можливості, в тому числі у сфері працевлаштування, освіти і соціальних пільг; матеріальну шкоду; моральну шкоду; витрати на правову, експертну допомогу, медичне обслуговування тощо. Реабілітація повинна включати в себе надання медичної і психологічної допомоги, а також юридичні та соціальні послуги.

Крім того, Принципами і керівними положеннями передбачена така форма відшкодування, як сатисфакція, котра має включати, у разі можливості: ефективні заходи, спрямовані на припинення порушень, які продовжуються; перевірку фактів та повне і публічне оприлюднення правди за умови дотримання конфіденційності; пошук місця знаходження осіб, які пропали безвісти; принесення публічного вибачення тощо.

Принципи та керівні положення передбачають також гарантії недопущення повторного спричинення шкоди, які повинні включати будь-які засоби, спрямовані на попередження злочинів [5].

Варто відзначити, що, використовуючи поняття «грубі порушення» і «серйозні порушення», Принципи і керівні положення не дають їх визначення. Не маючи формального визначення в міжнародному праві, поняття «грубі порушення» і «серйозні порушення» означають види правопорушень, які, у випадку їх систематичного скоєння, зачіпають в якісному і кількісному сенсі більшість основоположних прав людини, зокрема право на життя, право на фізичну і моральну недоторканність. Загальноприйнятним вважається, що до цієї категорії належить геноцид, рабство і работоргівля, вбивство, насильницьке зникнення, тортури та інші жорстокі й такі, що принижують гідність, види поводження та покарання, довготривале утримання під вартою, депортація та примусове переміщення населення, систематична расова дискримінація. Крім того, до грубих порушень прав людини можуть прирівнюватися систематичне позбавлення життєво важливих продуктів харчування, основних компонентів для первинного медичного обслуговування, а також право на житло.

У міжнародному гуманітарному праві «серйозні порушення» (serious violations) слід відрізнити від «грубих порушень» (grave breaches). Останні є порушеннями, що вирізняються особливою жорстокістю, визначення яких існує в міжнародному гуманітарному праві, але стосується міжнародних збройних конфліктів. Термін «серйозні порушення» згадується, але не має визначення в міжнародному гуманітарному праві. Воно означає грубі порушення, які є злочином відповідно до міжнародного права у тому випадку, коли вони скоюються в умовах міжнародного чи неміжнародного збройного конфлікту.

Дії та елементи, що являють собою «серйозні порушення» (поряд з «грубими порушеннями»), відображені в ст. 8 Римського статуту міжнародного кримінального суду в розділі «Військові злочини». Крім того, існує рішення Ради Безпеки ООН, яким визначено шість основних видів грубих порушень, які скоюються проти дітей під час збройних конфліктів, враховуючи їх суспільну небезпечність та серйозний негативний вплив на благополуччя дітей, а саме: убивство або завдання каліцтва; вербування або використання дітей-солдатів; зґвалтування або інші форми сексуального насильства; викрадення; напади на школи і лікарні; відмова у наданні гуманітарного доступу. Складовими грубих порушень вважаються: серйозне порушення Женевських конвенцій і законів ведення війни; порушення звичаєвих норм міжнародного права; порушення Конвенції про права дитини та інших міжнародних і регіональних договорів про права людини; військовий злочин і злочин проти людяності відповідно до Римського статуту Міжнародного кримінального суду (далі – МКС). Відповідальність за скоєння таких протиправних дій покладається на особу, яка скоїла злочин, командний склад і політичних керівників державних і недержавних озброєних угруповань, які повинні нести відповідальність згідно з

національним законодавством і військовими кодексами справедливості, а також Статутом МКС [6].

Щодо компетенції МКС, то відповідно до його стратегічного плану місія Суду як незалежного судового закладу в міжнародній системі правосуддя, яка формується, полягає, перш за все, у тому, аби «справедливо, дієво, неупереджено розслідувати, здійснювати судові переслідування і вести розгляд справ про найбільш серйозні злочини» [7, с. 12]. Відповідно до Статуту, до юрисдикції Суду віднесено: злочин геноциду, злочин проти людяності, військові злочини, злочин агресії [8].

У рамках МКС система відшкодування шкоди є одним із ключових моментів Римського статуту. Статут Суду втілює традиційну концепцію правосуддя, яка передбачає кримінальне переслідування й покарання винних осіб, зобов'язує Суд встановити принципи стосовно відшкодування шкоди *потерпілим* особам. Більш того, Статут надає слово жертвам, які можуть надавати докази, брати участь в усіх стадіях розгляду справи, а також гарантує право на забезпечення безпеки, інтересів, особистості та приватного життя. Втілення цих положень у Статуті свідчить про значну роль потерпілих у всьому процесі та дає надію на те, що МКС стане інструментом ефективної боротьби проти несправедливості відносно потерпілих осіб.

Відповідно до ст. 75 Статуту Суд встановлює принципи стосовно відшкодування шкоди потерпілим або відносно потерпілих, включаючи реституцію, компенсацію і реабілітацію. Разом із тим слід зазначити, що в положеннях Статуту і його нормативно-правових актах, на відміну від Принципів і керівних положень, не знайшло свого відображення розкриття змісту форм відшкодування шкоди, і їх вибір залежить від Суду. На нашу думку, цей недолік може призвести як до неоднотайності суддів у прийнятті рішення, так і до незадоволення самих учасників процесу, зокрема потерпілого або винної особи. Адже та ж реституція може мати різні форми: особа, яка скоїла злочин, може бути зобов'язана сплатити грошову компенсацію безпосередньо потерпілому або взяти участь у тій чи іншій програмі з частковою виплатою з її заробітної плати; надати потерпілому різного виду послуги або виконати громадські роботи замість сплати грошової суми та ін. У деяких випадках реституція використовується як альтернатива позбавленню волі або є окремим видом покарання; в інших, – у разі добровільної виплати злочинцем ще на стадії попереднього слідства, слугує одним із засобів виведення справ за рамки кримінальної юстиції.

З метою забезпечення відшкодування шкоди потерпілим Статутом МКС передбачено створення Цільового фонду, який поповнюватиметься за рахунок наступних джерел: добровільних внесків урядів, міжнародних організацій, приватних осіб, корпорацій та інших суб'єктів відповідно до критеріїв, прийнятих Асамблеєю держав-учасниць; грошових коштів та іншого майна, вилученого

шляхом штрафів або конфіскації (п. 2 ст. 79 Статуту); коштів, стягнутих у порядку відшкодування шкоди на підставі розпорядження Суду відповідно до правила 98 Правил процедури і доказування; таких коштів, – за винятком нарахованих внесків, – які Асамблея держав-учасниць вирішити виділити Цільовому Фонду [9].

Необхідно зазначити, що з прийняттям тих чи інших актів у рамках ООН щодо захисту прав жертв злочинів робота у цій сфері не припиняється. Так, у рамках Організації постійно триває робота щодо удосконалення програм відшкодування шкоди, спрямованих на забезпечення жертвам систематичних порушень прав людини відшкодування шляхом розробки посібників, надання цілої низки пільг матеріального і нематеріального характеру. Найуспішніші програми відшкодування шкоди розробляються за погодженням з постраждалими громадами, особливо жертвами злочинів. Суттєвий внесок у розробку цієї проблеми вносять й інші інституції ООН. Зокрема, Управління верховного комісара ООН з прав людини надає технічну допомогу в розробці програм відшкодування шкоди, підтримує участь організацій, громадянського суспільства у дискусіях про відшкодування шкоди і виступає за повну реалізацію ініціатив у галузі відшкодування шкоди [10, п. 32]. У свою чергу, Рада з прав людини з метою сприяння встановленню істини, відправлення належного правосуддя щодо відшкодування шкоди і гарантування недопущення порушень прав людини призначила спеціального доповідача, до завдань якого віднесено: сприяння при надходженні відповідного прохання надання технічної допомоги чи надання консультаційних послуг; збір відповідної інформації про національні ситуації, у т. ч. про нормативну базу, національну практику; виявлення і пропаганда передового досвіду в цій сфері тощо [11].

Проведене дослідження дає підстави для наступних висновків. Зважаючи на те, що у результаті порушення будь-якого з прав людини виникає право жертви та її законних представників на відшкодування шкоди, існує гостра потреба в наявності міцної правової бази, застосуванні єдиної термінології у визначенні протиправних діянь, які зачіпають права людини, та дієвих механізмів захисту, аби жертви відчували свою захищеність і мали можливість отримати реальне відшкодування завданої шкоди. Певні кроки у цьому напрямку вже здійснено. Чинне міжнародне право чітко визначає форми відшкодування шкоди жертвам грубих порушень прав людини, а також зобов'язує судові органи не тільки встановлювати істину у справі, але й вирішувати питання про відшкодування шкоди жертвам злочинів. Проте конкретного визначення «грубих порушень міжнародних норм у галузі прав людини» і «серйозних порушень міжнародного гуманітарного права» як підстав для відшкодування шкоди досі не розроблено, що ускладнює правозастосовчу діяльність і перешкоджає ефективній правотворчій діяльності міжнародних органів кримінальної юрис-

дикції. Потребує уточнення й зміст тих чи інших форм відшкодування шкоди, аби звести до мінімуму вплив суб'єктивного фактора і, як наслідок, можливостей для зловживань з боку суддів при вирішенні такого роду питань. Провідну роль у вдосконаленні відповідних норм і процедур має відігравати Міжнародний кримінальний суд як єдиний постійно діючий універсальний орган міжнародної кримінальної юрисдикції. За даних умов шляхи удосконалення статутних і процедурних документів Міжнародного кримінального суду, а також національних процедур відшкодування шкоди жертвам порушень прав людини є перспективними напрямами дослідження у цій сфері.

Список літератури: 1. Механізми забезпечення верховенства права для постконфліктних держав. Програми по возмещению ущерба / Организация Объединенных Наций. – Нью-Йорк ; Женева : ООН, 2008. – 41, VI с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/ReparationsProgrammesRU.pdf>. 2. Квашис В. Е. Зарубежное законодательство и практика возмещения ущерба, причиненного здоровью потерпевших от преступлений / В. Е. Квашис, Л. В. Вавилова // Правовые и социальные проблемы защиты жертв преступлений : сб. науч. трудов и нормат. материалов. – М., 1997. – С. 48–67. 3. Резолюция 60/147 Генеральной Ассамблеи (Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права) [Електронний ресурс]. – 6 с. – Режим доступу: http://untreaty.un.org/cod/avl/pdf/ha/ga_60-147/ga_60-147_ph_r.pdf. – (United Nations Audiovisual Library of International Law). – Назва з екрана. 4. Обеспечение прав жертв нарушений международных прав человека : Пособие по основным принципам и руководящим положениям, касающимся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв нарушений международных норм в области прав человека и гуманитарного права [Електронний ресурс] / РЕДРЕСС. – С. 1, 3–71. – Режим доступу: http://www.redress.org/downloads/publications/ReparationHandbook_rus%206-6-2006.pdf. 5. Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международного гуманитарного права, резолюция Генеральной Ассамблеи A/RES/60/147 от 16 декабря 2005 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/instree/Rres60-147.html>. – Назва з екрана. 6. [Шесть видов грубых нарушений, совершаемых против детей в условиях вооруженного конфликта] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.un.org/ru/children/conflict/sixgraveviolations>. 7. Доклад Международного уголовного суда [за 2005–2006 годы] A61/217 : [3 авг. 2006 г.] [Електронний ресурс] / Организация Объединенных Наций. – 16 с. – Режим доступу: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/455/39/PDF/N0645539.pdf?OpenElement>. 8. Rome Statute of the International Criminal Court [A/CONF.183/9 : 17 July 1998] [Електронний ресурс]. – 74, [7] с. – Режим доступу: <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/0D8024D3-87EA-4E6A-8A27-05B987C38689/0/RomeStatuteEng.pdf>. 9. Rules of Procedure and Evidence : ICC-ASP/1/3 (part II-A) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/F1E0AC1C-A3F3-4A3C-B9A7-B3E8B115E886/140168/Rules_of_procedure_and_evidence_Russian.pdf. – Текст рос. мовою.

10. Поощрение и развитие всех прав человека, гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, включая право на развитие : Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека о правах человека и правосудии переходного периода A/HRC/18/23 : [4 июля 2011 г.] [Электронный ресурс] / Организация Объединенных Наций. – 24 с. – Режим доступа: http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/18session/A-HRC-18-23_ru.pdf. **11.** Поощрение и развитие всех прав человека, гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, включая право на развитие : Сводный доклад Генерального секретаря и Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека о праве на развитие A/HRC/18L.22 : [6 июня 2011 г.] [Электронный ресурс] / Организация Объединенных Наций. – 1 с. – Режим доступа: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/138/42/PDF/G1113842.pdf?OpenElement>.

Надійшла до редколегії 01.03.2012

Проанализировано современное положение международно-правовой базы в сфере регламентации права на возмещение ущерба жертвам грубых нарушений прав человека; очерчены пути дальнейшего усовершенствования сотрудничества мирового сообщества и государств-участников в этой сфере.

Modern state of international and legal data in the sphere of regulation the right on damages' restitution to victims of brute violations of human rights are analyzed; the ways of further development of cooperation between world's community and states-participants in this sphere are determined.

УДК 34.08:340.132

Т. М. Фуфалько

ОБМЕЖЕННЯ ДИСКРЕЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ЯК СКЛАДОВА ПРИНЦИПУ ПРОПОРЦІЙНОСТІ

Проаналізовано існуючі підходи до розуміння дискреційних повноважень і з'ясовано їх природу. Обґрунтовано необхідність обмеження дискреційних повноважень в умовах реалізації принципу пропорційності.

Важливою умовою реалізації функцій держави є забезпечення відповідності передбачених законодавством засобів впливу на поведінку особи цілям і завданням діяльності державних органів, що є однією з гарантій досягнення належного балансу публічних і приватних інтересів. Приймаючи рішення відповідно до принципу «дозволено лише те, що прямо передбачено законом», органи держави, разом із тим, не позбавлені і права діяти на свій розсуд у межах власної компетенції. Якби суб'єкт володарювання діяв як механізм, що застосовує лише чітко встановлений засіб відповідно до конкретної мети, то не було б сенсу вести мову про необхідність забезпечення принципу пропорційності. Між тим, даному принципу приділяється значна увага в європейському праві, необхідність застосування якого пов'язується, між іншим, і з наявністю у державних органів дискреційних повноважень.

© Фуфалько Т. М., 2012

Питанням дискреційних повноважень приділяли увагу В. Б. Авер'янов, Н. М. Апостолова, М. І. Бойчук, О. М. Ботнарченко, І. К. Дикарев, В. М. Капцін, О. А. Мартиненко, Н. Г. Плахотнюк, К. В. Пронін, С. А. Резанов, Р. В. Сінельнік, В. П. Тимощук, Г. Й. Ткач, В. П. Чабан та багато інших науковців.

Разом із тим, багато аспектів вказаної проблематики залишаються дискусійними і не одержали одностайного розуміння. Це стосується як природи дискреційних повноважень, так і необхідності їх розширення чи обмеження. У зв'язку з цим метою статті є обґрунтування необхідності належного обмеження дискреційних повноважень в умовах реалізації принципу пропорційності.

Юридична енциклопедія визначає дискреційну владу (від франц. *discretionnaire* – залежний від власного розсуду) як спосіб реалізації публічної влади, відповідно до якого суб'єкт (орган чи посадова особа) застосовує надані йому в межах закону повноваження на власний розсуд, без необхідності узгодження у будь-якій формі своїх дій з іншими суб'єктами [1, с. 195]. Зазначений інститут використовується у багатьох країнах, де він має назву: «*freies Ermessen*» (вільна оцінка) у Німеччині, «*administrative discretion*» в Англії, «*frit skön*» (вільне судження) у Данії, «*attività discrezionale*» в Італії, «*discretionnaire bevoegdheid*» (дискреційна компетенція) у Нідерландах [2, с. 243].

Найчастіше для характеристики дискреційних повноважень використовується категорія «розсуд», так що вказані поняття розглядаються як взаємозамінювані. Так, на думку А. О. Селіванова, державний розсуд можна охарактеризувати як повноваження на вільний вибір того варіанта поведінки (дії), який найбільше відповідав би конкретним правовим умовам реалізації суб'єктом своєї компетенції [3, с. 45]. О. М. Ботнарченко формулює поняття дискреції як спосіб вирішення службовою особою або державним органом питань, які не мають однозначного нормативного регулювання, на основі власного бачення і оцінки ситуації [4, с. 4].

Дискусійною в юридичній науці є проблема суб'єктів дискреційних повноважень. А. О. Селіванов вважає, що право на розсуд притаманне усім видам державних органів, за винятком судових [5, с. 66]. О. І. Рарог та Ю. В. Грачова іншої думки, вони цілком допускають існування суддівського розсуду, розуміючи під ним здійснюваний у процесуальній формі специфічний аспект правозастосовної діяльності, який передбачає надання суду у випадках, визначених кримінально-правовими нормами, повноважень обирати рішення у межах, встановлених законом, виходячи з принципів права, конкретних обставин вчиненого злочину і моральних міркувань [6, с. 98]. Вважаємо, що друга позиція є більш прийнятною. Попри обов'язок діяти чітко в межах закону суддя має широке поле для застосування дискреційних повноважень. Це, зокрема, пов'язано з існуванням альтернативних і відносно визначених санкцій, з можливістю призначення більш м'якого покарання, ніж

передбачено законом, з можливістю звільнення від відбування покарання з випробуванням тощо.

Досить розповсюдженими серед науковців є розбіжності щодо змістовного наповнення дискреційних повноважень. Приміром, О. П. Євсєєв виділяє «сильну» дискрецію, при якій орган публічної влади чи посадова особа має можливість на власний розсуд визначити вид і зміст ухваленого рішення, керуючись загальними конституційними принципами, і «слабку» дискрецію, яка дозволяє обрати один із декількох передбачених законодавством варіантів рішень [7, с. 11]. О. М. Ботнаренко дещо розширює та вибудовує своєрідну ієрархію дискреційних повноважень. На його думку, найпростішою є дискреція гранична, під якою автор розуміє спосіб вирішення посадовою особою або державним органом питань на власний розсуд у випадках існування декількох варіантів дій у конкретній ситуації. На другому місці за складністю є дискреція колізії, зміст якої полягає у необхідності обрання одного з декількох варіантів дій, передбачених різними нормативними актами, що суперечать один одному. Нарешті, найскладнішою є дискреція невизначеності – спосіб вирішення посадовою особою або державним органом питань на власний розсуд за умови існування прогалин у праві, тобто відсутності нормативно-правового регулювання конкретних суспільних відносин [8, с. 104]. Слід зауважити, що у другому варіанті самостійність суб'єкта владарювання є незначною, оскільки існують спеціалізовані колізійні норми, які визначають порядок вибору правила за наявності юридичної колізії.

В. М. Капіцин вважає, що серед проявів дискреції можна виділити наступні варіації: 1) дискреція, обумовлена «прогалиною» у праві; 2) дискреція за відсутності окремого нормативного елемента у механізмі правового регулювання; 3) дискреція у зв'язку із протиріччям закону і підзаконного акта; 4) дискреція, обумовлена суперечкою про компетенцію, протистоянням різних сил; 5) дискреція у зв'язку з розширювальним тлумаченням повноважень [9, с. 5]. Але найбільш повний перелік різновидів державного розсуду наводить О. С. Лагода. На його думку, дискреція має місце, коли норма права: передбачає декілька можливих (альтернативних) варіантів, які реалізуються державним органом на його власний розсуд, залежно від ситуації; передбачає не чітко визначені альтернативи, а законодавчі рамки, окреслені межами «від» і «до»; дозволяє органу виконавчої влади чи місцевого самоврядування самостійно оцінювати ситуацію та діяти на власний розсуд під час реалізації своїх повноважень; містить оціночні поняття (наприклад, «доцільність», «необхідність», «поважні причини» тощо); коли містить вирази: «орган може», «дбає», «забезпечує», «провадить діяльність», «запобігає»; викладена у загальному вигляді без вказівки на конкретний факт, за наявності або відсутності якого адміністративний орган зобов'язаний діяти; конкретизується органом виконавчої влади та місцевого самоврядування у формі організаційних та

матеріально-технічних дій, а не у вигляді адміністративного рішення [10, с. 42–43].

Досить часто науковці пов'язують існування дискреційних повноважень із негативними явищами у праві (прогалини, колізії тощо). Наприклад, О. М. Ботнаренко вважає, що недосконалість норм права провокує прояви дискреції. Засобами, за допомогою яких можна їх звести до мінімуму, автор вважає удосконалення норм права, їх конкретизацію та деталізацію [4, с. 6]. На нашу думку, не можна погодитися з автором у тому, що дискреція «провокується» недоліками норм права. Дискреція – це право діяти на свій власний розсуд. Наявність недосконалої норми не створює такого права. Дискреційні повноваження передбачаються законодавством у сферах, де надмірна регламентація не є бажаною, тому вважаємо, що увагу слід зосередити не на усуненні підстав для дискреції, а на створенні умов для унеможливлення зловживання нею.

Досліджуючи проблеми дискреційних повноважень, слід враховувати наступні моменти.

По-перше, дискреційні повноваження є важливим факультативним елементом механізму правового регулювання. Законодавець свідомо надає право державним органам і посадовим особам діяти на власний розсуд, коли це є виправданим і необхідним для забезпечення гнучкості правового регулювання. Тому не слід розглядати такі спеціально передбачені правотворчими органами «лакуни» в законодавстві як прогалини. Прогалина у праві – це відсутність нормативної регламентації суспільних відносин, які об'єктивно входять до сфери правового регулювання. Вона є одним із проявів «дефектності» законодавства і повинна усуватися шляхом правотворчості або долатися за допомогою аналогії. Дискреційні ж повноваження спеціально передбачені для того, щоб пом'якшити формалізм і жорстку імперативність права в публічній сфері.

По-друге, дискреційні повноваження полягають у використанні можливостей, визначених нормами права, тому вони реалізуються у відповідності до принципу законності. Мова йде не про безконтрольну, безвідповідальну роботу посадових осіб, а про реалізацію повноважень у межах, визначених законом. Законодавство передбачає поле для ініціативної діяльності наділених компетенцією суб'єктів, яка повинна відбуватися в чітко визначених рамках, з додержанням відповідних вимог. Не будь-яке самостійне рішення посадової особи слід відносити до сфери її дискреційних повноважень, а лише те, яке є законним і обґрунтованим, оптимальним у межах офіційно визнаного правопорядку.

По-третє, дискреційним повноваженням притаманні такі властивості, як ієрархічність та спеціалізація. Обсяг дискреційних повноважень залежить від місця суб'єкта у системі державних органів, він зменшується згори донизу. Особливе місце посідає держава, яка має найбільший обсяг дискреції. Це впливає з такої властивості держави, як суверенітет. Дискреція органів держави залежить від

характеру їх компетенції. Приміром, О. М. Ботнарченко, досліджуючи дискреційні повноваження у слідчій діяльності, розподіляє їх на криміналістичні та процесуальні. Перші стосуються тактики та методики розслідування кримінальної справи (висунення версій, необхідні слідчі дії тощо), які слідчий обирає на власний розсуд залежно від індивідуально-психологічних особливостей; другі пов'язані з недостатньо повним формулюванням прав і обов'язків слідчого кримінально-процесуальним законодавством [4, с. 11]. І. С. Дикарев серед дискреційних повноважень слідчого виділяє його право на припинення кримінальної справи у зв'язку з примиренням сторін [11, с. 80].

Аналіз наукової літератури та юридичної практики свідчить про те, що дискреційні повноваження знаходять як доктринальну, так і нормативну підтримку завдяки наступним особливостям:

- вони дозволяють ухвалювати оптимальні рішення, тобто максимально повно забезпечувати досягнення встановлених правом цілей, сприяючи при цьому узгодженості інтересів держави, суспільства і особи;

- вони є індикатором прогресивності, ефективності та оперативності системи управління, допомагають і акцентують увагу на формуванні «думаючої» адміністрації, яка розуміє не лише пряму вказівку закону, а й його внутрішній зміст, що виражається у принципах [10, с. 42–44];

- вони дозволяють забезпечити більш уважне й чуйне ставлення до учасників процесу під час розслідування кримінальних справ, гнучко підходити до захисту їх прав і законних інтересів [12, с. 48];

- вони сприяють підвищенню ефективності боротьби зі злочинністю, створюючи умови для уникнення шаблонних рішень і досягнення оперативної значущої мети в нестандартних ситуаціях [13, с. 122].

Разом із тим, не слід забувати й про негативні моменти дискреції. Досить часто звертається увага на те, що використання дискреційних повноважень: знижує рівень довіри до влади, оскільки вони асоціюються у свідомості людей зі свавіллям, самочинним втручанням в їхні права і свободи; створює умови, при яких посадова особа може використовувати надані їй владні повноваження не для досягнення суспільно корисних цілей, зміцнення законності й правопорядку, а для задоволення власних інтересів; ускладнює перевірку законності та обґрунтованості рішень у процесі прокурорського нагляду й судового контролю; зменшує рівень прогнозованості юридичної практики тощо. Це вимагає належного обмеження дискреції задля недопущення зловживань, помилок та інших негативних моментів у функціонуванні державного апарату.

Проблема обмежень дискреційних повноважень не є новою. Можна пригадати низку історичних документів, які містять відповідні положення. Наприклад, англійська Велика Хартія вільностей (1215 р.), прийнята в умовах політичного конфлікту між королівською владою та панівними верствами населення, які вимагали

обмежити свавілля короля. Цим документом було створено передумови для подальшого ствердження законності в житті англійського суспільства. Наприклад, ст. 39 Хартії проголошувала, що жодна вільна людина не буде заарештована чи ув'язнена, чи позбавлена володіння, або якимось іншим чином знедолена без наявності на те законного вироку згідно із законами країни. Слід згадати також Декларацію незалежності Сполучених Штатів Америки, написану Т. Джефферсоном, одностайно прийнята тринадцятьма штатами і затверджена третім континентальним конгресом 4 липня 1776 р. Вона втілює основні засади свободи особи, її автономії, що підлягають захисту від будь-яких посягань держави. Питанням обмеження дискреції присвячена Рекомендація № R(80)2 щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами, прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 11 березня 1980 р. Рекомендація закріплює важливі положення реалізації дискреційних повноважень. Згідно з нею, державний орган: 1) не має інших цілей, ніж ті, для яких повноваження було надано; 2) дотримується об'єктивності та неупередженості, враховуючи тільки ті факти, які стосуються певної справи; 3) дотримується принципу рівності перед законом шляхом запобігання несправедливої дискримінації; 4) підтримує відповідний баланс між будь-якими несприятливими наслідками, які його рішення може мати для прав, свобод або інтересів осіб, і цілями, які він переслідує; 5) приймає рішення протягом строку, який є розумним з огляду на особливості питання, яке розглядається; 6) послідовно застосовує будь-які загальні нормативні вказівки, враховуючи водночас конкретні обставини кожної справи [14, с. 470]. На нашу думку, фактично в наведених положеннях Рекомендації мова йде про забезпечення принципу пропорційності в процесі реалізації дискреційних повноважень.

Вважаємо, що обмеження дискреційних повноважень є своєрідним різновидом стримування публічної влади, вони використовуються для недопущення зловживань і помилок у процесі реалізації дискреції. Вони повинні встановлюватися у двох основних сферах: у матеріальній (визначення змісту і обсягу самих повноважень) та у процесуальній (встановлення меж, що стосуються процедури реалізації повноважень).

Дискреційні повноваження обмежуються ієрархією органів влади, чітким визначенням компетенції, системою стримувань і противаг між гілками влади тощо. Важливою складовою обмежень є також процесуальні норми, які ставлять бар'єри на шляху довільного використання владних повноважень. Мова йде про чітко встановлені стадії прийняття рішення, строки, належне обґрунтування рішення, можливість оскарження прийнятого рішення зацікавленими особами, внутрішній та зовнішній контроль тощо. Комплекс продуманих обмежувальних засобів сприятиме здійсненню владних повноважень органами держави і посадовими особами у повній відповідності до принципу пропорційності згідно з європейськими стандартами реалізації публічної влади.

Підбиваючи підсумки, слід зазначити, що питання дискреції та її обмеження нерозривно пов'язані з принципом пропорційності, який містить вимогу відповідності юридичних засобів обмежувального характеру легітимній меті. Дискреційні повноваження – це передбачені законодавством можливості владного суб'єкта діяти на свій розсуд з метою прийняття рішення, яке є найбільш оптимальним у конкретній ситуації, у рамках власної компетенції. Вони є важливою складовою механізму правового регулювання, оскільки дозволяють державному органу чи посадовій особі проявляти гнучкість, ініціативність у нестандартних випадках. Разом із тим, дискреційні повноваження містять небезпеку зловживання владою, прийняття свавільних рішень, здійснення корупційних дій, вчинення помилок, що в кінцевому випадку призводить до втрати довіри до влади і закону з боку населення. Тому вони потребують належного обмеження. Особливу увагу слід зосередити на обмеженні дискреції під час регулювання відносин, пов'язаних із ліцензуванням, видачею дозволів, розподілом квот, проведенням тендерів, державною реєстрацією об'єктів права власності, застосуванням державного примусу тощо, тобто в тих сферах, де існує найбільше можливостей для зловживань владними повноваженнями та непропорційного втручання у права і свободи людини і громадянина.

Список літератури: 1. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл. – Т. 2 : Д–Й. – 1999. – 741 с. 2. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз / Жак Зіллер ; пер. з фр. В. Ховхуна. – К. : Основи, 1996. – 420 с. 3. Селіванов А. О. Адміністративний процес в Україні: реальність і перспективи розвитку правових доктрин / А. О. Селіванов. – К. : Ін Юре, 2000. – 68 с. 4. Ботнарченко О. М. Дискреція в слідчій діяльності: юридико-психологічні особливості : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 19.00.06 «Юридична психологія» / Ботнарченко Олександр Миколайович. – К., 2010. – 16 с. 5. Дзісяк О. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів податкової служби України / О. Дзісяк // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – № 7. – С. 65–66. 6. Рарог А. И. Понятие, основания, признаки и значение судейского усмотрения в уголовном праве / А. И. Рарог, Ю. В. Грачева // Государство и право. – 2001. – № 11. – С. 90–98. 7. Євсєєв О. П. Процедури в конституційному праві України : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Євсєєв Олександр Петрович. – Х., 2008. – 19 с. 8. Ботнарченко О. Дискреція та її види в діяльності правоохоронних органів / О. Ботнарченко // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 4. – С. 103–105. 9. Капицын В. М. Государственная дискреция как проблема конституционного права / В. М. Капицын // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 3. – С. 2–7. 10. Лагода О. Дискреційні повноваження як спосіб зменшення регулятивного впливу в системі адміністративно-процедурних відносин / О. Лагода // Право України. – 2008. – № 9. – С. 40–45. 11. Дикарев И. К вопросу о дискреционных основаниях прекращения уголовного дела (уголовного преследования) / И. Дикарев // Уголовное право. – 2007. – № 1. – С. 80–83. 12. Апостолова Н. Н. Принцип целесообразности (дискреционности) в современном

российском уголовном процессе / Н. Н. Апостолова // Российская юстиция. – 2009. – № 7. – С. 46–49. 13. Бабічев Д. О. Оперативний ризик прийняття рішень щодо проведення оперативно-розшукових заходів, пов'язаних з тимчасовим обмеженням прав людини / Д. О. Бабічев // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ. – 2007. – Спец. вип. № 1. – С. 121–127. 14. Рекомендація № R(80)2 щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами, прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 11 березня 1980 року на 316-му засіданні заступників міністрів // Тимошук В. П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – С. 469–479.

Надійшла до редколегії 07.02.2012

Проанализированы действующие подходы к пониманию дискреционных полномочий и выяснена их природа. Обоснована необходимость ограничения дискреционных полномочий в условиях реализации принципа пропорциональности.

Analysis of existing approaches to understanding discretionary powers is made and their nature is found out. Necessity to limit the discretionary powers in terms of the implementation of the principle of proportionality is grounded.

УДК 341.077

**О. П. Шем'яков,
О. А. Гресева**

ПЕРСПЕКТИВИ ФОРМУВАННЯ ПАРЛАМЕНТУ УКРАЇНИ ЗА БІКАМЕРАЛЬНОЮ МОДЕЛЛЮ ПОБУДОВИ (НА ПРИКЛАДІ ФРН)

Аргументовано внесення змін до виборчого законодавства України на основі узагальнення процедури формування вищого представницького органу Німеччини.

Відомо, що зміст виборів як політичного суспільно-правового інституту полягає в тому, що волею народу здійснюється конституювання органів державної влади, у тому числі вищих представницьких органів – саме це дає підстави характеризувати вибори як державотворчу функцію народовладдя.

Зважаючи на багатий досвід, накопичений європейськими демократіями, одним зі складових якого є певні міжнародні стандарти виборчого права, доцільно і в Україні спрямувати розвиток виборчого законодавства відповідно до таких стандартів, що розглядається міжнародним співтовариством як один із ключових критеріїв розвитку демократії. Як у жодній іншій сфері законодавства, саме стосовно моделювання виборчої системи України особливого значення набуває вивчення світового досвіду організації виборів для більш чіткого визначення принципів формування парламенту в Україні, які досі не є сталими і потребують змін та закріплення в законодавчих актах.

Однак, незважаючи на практичну актуальність вивчення досвіду провідних країн щодо формування вищих представницьких органів, регламентації їх структури, порядку виборів, якщо спиратись на наукові публікації, ця проблема ще не стала предметом обговорення саме юристів. Закони про вибори змінюються відповідно до політичної ситуації, їх наукова експертиза зазвичай обмежується коментуванням окремих норм. Вважаємо, що аналіз досвіду інших країн, який досі не був темою наукових досліджень, не буде зайвим з огляду на те, що українське виборче законодавство можна віднести до найбільш нестабільного та недосконалого.

Проблеми регламентації виборів до парламенту України, а також аналіз окремих характеристик формування вищих представницьких органів в інших країнах досліджувався такими науковцями, як О. Калініченко, В. Маклаков, В. Селіванов, М. Ставнійчук, А. Четвериков та ін. У часи трансформаційних перетворень, які переживає Україна, в період упровадження конституційних змін доцільно було б звернутися до досвіду зміцнення парламентаризму в інших країнах, зокрема ФРН.

Актуальність теми даного дослідження зумовлена відсутністю системного, комплексного розроблення проблем формування парламенту України (вищого представницького органу) в контексті правового порівняння з цими процесами в інших країнах.

Метою цієї статті є узагальнення процедур формування вищого представницького органу Німеччини, обґрунтування її успішного переходу від авторитарно-терористичного режиму до стійкої демократії, як результат – розроблення ґрунтовних юридичних аргументів, які б засвідчували прийнятність для парламенту України бікамеральної моделі побудови.

З огляду на світову практику жоден із варіантів виборчої системи, за умови, що з правової і практичної точок зору усі вони цілком узгоджуються з вимогами відповідних міжнародних орієнтирів, не можна вважати найкращим. Серед інших рекомендацій Міжпарламентський союз відзначає нагальну потребу збалансованості двох ключових моментів. По-перше, вибори парламенту повинні, насамперед, забезпечувати формування злагоджено працюючого уряду, здатного проводити відповідальну політику. По-друге, виборчий процес повинен гарантувати представництво усього спектра політичних сил країни на національному рівні, при якому парламент, дійсно, був би заіпком політичних інтересів діючих партій, рухів і організацій¹.

Як вважає А. О. Четвериков [1], сама по собі виборча система не може і не повинна істотно впливати на підсумки виборів. Виборча система є певною «технологією», яка трансформує голоси в мандати, що повинна бути нейтральною за своїм характером, не

¹ Див.: Роль избирательных законов в формировании парламентов Восточной Европы [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndi.ru>.

створювати ані переваг, ані перешкод політичним партіям і кандидатам [1]. Практика проведення виборів і в нашій країні, і за кордоном свідчить, однак, що ця картина дуже далека від реальності.

В Україні 25 березня 2004 р. була прийнята редакція Закону України «Про вибори народних депутатів України», який передбачив обрання вищого представницького органу наступного скликання за допомогою пропорційної виборчої системи закритих партійних списків. На думку багатьох політологів, з якою слід погодитися, двома знаковими моментами цієї редакції закону про вибори народних депутатів стали, по-перше, монополізація процедури висування кандидатів інститутом політичних партій; по-друге, відсутність можливостей і механізмів відкликання народних депутатів тими, хто їх безпосередньо обирав. А звідси головне – незалежно від типу виборчої системи громадянам має бути гарантоване, поряд із правом вибору, право висування своїх представників у кандидати на депутатство, а також можливість відкликання депутатів за умови невиконання ними даних перед виборами обіцянок.

На особливу увагу заслуговує статистика, наведена одним із керівників країни, яка зводилась до того, що тільки 2 % населення України перебувають у партіях. Крім того, в результаті опитування, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова, напередодні виборів 2007 р. виявилось, що тільки 1,2 % українців повністю довіряють політичним партіям, тоді як 32,8 % – повністю не довіряють [2].

У недалекому минулому Німеччина (а саме – колишня НДР) також переживала нелегкі роки подолання тоталітарного минулого. Аналізуючи чинне законодавство ФРН, напрацьований науковцями матеріал, соціологічні дослідження, з'ясуємо, який досвід може запозичити Україна для удосконалення свого виборчого законодавства.

Федеративна Республіка Німеччина є демократичною, соціальною, правовою державою з романо-германською правовою системою, що побудована на засадах федералізму: складається з 16-ти земель, самостійних у своєму бюджеті і незалежних одна від одної, кожна з земель має свій ландтаг і уряд зі значною автономією. Законодавча влада належить двопалатному парламенту: верхня палата – Бундесрат (Союзна рада), нижня – Бундестаг, хоча деякі фахівці називають парламент ФРН – однопалатним [3].

Бундесрат – це вузька колегія членів урядів земель, що виражає інтереси суб'єктів федерації. Бундесрат є представництвом земель, але не обраним, а призначуваним. Згідно зі ст. 51 Основного закону Федеративної Республіки Німеччини, число представників землі залежить від чисельності населення землі, але не пропорційно їй, тому при голосуванні кожна земля має число голосів, дорівнює числу її представників [4]. Тобто землі не рівноправні. Землі з населенням до 2 млн чоловік наділені трьома голосами, від 2 до 6 млн –

чотирма голосами, а понад 6 млн – п'ятьма, понад 7 млн – шістьма. Голоси кожної землі повинні подаватися узгоджено, тому що представники кожної землі діють у Бундесраті за інструкцією свого уряду. Однак на відміну від Бундестагу, Бундесрат не може бути розпущений. У зв'язку з чим і дозволяються трактування, що заперечують Бундесрат як верхню палату парламенту.

Виходячи з того факту, що Верховна Рада України за своєю природою теж є представницьким органом, спробуємо з'ясувати природу цього представництва за критерієм пропорційності, відповідно до результатів минулих виборів.

За Партію Регіонів у Донецькій області проголосувало 1 720 073 виборців, що повинно було дати їм 37 мандатів, однак 46 депутатів вказали місцем проживання Донецьку область. У Криму й Одесі проголосувало 536 569 і 526 179 виборців відповідно. Це означає, що Автономна Республіка і область дали регіоналам голосів по 12 депутатських мандатів кожна. Але, як з'ясувалося в результаті, у прохідній частині партійного списку виявилось тільки 17 депутатів, що проживають у Криму й Одесі.

За БЮТ у Львівській області було віддано 752 127 голосів виборців, що дорівнює 16-ти депутатським мандатам. У парламенті ж від цього блоку виявилось тільки 4 депутати, що на момент балотування проживали у Львові. Від Києва та Київської області у парламенті 98 депутатів, а не 24 за кількістю відданих голосів. Загалом підрахунки, засновані на інформації з офіційного сайту Верховної Ради України, засвідчили, що з 450-ти депутатів VI демократичного скликання на момент балотування 274 проживали в Києві та Київській області, переважно в столиці [5].

Таким чином, більше 2/3 депутатського корпусу органу, що обирається всіма українськими громадянами, є представниками двох-трьох областей; усі інші області разом з АР Крим представлені менш, ніж 50-ма депутатами, які там проживали на момент обрання. Загалом не представлений навіть 1 % депутатів 15 регіонів України.

Згідно з параграфом 16 Федерального закону ФРН про вибори 328 депутатів Бундестагу обирається в округах за мажоритарною системою відносної більшості шляхом прямого голосування, інші – за партійними списками, що виставляються в кожній землі за пропорційною системою. Бундестаг нараховує 656 осіб (їх може бути і дещо більше), обирається на чотири роки шляхом загальних, прямих, рівних, вільних виборів при таємному голосуванні [4]. Кожному виборцю ФРН надається два голоси: перший – для виборів депутата у виборчому окрузі, другий – для виборів за земельними списками. Варто відзначити, що вирішальним для кількісного складу Бундестагу є саме голоси, подані виборцями за списки (так звані «другі» голоси), тому що розподіл місць у парламенті відбувається на основі отриманих кожною партією других голосів, при цьому прями мандати також залучаються до цього процесу. Якщо

партія здобуде перемогу в більшому числі виборчих округів, ніж це передбачено п'ятивідсотковим бар'єром «других голосів», то вона одержує додаткові «перехідні» мандати. У таких випадках у німецькому Бундестазі виявляється більше депутатів, ніж встановлене законом число в 656 депутатів.

Відповідно до параграфу 28 Основного закону ФРН використовується загороджувальний п'ятивідсотковий бар'єр. Партія, що збрала менше 5 % «других голосів», поділяє представництво в парламенті. Таким чином, малі партії опиняються в дуже невігідному становищі, тому що для одержання місць у парламенті необхідно набрати більш 5 % у загальнофедеральному окрузі, або перемогти щонайменше у трьох одномандатних округах [4].

Німецька виборча система ускладнює можливість утворити уряд якоюсь однією партією. За 56 років таке було лише один раз. Для того щоб виборці знали, з яким партнером партія, якій вони віддають голоси, має намір правити, партії перед початком передвиборчої кампанії оголошують можливі коаліції. Обираючи певну партію, громадяни, з одного боку, віддають перевагу тій чи іншій партійній коаліції, а з іншого – визначають співвідношення сил між бажаними майбутніми партнерами по правлячій коаліції.

Крім того, положення про федеральні вибори наголошує, що політичні партії, не представлені в Бундестазі чи одному з ландтагів з моменту проведення останніх виборів як мінімум п'ятьма депутатами можуть висувати кандидатів лише після того, як повідомлять про свій намір брати участь у виборчій кампанії, а федеральний комітет визнає за ними статус партії. Крім того, партія, не представлена в парламенті, повинна зібрати не менш двохсот підписів виборців у кожному окрузі, де висувається її кандидат, і не менш тисячі підписів виборців у кожній землі, де висуваються списки кандидатів (виключення становлять політичні партії національних меншин) [6].

Конституція ФРН однозначно підкреслює, що закони країни приймаються Бундестагом, а Бундесрат покликаний виконувати контрольні функції, відігравати запобіжну роль у випадку прийняття скороспілих законопроектів, впливати на рішення Бундестагу і федерального уряду. Маючи статус органу Федерації і не будучи земельним органом чи «земельною палатою» у власному розумінні слова, Бундесрат відбиває один з основних принципів федералізму – єдність у різноманітті.

Таким чином, пропорційна система за земельними списками має на меті запровадити таку виборчу систему до вищого представницького органу, за якою усі партії були б розподілені пропорційно поданим за них голосам. Хоча досвід свідчить, що найменша невідповідність між волевиявленням електорату і розподілом мандатів у парламенті виявляється в державах, що використовують модифіковану пропорційну систему з «національним округом», до яких належить Німеччина. З іншого боку, прямий вибір кандидата

від виборчого округу дає громадянину шанс обрати певного політика. Як доводить викладена вище статистика, такої можливості український виборець позбавлений і зараз.

17 листопада 2011 р. було прийнято нову редакцію Закону «Про вибори народних депутатів України», який запровадив змішану систему виборів, схожу на аналогічну у ФРН. Однак незважаючи на прогресивність пропорційної складової системи виборів до вищого представницького органу, в Україні залишається законодавчо не врегульованою проблема представництва кожного з регіонів необхідною і достатньою кількістю народних обранців.

Для того щоб поступово розв'язати цю проблему, ми вважаємо за необхідне доповнити виборче законодавство нормами, які б забезпечили пропорційний розподіл депутатських місць серед регіонів у вищому представницькому органі країни. У зв'язку з цим, по-перше, партійні списки повинні мати регіональний характер; по-друге, при голосуванні за пропорційною системою у виборця має бути два голоси: перший – за політичну партію, другий – за конкретну особу в даному окрузі (регіоні) із відкритого партійного (регіонального) списку. Проходить лише той депутат, у якого збігаються перший та другий голоси, при цьому вирішальним є саме другий голос.

Вважаємо, що для розвитку й удосконалення виборчого законодавства України слід було б дослідити досвід інших країн стосовно різних аспектів правового регулювання формування парламентів (вищих представницьких органів) відповідно до міжнародних стандартів виборчого права.

Список літератури: 1. Четвериков А. О. Избирательные системы государств – членов ЕС [Електронний ресурс] / А. О. Четвериков. – Режим доступу: http://eulaw.edu.ru/documents/articles/izbir_sistem.htm. 2. Міщенко М. Суспільно-політичні процеси в Україні після парламентських виборів 2006 р. в дзеркалі громадської думки [Електронний ресурс] / Михайло Міщенко. – Режим доступу: http://razumkov.org.ua/ukr/article.php?news_id=533. 3. Гутник В. Германия / В. Гутник // МЭМО. – 2001. – № 8. – С. 79–80. 4. Основной закон Федеративной Республики Германии // Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты / пер. с нем. ; под ред. Ю. П. Урьяса. – М. : Прогресс, 1991. – Приводится по: Конституции государств Европейского Союза / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М. : ИНФРА-М – НОРМА, 1997. – С. 181–234. 5. Народні депутати України VI скликання (2006–2007) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site/p_deputat_list?skl=6. 6. Євгенєва А. Німецьке «серце демократії» // Анжела Євгенєва Парламент. – 2002. – № 1–2. – С. 16.

Надійшла до редколегії 07.03.2012

Аргументировано внесение изменений в избирательное законодательство Украины на основе обобщения процедуры формирования высшего представительного органа Германии.

Modification of electoral law of Ukraine is argued on the basis of the generalization of formation procedure of the Germany higher representative body.

УДК. 340.0

А. М. Шульга

ПОНЯТТЯ «ЛЮДИНА», «ОСОБИСТІТЬ», «ІНДИВІД», «ГРОМАДЯНИН» ЯК ЕЛЕМЕНТИ ПРОФЕСІЙНОЇ ПРАВОВІДОМОСТІ ЮРИСТА

Стаття репрезентує загальну змістовну характеристику понять «людина», «особистість», «індивід», «громадянин» з позицій сучасної загальнотеоретичної юриспруденції, з огляду на потреби юридичної практики, положення чинного вітчизняного законодавства.

Незважаючи на достатньо тривалий історичний розвиток філософії, психології, соціології, юридичних та інших наук, де використовуються поняття «людина», «особистість», «індивід», «громадянин» (дані поняття є близькими, але не тотожними), дотепер усе ще немає єдиного, універсального розуміння даних термінів, існують різні їх доктринальні інтерпретації, що «вносить певні труднощі при їх використанні і застосуванні як у науці, так і на практиці» [1, с. 22]. У зв'язку із наведеним метою даної статті є з'ясування особливостей розуміння зазначених понять з позицій сучасної загальнотеоретичної юриспруденції, з огляду на потреби юридичної практики, положення чинного вітчизняного законодавства.

З точки зору і повсякденного (побутового), і наукового (доктринального) мислення, поняття «людина» достатньо давно позиціонується у мисленні як неоднозначне. Уже в німецькій класичній філософії з'являється в розробленому виді поняття людини як родової істоти. Наголошується на тому, що поняття «людина» є подвійним: по-перше, за його допомогою ми мислимо про людину як про родову істоту, по-друге, – як про будь-якого конкретного індивіда [2, с. 90–91].

Сьогодні наближення до істини при з'ясуванні природи людини однозначно припускає бачення *багатомірності* цієї природи, врахування «тілесно-душевно-духовної організації» людини [3, с. 511]. Але зрозуміло, що шлях до істини при з'ясуванні природи людини має починатись із формування найпростіших, елементарних уявлень про людину як «вищий ступінь живих організмів на Землі» [3, с. 511]. У першому наближенні (матеріалістичному) необхідно бачити, що людина – це «біосоціальна істота» [4, с. 539]. Як вважає П. М. Рабінович, кожна – особливо доросла – людина є учасником (суб'єктом) суспільного життя, «частинкою» соціуму. Тому вона являє собою істоту *біосоціальну* [5, с. 6]. Слід зазначити, що наразі при визначенні поняття людини поряд із традиційним терміном «біосоціальна істота» також часто використовується поняття «біопсихосоціальна істота». При сучасному матеріалістичному підході до розуміння природи людини, у змістовному плані характеристики людини як *біосоціальної* істоти або *біопсихосоціальної* істоти

збігаються. Інакше кажучи, при характеристиці людини як *біосоціальної* істоти завжди використовується поняття «психіка» (розкривається зв'язок психіки з біологічним і соціальним, з'ясовується діалектика взаємозв'язку біологічного, психічного, соціального), тоді як словосполучення *біопсихосоціальна істота* саме по собі вказує на необхідність такої характеристики.

Природне (біологічне) у людині, у найпершому наближенні, – це її тілесний організм, тілесна оболонка. Тілесний організм, з яким пов'язані, приміром, такі поняття як «стать», «генотип», «опорно-руховий апарат», «кров», «легені», «серце», «мозок» – першооснова, матеріальна *передумова існування й розвитку психіки* людини, її *нейродинаміки* – вищої нервової діяльності: пам'яті, мислення, емоцій і почуттів, характеру, мотивації, волі.

Поведінкові можливості людини насамперед невіддільні саме від її *головного мозку* й функцій, які він виконує. Приміром, ліва півкуля мозку відповідає за логіку, розумну поведінку, права – за інтуїцію, емоції (інтуїтивну, емоційну поведінку). Саме *головний мозок* людини як певний біологічний субстрат – це матеріальна основа психіки [6, с. 138]. *Психіка* людини є властивістю, *функцією мозку*, суб'єктивним відображенням об'єктивного світу (реальної дійсності). З огляду на рівні психіки, її вищий рівень, властивий саме людині, утворює *свідомість* – вищу, інтегруючу форму психіки, результат суспільно-історичних умов формування людини в трудовій діяльності, у процесі її постійного спілкування з іншими людьми.

Що стосується власне *суспільного* (соціального) аспекту буття людини, його класичне істотне значення у контексті характеристики людини як такої відображає хрестоматійний крилатий вислів Аристотеля: «*Homo est animal sociale*», що означає «Людина – суспільна істота» [7, с. 72]. Суспільство – середовище формування свідомості, мислення, інтелекту, почуттів людини. *Соціальну детермінацію* вищих психічних функцій людини доводить факт розвитку дітей, ізольованих від людей. Знайдені тваринами й вирощені ними («реальні Мауглі»), такі діти (4–8 років) повністю уподібнювались чотириногим. Зустріч цих дітей із людьми показала, що їх вже майже неможливо навчити навіть елементарним людським навичкам [8, с. 247].

Соціальне в людині відображається поняттям «особистість». Як зауважує В. К. Пухликів сполучною ланкою між поняттями «людина» і «суспільство» є поняття особистості [2, с. 92]. Головне в особистості – її *соціальна якість*. В українській або російській літературній мові при тлумаченні терміна «особистість» завжди наголошується на тому, що під особистістю насамперед слід розуміти конкретну людину у світі характеристики її *соціальних якостей*. Особистість (як синоніми можуть використовуватись терміни «особа», «індивідуальність») – це: а) конкретна людина з погляду її

культури, особливостей характеру, поведінки і т. ін. [9, с. 685]; б) людина як носій яких-небудь властивостей [10, с. 289].

Нерідко поряд із поняттями «людина» і «особистість» вживається і термін «індивід». *Індивід* (або «індивідуум» – від лат. «individuum» неподільний) – це людина, що розуміється як самостійна істота, котра має розум, може розпоряджатися собою, але одночасно у зовнішніх своїх відносинах вона є і носієм загальнолюдських достоїнств [3, с. 177]. Інакше кажучи, індивід – це одиничний представник людського роду, окремо взята *людина* безвідносно до її реальних антропологічних і соціальних особливостей. Людина, що народилась – індивід, але індивід, який ще не є людською індивідуальністю. Індивід стає індивідуальністю тоді, коли він перестає бути тільки «одиницею» людського роду і отримує відносну самостійність свого буття у суспільстві, стає *особистістю* [4, с. 162, 539].

В аспекті, максимально наближеному до потреб юридичної науки і практики, термін «індивід» насамперед необхідно пов'язувати з терміном (поняттям) «індивідуального суб'єкта права» (є поняттям теорії правовідносин). Останній є логічно і граматично похідним від першого. Термін «індивідуальні суб'єкти» як вид суб'єктів права традиційно використовує С. С. Алексєєв, який, зокрема, вказує, що до кола даних суб'єктів належать громадяни, тобто індивіди, що мають громадянство даної країни, іноземні громадяни, а також особи без громадянства [11, с. 71].

Юридизація бачення *особистості* припускає її бачення як *людини*, що має у суспільстві автономне становище (статус) і відповідно до цього має певний комплекс прав, свобод, обов'язків [12, с. 5]. Тобто оскільки права і свободи людини являють собою її *можливу* поведінку, а «обов'язки» – *належну* поведінку, на нашу думку, з огляду на зазначене і усе вищенаведене, можна говорити про те, що **особистість** – це людина, котра отримала розвиток у суспільстві, здатна до свідомої, вольової як можливої, так і *належної поведінки*.

Визначень поняття особистості існує багато. Кожне з таких визначень відображає особливості тієї чи іншої суспільної науки. Приміром, філософська наука звертає увагу на те, що особистість – це людський індивід в аспекті його соціальних якостей, що формуються у процесі історично конкретних видів діяльності та суспільних відносин [4, с. 238]. Зрозуміло, що і специфіка *юридичної науки* припускає наявність у відповідному визначенні певної термінології.

Терміни «свідомість», «воля», «поведінка» належать до кола тих основних класичних термінів, які обов'язково повинні мати місце у визначенні поняття особистості, наближеному до потреб *правового регулювання* суспільних відносин. Пояснюється це тим, що на *суспільні відносини* впливати правом можна лише тією мірою, якою дії людей підвладні їх свідомості [13, с. 438], право регулює відносини, які *проходять через волю і свідомість людей* [14, с. 297].

Інакше кажучи, право регулює лише *свідому, вольову поведінку*. «Юридичні норми не можуть регулювати дії, скоєні у стані гіпнозу, психічної хвороби, фізичного примусу. Наприклад, заподіяння шкоди психічно хворою людиною не може розглядатись як правопорушення» [14, с. 297].

У текстах нормативно-правових актів законодавець нерідко використовує і поняття «громадянин», яке вказує на належність людини на правовій основі до певної держави, на існування певного *зв'язку* (юридичного) між конкретною людиною (особистістю) та даною державою. Зазначений *зв'язок* відображає категорія «громадянство». Громадянство – передумова наявності у людини (особистості) *правового статусу громадянина* (без громадянства буде інший статус). Громадянство – це *членство* в державі як формі організації суспільства, певний *політико-правовий стан людини* [15, с. 72]. Тобто з огляду на термінологію законодавства (ст. 1 Закону України «Про громадянство України») громадянство являє собою стійкий правовий зв'язок людини (особистості) і держави, який виражається в їх взаємних правах і обов'язках. Таким чином, громадянин – це людина (особистість), яка має *громадянство* даної держави. Відповідна держава за формою правління є республікою. У монархіях терміну «громадянство» відповідає термін «підданство» (підданство – синонім поняття «громадянство» стосовно монархічних держав) [16, с. 53–54, 229–230].

З огляду на зазначене як основні висновки насамперед необхідно визначити, що сьогодні при визначенні поняття людини поряд із традиційним терміном «біосоціальна істота» нерідко використовується також термін «біопсихосоціальна істота», проте у змістовному плані їх характеристики збігаються. Під індивідом розуміється людина як відносно відокремлена соціальна одиниця певного соціуму. Зважаючи на потреби юридичної науки і практики термін «індивід» слід передусім пов'язувати з терміном (поняттям) «індивідуальний суб'єкт права» (є поняттям теорії правовідносин). Юридизація бачення особистості припускає її розуміння як людини, котра отримала розвиток у суспільстві, здатна до свідомої, вольової як можливої, так і належної поведінки. Громадянин – спеціальна юридична категорія, яка вказує на існування у часі і просторі формально-юридичного зв'язку між конкретною людиною і державою.

Список літератури: 1. Трубников В. М. Человек, индивид, личность, субъект деятельности / В. М. Трубников // Від громадянського суспільства до правової держави : тези доп. III Міжнар. наук.-практ. конф. – Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2008. – С. 21–30. 2. Пухликов В. К. Человек и общество : К проблеме гуманизации социально-философского мышления / В. К. Пухликов. – М. : Наука, 1990. – 140 с. 3. Философский энциклопедический словарь / ред.-сост.: Э. Ф. Губский, Г. В. Кораблева, В. А. Лутченко. – М. : ИНФА-М, 1998. – 576 с. 4. Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. – М. : Политиздат, 1986. – 590 с. 5. Рабінович П. Приватне й публічне у природному праві та законодавстві

/ П. Рабінович // Вісник Академії правових наук України. – 2005 – № 3. – С. 3–15. **6.** Хасанова Г. Б. Целостная модель человека как основа проектирования профессионального образования специалиста социальной работы / Г. Б. Хасанова, Н. Ш. Валеева // *Фундаментальные исследования*. – 2008. – № 6. – С. 137–139. **7.** Крилаті латинські вислови / укл. Ю. В. Цимбалюк, Г. О. Краковецька. – К. : Вища школа, 1976. – 191 с. **8.** Кудрявцев В. Н. Закон, поступок, ответственность. / В. Н. Кудрявцев. – М. : Наука, 1986. – 448 с. **9.** Глумачний словник сучасної української мови / укл. Л. П. Коврига, Т. В. Ковальова, В. Д. Пономаренко / за ред. проф. В. С. Калашника. – Х. : Белкар-книга, 2005. – 800 с. **10.** Ожегов С. И. Словарь русского языка : ок. 57000 слов / С. И. Ожегов. – М. : Рус. яз., 1984. – 816 с. **11.** Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия : Опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. – М. : Статут, 1999. – 712 с. **12.** Алексеев С. С. Государство и право. Начальный курс / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1993. – 176 с. **13.** Общая теория государства и права. Академический курс : в 2 т. / под ред. проф. М. Н. Марченко. – Т. 2. Теория права. – М. : Зерцало, 1998. – 656 с. **14.** Теория государства и права / под ред. С. С. Алексеева. – М. : Юрид. лит., 1985. – 480 с. **15.** Матузов Н. И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права / Матузов Н. И. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1972. – 292 с. **16.** Додонов В. Н. Международное право. Словарь-справочник. / В. Н. Додонов, В. П. Панов, О. Г. Румянцев / под общ. ред. В. Н. Трофимова. – М. : ИНФРА-М, 1997. – 368 с.

Надійшла до редколегії 30.01.2012

Статья содержит характеристику понятий «человек», «личность», «индивид», «гражданин» с точки зрения современной общетеоретической юриспруденции, учитывая потребности юридической практики, положения действующего отечественного законодательства.

Article contains the characteristic of concepts «human beings», «person», «individual», «citizen» from the point of view of modern general-theoretical jurisprudence, considering requirements of legal practice, positions of the operating domestic legislation.

ПРОБЛЕМИ БОРОТЬБИ ЗІ ЗЛОЧИННІСТЮ
ТА ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ

УДК 343.122(477)

С. Є. Абламський

**ОКРЕМІ АСПЕКТИ МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ ПОТЕРПІЛОГО
В КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ**

Визначено поняття та дано характеристику механізму реалізації прав потерпілого в кримінальному процесі України. Подано пропозиції щодо удосконалення законодавства України.

У Конституції України чітко визначено, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Право на захист у кримінальному судочинстві стоїть поряд із невід'ємним правом на життя, свободу і недоторканність особи (невідчужних і непорушних прав та свобод людини і громадянина), закріплених ст. 27, 28, 29 Конституції України [1], законами та іншими нормативно-правовими актами держави. Вказані права та свободи, їх визнання, захист і гарантії є визначальним критерієм правового характеру законодавства держави.

На жаль, незважаючи на правові вимоги, реалізація прав потерпілого в кримінальному судочинстві стає дедалі проблематичною. Саме в цій сфері допускаються значні порушення прав громадянина на належний захист своїх прав. У Кримінально-процесуальному кодексі України (далі – КПК) вбачаються диспропорції щодо захисту прав і законних інтересів потерпілого та суспільства від злочину. Дотепер законодавцем не вирішено проблему статусу суб'єкта кримінального процесу до винесення постанови про порушення кримінальної справи. Також слід зазначити, що КПК України встановлює захисника, який бере участь у кримінальному провадженні, однак механізм його участі, визнання його статусу законом досі не встановлено. Характерною особливістю цього є те, що часто неправомірними діями і рішеннями посадових осіб, у тому числі органів держави, порушуються права особи, яка постраждала від злочину і звернулася за допомогою в правоохоронні та інші органи шляхом подання заяви про злочин.

Перш за все, слід звернути увагу як на недостатню наукову розробку правового статусу потерпілого, що ставить його в нерівне становище з обвинуваченим, так і на недостатню реалізацію вже закріплених в законі прав потерпілих. Це впливає із диспропорції обсягу прав потерпілого і обвинуваченого (у першого він значно менший), з регламентації процесуальної процедури щодо потерпілого (в ряді випадків вона не деталізована). Потерпілому найперше слід надати права ознайомлюватися з: постановою про відмову в порушенні кримінальної справи та всіма матеріалами перевірки

заяв і повідомлень; постановою про зупинення провадження у кримінальній справі; матеріалами закритої кримінальної справи.

Метою державної політики у протидії злочинності повинен бути захист «жертв злочинів», а судово-правової реформи, відповідно, – удосконалення реального захисту особи від злочинних посягань. Водночас ані законодавчі, ані виконавчі органи влади не виявляють, всупереч своїм конституційним обов'язкам, необхідного інтересу до захисту осіб, що стали жертвами злочинів чи зловживань. Тому виникає гостра необхідність у таких змінах кримінально-процесуального законодавства, за яких центральною фігурою у кримінальному процесі була б жертва злочину.

Як правильно зазначає професор О. Р. Михайленко, потерпілий є «...однією із численних та значущих фігур внаслідок свого процесуального становища» [2, с. 321]. Однак за дослідженням ми бачимо, що чинне кримінально-процесуальне законодавство головним чином спрямовано на забезпечення розслідування злочинів та притягнення до кримінальної відповідальності винних осіб. Саме така правова позиція зумовила детальне регулювання прав обвинуваченого (підозрюваного, підсудного), що в порівнянні з потерпілим не є виправданим. Проте неможливо миритися з тим, що інтереси осіб, які постраждали від злочину, захищені законом менш повно.

Професор В. Т. Маляренко підкреслює надзвичайно гостру проблему, яка постала перед правосуддям у 2005 р. із введенням інституту відмови прокурора від підтримання державного обвинувачення [3, с. 17]. В існуючій судовій практиці в разі відмови прокурора від державного обвинувачення в судовому засіданні потерпілий залишається без будь-якої юридичної допомоги, або він повинен за свої кошти наймати адвоката (який буде представником у справі). Тобто потерпілий залишається один на один із захистом обвинуваченого і стає потерпілим не лише від злочину, а й від законодавства, яке не гарантує йому право мати свого правового представника (адвоката). Тому необхідно внести зміни до чинного законодавства, зазначивши, що в разі відмови прокурора від державного обвинувачення в суді потерпілому надається безоплатна юридична допомога, а в разі необхідності потерпілий забезпечується представником (адвокатом) за рахунок держави, що зрівнює його права з правом обвинуваченого та підсудного.

Статус потерпілих перед та під час судового процесу не є однаковим у різних країнах. У деяких країнах вони є просто джерелом інформації, в інших можуть брати активну участь упродовж усього процесу та є стороною судового процесу, а іноді представлені власними адвокатами. Водночас їхнє бажання допомагати у розслідуванні, пред'явленні звинувачення та винесенні вироку часто залежить від того, наскільки правова система відповідає їхнім потребам та вірогідності отримання певної форми компенсації та підтримки.

Визнання не лише важливої ролі статусу потерпілих для кримінального судочинства, а й необхідності їх захисту в подальшому та

надання правової допомоги, їх можливості брати участь у кримінальному судочинстві, допомоги у відшкодуванні збитків отримало міжнародну підтримку наприкінці 70-х років ХХ століття. 29 листопада 1985 р. резолюцією 40/34 Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй була прийнята Декларація основних принципів правосуддя для жертв злочинів і зловживання владою, основною метою якої є сприяння урядам і міжнародній спільноті в їхніх зусиллях, спрямованих на забезпечення справедливості і надання допомоги жертвам злочинів і зловживання владою. В Декларації зазначено, що під терміном «жертви» розуміються особи, яким індивідуально чи колективно було завдано шкоди, включаючи тілесні ушкодження або моральні збитки, емоційні страждання, матеріальні збитки або суттєве ураження їхніх основних прав у результаті дії чи бездіяльності, що порушують діючі національні кримінальні закони держав-членів, включаючи закони, що забороняють злочинне зловживання владою. У відповідності до цієї Декларації та чи інша особа може вважатися «жертвою» незалежно від того, чи було встановлено, арештовано чи передано в суд, засуджено правопорушника, а також незалежно від родинних зв'язків між правопорушником та жертвою. Термін «жертва» у відповідних випадках включає близьких родичів чи утриманців безпосередньої жертви, а також осіб, яким було завдано збитків при спробі надати допомогу жертві, яка перебуває у тяжкому становищі, або запобігти віктимізації (щоб особа стала жертвою становища). Декларація визнала, що жертви злочинів, а часто й їх родини, свідки та інші особи, котрі їм допомагають, внаслідок злочину зазнають втрат, збитків, ушкоджень чи травм, які потребують уваги. Декларацією також визнано, що потерпілі нерідко стикаються з іншими труднощами під час участі в розслідуванні, переслідуванні та винесенні вироку злочинцю. Не лише з метою забезпечення здійснення правосуддя, а й для того, щоб потерпілі та свідки занадто не обтяжувалися у випадку участі в судовому процесі, Декларацією визначено принципи участі, підтримки та допомоги потерпілому, які можна звести до трьох визначальних умов: потерпілі повинні бути визнані належним чином та заслуговують на поведження з повагою до їхньої гідності; потерпілі мають право доступу до юридичних механізмів та право на негайне відшкодування збитків та страждань, яких вони зазнали; потерпілі мають право на отримання необхідної спеціалізованої допомоги для подолання емоційної травми, яка є наслідком віктимізації [5].

За аналогією, 15 березня 2001 р. Рада Європи прийняла Рамкове рішення щодо статусу потерпілого в кримінальному процесі з метою гармонізації основних прав потерпілих від злочинів у країнах Європейського союзу. Рамковим рішенням передбачається мінімальний обсяг прав, який повинен бути забезпечений на всій території Європейського союзу.

Національне кримінально-процесуальне законодавство останніми роками зазнало значних змін, що були спрямовані на реалізацію

вимог Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Зокрема це стосується забезпечення прав учасників кримінального судочинства, розширення змагальності сторін (надання сторонам рівних можливостей щодо збирання та подання до суду клопотань, скарг, речей, документів, інших доказів), прав потерпілого, судового контролю за обмеженням прав та свобод учасників на етапі судового провадження, усунення обвинувального ухилу в діяльності суду, оскарження в судовому порядку незаконних рішень органів слідства, прокуратури та ін.

Указом Президента України від 08.04.2008 № 311/2008 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів» затверджено Концепцію реформування кримінальної юстиції України, одним із пріоритетних завдань якої визначено подальший розвиток та удосконалення правового інституту відновних процедур і примирення [6].

На цьому етапі розвитку в національному законодавстві спостерігається відсутність дієвого механізму реалізації прав потерпілого (така ж проблема спостерігається щодо підозрюваного, обвинуваченого і підсудного).

У словнику С. І. Ожегова поняття терміна «механізм» визначається як система, устрій, які визначають порядок будь-якого виду діяльності [7, с. 300]. Досліджуючи механізм забезпечення прав учасників кримінального процесу, зокрема мова піде про потерпілого, необхідно визначити систему та порядок забезпечення його прав. Будь-який механізм має притаманний саме йому устрій і структуру, яка в свою чергу складається з елементів, пов'язаних між собою. Завжди необхідно визначити, яким чином буде вирішено той чи інший конфлікт (в нашому випадку мова йде про злочин); якою буде процедура засудженого та вид покарання винної особи; яким чином буде відновлено право особи, яка постраждала від цього злочину (відшкодування завданих злочином збитків). Саме необхідність у правовому захисті та відновленні порушених прав вимагає від людини звертатися до правоохоронних органів, прокуратури та суду, але, на жаль, вони не завжди знаходять такий захист. Для дієвого забезпечення механізму захисту прав учасників кримінального процесу перш за все необхідно чітко визначити мету і завдання кримінального процесу, які працюватимуть не тільки на папері, а й в реаліях сьогодення, будуть гарантом справедливості, забезпечать захист законних прав та інтересів у повній мірі кожного, хто опинився в рамках кримінальних правовідносин, незалежно від процесуального становища особи. Тобто саме кримінально-процесуальне законодавство повинно визначити правовий статус, чіткий перелік прав та обов'язків учасників судочинства, які б відповідали вимогам та стандартам правової держави.

В той час права підозрюваного, обвинуваченого та підсудного значно ширші, ніж права, які передбачені потерпілому. Також слід

зазначити, що на практиці виникають значні труднощі, пов'язані з відшкодуванням заподіяної злочином шкоди, що значно обмежує можливість реалізації потерпілим своїх законних прав. Тож до структури механізму реалізації прав особи в кримінальному судочинстві насамперед слід віднести статус суб'єкта кримінального процесу, проте сама регламентація правового статусу суб'єктів не вичерпає проблеми цього питання.

Права та обов'язки потерпілих регламентуються нормами чинного Кримінально-процесуального кодексу України [8]. Крім цього, забезпечення безпеки потерпілих визначено Законом України від 23 грудня 1993 р. «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві». За результатами узагальненої судової практики застосування судами законодавства постановою Пленуму Верховного Суду України від 2 липня 2004 р. № 13 «Про практику застосування судами законодавства, яким передбачено права потерпілих від злочину» уточнено права потерпілих від злочину [9].

Аналіз законодавства у сфері забезпечення захисту прав потерпілого свідчить, що до цього часу кримінально-процесуальне законодавство не приведене у відповідність до міжнародно-правових стандартів та Конституції України.

Слід відзначити, що чинний КПК сьогодні досить застарів і не відповідає сучасним вимогам щодо побудови правової держави, а внесені різноманітні зміни призвели до протиріччя та неузгодженості між нормами, що містяться в Кримінально-процесуальному та інших законодавчих актах. Крім цього, необґрунтованість епізодичних змін закону призвели до неоднозначного розуміння його норм та юридичної термінології, внутрішньої суперечливості, ускладненості в застосуванні цих норм. Тому, перш за все, необхідно створити комплексну систему гарантій прав потерпілого (не залишаючи без уваги інших учасників кримінального судочинства).

Підсумовуючи визначене, слід зробити висновок, що необхідно розробити та втілити в життя, з урахуванням названих недоліків, новий Кримінально-процесуальний кодекс України з єдиною послідовною системою регламентації правового статусу кожного учасника (суб'єкта) кримінального процесу; закріплення гарантій, які б реально змогли забезпечити здійснення реалізації прав особи в кримінальному судочинстві; підвищення відповідальності посадових осіб, які здійснюють виявлення, розкриття, розслідування злочинів або їх попередження, за реалізацію прав потерпілого.

В той же час порушені проблеми не є остаточними і підлягають окремому дослідженню або науковому вивченню.

Список літератури: 1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 2. Михайленко А. Р. Расследование преступлений: законность и обеспечение прав граждан / А. Р. Михайленко. – К. : Юринком Интер, 1999. – 789 с. 3. Маляренко В. Т. Перебудова кримінального процесу України в контексті європейських стандартів: теорія, історія і практика : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.09 «Кримінальний

процес, криміналістика, судова медицина» / Маляренко Василь Тимофійович. – Х., 2005. – 38 с. **4.** Декларация основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью : 29 нояб. 1985 г. [Електронний ресурс] : резолюция 40/34 Генеральной Ассамблеи ООН. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_114. **5.** Міжнародне дослідження правових основ та практики надання органами прокуратури допомоги потерпілим [Електронний ресурс] / Міжнар. асоц. прокурорів ; підгот. для Міжнар. асоц. прокурорів Хайк Гремков, д-р філос., Сюзанн Сейферт, Нац. Центр Державних Судів, Арлінгтон, США, 2007. – Режим доступу: http://uap.org.ua/ua/iap/activity/vypushk_5.html. **6.** Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів» : указ Президента України від 8 квіт. 2008 р. № 311/2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/311/2008>. **7.** Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов. – М. : Русский язык, 1985. – 796 с. **8.** Кримінально-процесуальний кодекс України : від 28 груд. 1960 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-05>. **9.** Про практику застосування судами законодавства, яким передбачено права потерпілих від злочину : постанова Пленуму Верховного Суду України від 2 лип. 2004 р. № 13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0013700-04>.

Надійшла до редколегії 25.01.2012

Определено понятие и дана характеристика механизма реализации прав потерпевшего в уголовном процессе Украины. Даны предложения по совершенствованию законодательства Украины.

Definition is determined and characteristics the mechanism of realization of rights for a victim in criminal procedure of Ukraine is given. Suggestions for perfection of legislation of Ukraine are given.

УДК 351.756(477)

О. Л. Гамалій

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОТИДІЇ ПРАВОПОРУШЕННЯМ, ВЧИНЕНИМ ІНОЗЕМЦЯМИ В УКРАЇНІ

Виконано аналіз базових засад сучасного правового забезпечення протидії правопорушенням, вчиненим іноземцями в Україні; запропоновано пропозиції з його удосконалення.

Сьогодні, в пору суттєвого розширення міграції населення у світі, а також пов'язаного з цим явищем зростання кількості правопорушень (в тому числі й терористичного спрямування), вчинених іноземцями в країнах перебування, стає актуальним питання як правового забезпечення протидії правопорушенням, вчиненим іноземцями саме в Україні, так і вжиття адекватних заходів протидії означеним правопорушенням.

© Гамалій О. Л., 2012

Зазначимо, що наукові аспекти цієї проблеми порушували такі дослідники: С. Ф. Константінов [1] – щодо адміністративно-правового статусу іноземців в Україні та механізму його забезпечення; О. О. Кулешов [2] – стосовно проблем, що виникають у процесі застосування адміністративною службою міліції заходів адміністративного припинення з урахуванням положень Концепції адміністративної реформи в період становлення державності в Україні; Р. В. Миронюк [3] – щодо детального аналізу правової природи примусового видворення за межі України іноземців та осіб без громадянства, а також підвищення ефективності діяльності в цьому напрямку органів внутрішніх справ та інші вчені. Разом із тим, з огляду на наявні прогалини, метою статті є аналіз базових засад сучасного правового забезпечення протидії правопорушенням, вчиненим іноземцями в Україні.

Як відомо, правовою основою протидії правопорушенням, вчиненим іноземцями в Україні, є Конституція України, міжнародно-правові договори, адміністративне та кримінальне законодавство, відомчі нормативно-правові акти, державні програмні та інші документи.

Так, у ч. 1 ст. 3 Конституції України зазначено, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [4]. Більше того, зважаючи на демократичність нашої держави, законодавець у ч. 1 ст. 26 Конституції України спеціально позначив права іноземців та осіб без громадянства: «Іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, – за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України».

При цьому ключовими відразу слід вважати зауваження, напрацьовані Штефані Шіффер, Тетяною Кацберт і Сабіне Россманн з приводу того, що «проблематичною видається стаття 24 Конституції України, яка гарантує рівні конституційні права та свободи незалежно від раси, кольору шкіри, релігії, походження, мови та інших ознак. Ці права згідно із статтею 24 повинні поширюватися на всіх громадян України. Правозахисні організації та Європейська Комісія проти расизму й нетолерантності (ECRI) неодноразово вимагали доповнити цей список, щоб, як і у статті 2, ці права й свободи гарантувалися всім особам, які перебувають на території України – у тому числі особам без громадянства та іноземцям, а не лише громадянам України. Український парламент поки що не вніс зміни до цього пункту» [5, с. 13].

Інший дослідник, Р. В. Миронюк, у свою чергу акцентує увагу на відсутності у чинному законодавстві України чіткого визначення окремих питань виконання таких адміністративних стягнень, як платне видалення та конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, адміністративного видворення за межі України іноземців та осіб без громадянства [3, с. 15].

Наразі в цілому боротьба з правопорушеннями ведеться на міжнародному та національному рівнях. Зокрема, що стосується першого, то Н. В. Пронюк формами міжнародного співробітництва у боротьбі зі злочинністю вважає укладання міжнародних угод (про правову допомогу в кримінальних та інших справах, конвенції щодо боротьби з окремими злочинами міжнародного характеру тощо) та створення відповідних міжнародних організацій (спеціально створені для протидії міжнародній злочинності – Інтерпол або організації загальної компетенції, для яких боротьба зі злочинністю є одним із напрямів роботи, – ООН, ОБСЄ, Рада Європи та ін.) [6].

Разом із тим, Н. А. Зелінська визнає, що «міжнародні конвенції не містять кримінально-правової норми, яка прямо встановлювала би злочинність і караність поведінки індивіда. Під впливом міжнародного права відбувається гармонізація національного законодавства, але тільки останнє здатне криміналізувати подібного роду діяння». При цьому, як йдеться, «конвенції включають в себе зобов'язання держав щодо встановлення кримінально-правової заборони, що може бути названо опосередкованою транснаціональною криміналізацією» [7].

До міжнародно-правових актів, що регламентують протидію правопорушень і де надається кваліфікація злочинів міжнародного характеру, можна віднести документи як загальної сфери дії, так і тематичні: стосовно міжнародної боротьби з тероризмом, розкраданням ядерного матеріалу, стосовно незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин, боротьби з контрабандою, корупцією, фальшивомонетництвом, рабством, відмиванням коштів, отриманих злочинним шляхом, торгівлі жінками і дітьми, піратства та ін. Так, наприклад:

- стосовно боротьби з корупцією – це Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції, Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією, Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією, Стамбульський план дій боротьби з корупцією Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР);

- щодо незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин – Віденська конвенція ООН «Про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин» від 19.12.1988 (ратифікована Україною 27.11.1991);

- стосовно відмивання брудних грошей – Страсбурзька Конвенція про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів,

одержаних злочинним шляхом, від 18.11.1990 (ратифікована 17.12.1997); Директива ЄЕС «Про запобігання використанню фінансової системи для відмивання грошей» від 19.06.1991 № 91/308/ЕЕС та ін.

В останній час найбільшої актуальності набула проблема боротьби з кіберзлочинністю, зокрема, фактично розпочатої з підписанням найбільш відомої Конвенції про кіберзлочинність від 23.11.2001 [8].

Цілком зрозуміло, що означені та інші міжнародно-правові акти регламентують базові засади протидії правопорушенням, вчиненим на міжнародній арені, і не обмежуються територіально, наприклад тією ж Україною чи будь-якою іншою державою. Однак саме активна участь України в боротьбі з міжнародною злочинністю такого рівня, обумовлена в тому числі й подальшою імплементацією міжнародного законодавства в національне, має не тільки безпосереднє до цього відношення, але й впливає на успіх у протидії правопорушенням, що вчиняються іноземцями в Україні.

Наприклад, за міжнародним документом – проектом Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні (Страсбург, 05.02.1992) [9], що так і не набула чинності, визначався статус постійних мешканців-іноземців як осіб, що не є громадянами держави, на території якої вони мешкають на законних підставах (ст. 2), гарантувалось їм право на свободу виявлення поглядів (п. «а» ст. 3) і право на свободу мирних зборів і свободу асоціації з іншими (п. «b» ст. 3).

Ще один міжнародний документ – Протокол між Адміністрацією Державної прикордонної служби України і Бюро Прикордонної поліції та поліції у справах іноземців Президії Поліцейського корпусу Словацької Республіки про напрями взаємодії оперативних органів від 26.10.2005 [10] – регламентує забезпечення безпеки спільного кордону Європейського союзу та України, своєчасне запобігання та припинення злочинних проявів на українсько-словацькому кордоні, організацію та підтримання взаємодії між оперативними органами Державної прикордонної служби України та Бюро Прикордонної поліції та поліції у справах іноземців Президії Поліцейського корпусу Словацької Республіки. Стосовно забезпечення протидії правопорушенням з боку іноземних громадян, то за цим міжнародно-правовим актом злочинними визнаються співучасники злочину, причетні до незаконного переправлення через спільний державний кордон незаконних мігрантів; що здійснюють підготовку та вчинення злочину на спільному державному кордоні чи території сторін, та ін.

Таким чином, міжнародно-правові договори наразі є надзвичайно важливим елементом правового забезпечення протидії правопорушенням, вчиненим іноземцями в Україні. Разом із тим, найбільш практичне значення в процесі забезпечення протидії правопорушенням, вчиненим іноземцями в Україні, набуває саме внутрішня нормативно-правова база з означеної тематики.

Аксіоматичним, на нашу думку, є положення, що протидія правопорушенням – це комплекс заходів, спрямованих безпосередньо проти правопорушень, зокрема шляхом попередження, припинення існуючого правопорушення та притягнення винних осіб до відповідальності. Звідси, протидія правопорушенням, вчиненим іноземцями в Україні, – це комплекс заходів, спрямованих безпосередньо проти правопорушень, що скоюються іноземцями в Україні, зокрема шляхом попередження, припинення існуючого правопорушення та притягнення винних осіб до відповідальності.

Ми би навіть тут виокремили комплексне, як вбачається, правове забезпечення протидії правопорушенням, вчиненим іноземцями в Україні, за окремими напрямками, серед яких адміністративно-правова, кримінально-правова та кримінологічна гілки. Тому стосовно правопорушень, вчинених іноземцями в Україні, то цілком очевидним є те, що вони відносяться до особливої категорії правопорушень, обумовлених саме правовим становищем осіб, які їх вчинили. І через це вони мають певні особливості.

У найзагальнішому вигляді, залежно від їх тяжкості, правопорушення, вчинені іноземцями в Україні, можуть бути кваліфіковані або за Кримінальним кодексом України – як злочини, або за Кодексом України про адміністративні правопорушення – як адміністративні проступки.

Так, за Кодексом України про адміністративні правопорушення [11] іноземці і особи без громадянства, які перебувають на території України, підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах з громадянами України. Питання про відповідальність за адміністративні правопорушення, вчинені на території України іноземцями, які згідно з чинними законами та міжнародними договорами України користуються імунітетом від адміністративної юрисдикції України, вирішуються дипломатичним шляхом (ст. 16).

Певною мірою покаранням є передбачене законами України адміністративне видворення за межі України іноземців та осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок (ст. 24).

Не є таким вже екзотичним видом адміністративного стягнення позбавлення іноземця права полювання (п. 5 ст. 24 КпАП), оскільки національний режим поширюється на іноземців й у сфері полювання, як за ст. 13 «Здійснення полювання іноземцями» Закону України «Про мисливське господарство та полювання» від 22.02.2000 № 1478-III [12]. Хоча саме в цьому Законі відповідна ст. 42 й регламентує особисту відповідальність за двадцять видів порушень законодавства у галузі мисливського господарства та полювання.

Здебільшого такий стан речей обумовлений поширеною правоздатністю та дієздатністю іноземців в Україні. Разом із тим, Кодексом України про адміністративні правопорушення, зважаючи на особливий правовий статус іноземців, регламентовані порушення

іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні і транзитного проїзду через територію України (проживання без документів на право проживання в Україні, за недійсними документами або документами, термін дії яких закінчився, або працевлаштування без відповідного дозволу на це, якщо необхідність такого дозволу передбачено законодавством України... – й далі за текстом ч. 1 ст. 203) та недодержання іноземцями та особами без громадянства встановленого порядку реєстрації або порушення встановленого терміну перебування в Україні, виявлені в пунктах пропуску через державний кордон України (ч. 2 ст. 203). Виокремлені також норми щодо порушення порядку працевлаштування, прийняття на навчання, надання житла, реєстрації іноземців та осіб без громадянства та оформлення для них документів (ст. 204); невжиття заходів до забезпечення своєчасної реєстрації іноземців і осіб без громадянства (ст. 205); порушення порядку надання іноземцям та особам без громадянства житла, транспортних засобів та сприяння в наданні інших послуг (ст. 206).

Як випливає з диспозиції саме ст. 204–206, відповідальність за вказані правопорушення однаково стосується як іноземців та осіб без громадянства (наприклад уникнення іноземцями та особами без громадянства реєстрації та оформлення для них документів), так і громадян України, а особливо – й посадових осіб, які сприяли їх вчиненню (наприклад невжиття заходів до забезпечення своєчасної реєстрації іноземців і осіб без громадянства тощо).

У свою чергу, за Кримінальним кодексом України [13] питання про кримінальну відповідальність за злочини, дипломатичних представників іноземних держав та інших громадян, які за законами України і міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, не є підсудні у кримінальних справах судам України, в разі вчинення ними злочину на території України вирішується дипломатичним шляхом (п. 4 ст. 6).

У правовому забезпеченні протидії правопорушенням, вчиненим іноземцями в Україні, можна виділити групу спеціальних, в тому числі й відомчих, нормативно-правових актів, що спрямовані на регулювання тих чи інших аспектів змісту означеної діяльності. Так, наприклад, наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України «Про затвердження Інструкції про порядок прийняття органами охорони державного кордону Державної прикордонної служби України рішень про заборону в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства» від 05.12.2011 № 946 [14] спрямований на запобігання цілої групи нормативно-правових та організаційних правопорушень, пов'язаних з в'їздом до України іноземців та осіб без громадянства. Зокрема, йдеться про завідомо неправдиві відомості або підроблені документи іноземця; підробленість, зіпсованість чи невідповідність установленому зразку або належність іншій особі паспортних документів іноземця або візи; порушення іноземцем правил перетинання державного кордону України або

невиконання ним законних вимог посадових та службових осіб органу охорони державного кордону; перетинання іноземцем державного кордону України поза пунктами пропуску; невиконання іноземцем рішень суду або органів державної влади, уповноважених накладати адміністративні стягнення, або майнових зобов'язань перед державою, фізичними або юридичними особами, включаючи пов'язані з попереднім видворенням, у тому числі після закінчення терміну заборони подальшого в'їзду в Україну під час попереднього перебування на території України; затримання іноземця у межах контролюваного прикордонного району під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України.

На захист прав і законних інтересів громадян України та інших осіб, які проживають в Україні, або якщо встановлено факти порушення іноземцями чи особами без громадянства законодавства України під час попереднього перебування в Україні, спрямована й Інструкція про порядок прийняття органами внутрішніх справ України рішень про заборону в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства, затверджена наказом МВС України 07.07.2011 № 410 [15], якщо перебування іноземців або осіб без громадянства може суперечити інтересам охорони громадського порядку або загрожувати здоров'ю, правам і законним інтересам громадян України та інших осіб, які проживають в Україні.

Достатньо виразним за змістом стосовно прагнення створення належного правового забезпечення протидії правопорушенням, вчиненим іноземцями в Україні є прийнятий за основу Постановою Верховної Ради України від 19.05.2011 № 3407-VI проект Закону України про особливості провадження у справах про адміністративні правопорушення і примусове видворення іноземців та осіб без громадянства під час проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні [16], за яким передбачається адміністративне затримання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, до розгляду справи, але не більш як на одну добу (п. 3 ст. 2); заборона відвідувати масові спортивні або інші культурно-видовищні заходи (ст. 4); примусове видворення за межі України іноземців та осіб без громадянства, які постійно не проживають на території України, що вчинили адміністративні правопорушення, з урахуванням характеру вчиненого правопорушення та особи порушника після виконання адміністративного стягнення (п. 1 ст. 5).

Разом із тим, щодо цього законопроекту треба однозначно підтримати зауваження процедурного характеру від Головного науково-експертного управління [17], що законопроект не усуває ряд суперечностей і не містить будь-яких застережень стосовно застосування такого виду стягнення, як адміністративний арешт, або щодо запровадження взагалі не передбаченого загальною частиною КУпАП нового виду стягнення у вигляді заборони відвідування особами, які вчинили адміністративні правопорушення, масових

спортивних або інших культурно-видовищних заходів на території спортивних споруд на період проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні. Крім того, як на нас, сьогодні в практиці діяльності правоохоронних органів напрацьовано вже цілком достатньо унормованих вітчизняним законодавством організаційно-правових заходів щодо протидії правопорушенням, вчиненим іноземцями в Україні, тому навряд чи є доцільним запровадження ще одного нового, тим більше тимчасового, закону.

Таким чином, за аналогією з деякими заходами, що запропоновані за відповідним розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.12.2008 № 1688-р [18], до заходів, що удосконалюють правове забезпечення протидії правопорушенням, вчиненим іноземцями в Україні, можна віднести удосконалення власного національного законодавства шляхом: гармонізації законодавства України і Європейського союзу; проведення аналізу законодавства з метою виявлення недоліків, які сприяють вчиненню правопорушень іноземцями в Україні, та підготовки пропозицій щодо його вдосконалення; упровадження правового механізму недопущення вчинення правопорушень іноземцями в Україні; підвищення рівня правової свідомості та проведення правовиховної роботи з іноземцями в Україні; утворення в іноземців нетерпимості до правопорушень шляхом дотримання законодавства у сфері запобігання та протидії правопорушенням та ін.

Погоджуючись з Н. А. Зелінською в тому, що «перед Україною стоїть невідкладне завдання приведення своєї кримінально-правової системи у повну відповідність до міжнародного права. Затягування прийняття і ратифікації договорів з питань протидії злочинності є не виправданим» [7], можна підсумувати й те, що потребує більшої уваженості імплементація європейських законів у національну правову систему та їх органічне поєднання з національним законодавством України.

Список літератури: 1. Константінов С. Ф. Адміністративно-правовий статус іноземців в Україні та механізм його забезпечення : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Константінов Сергій Федорович. – К., 2002. – 18 с. 2. Кулешов О. О. Діяльність адміністративної служби міліції по припиненню правопорушень (організаційно-правовий аспект) : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Кулешов Олександр Олександрович. – Ірпінь, 2005. – 21 с. 3. Миронюк Р. В. Органи внутрішніх справ як суб'єкти виконавчого провадження в справах про адміністративні правопорушення : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Миронюк Роман Вікторович. – Ірпінь, 2002. – 21 с. 4. Конституція України. – Х. : Одісей, 2011. – 56 с. 5. Шіффер Ш. Злочини на ґрунті ненависті в Україні. Групи жертв та програми допомоги у громадському секторі / Штефані Шіффер, Тетяна Кацберг, Сабіне Росманн ; пер. з нім. Софії Онуфрив. – Берлін : НГО «Європейський діалог», 2010. – 96 с. 6. Пронюк Н. В. Сучасне

міжнародне право : навч. посіб. / Н. В. Пронюк. – К. : КНТ, 2010. – 280 с.

7. Зелінська Н. А. Пріоритети міжнародного співробітництва України в контексті гармонізації кримінального права [Електронний ресурс] / Н. А. Зелінська. – Режим доступу: <http://vuzlib.com/content/view/1465/60>.

8. Конвенція про кіберзлочинність : від 23 листоп. 2001 р. // Офіційний вісник України. – 2007. – № 65. – Ст. 2535. – Ратифікована Україною 7 верес. 2005 р.

9. Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні : від 5 лют. 1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_318.

10. Протокол між Адміністрацією Державної прикордонної служби України і Бюро Прикордонної поліції та поліції у справах іноземців Президії Поліцейського корпусу Словацької Республіки про напрями взаємодії оперативних органів : від 26 жовт. 2005 р. // Офіційний вісник України. – 2005. – № 50. – Ст. 3168.

11. Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 7 груд. 1984 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

12. Про мисливське господарство та полювання : закон України від 22 лют. 2000 р. № 1478-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 18. – Ст. 132.

13. Кримінальний кодекс України від 5 квіт. 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25. – Ст. 131.

14. Про затвердження Інструкції про порядок прийняття органами охорони державного кордону Державної прикордонної служби України рішень про заборону в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства : наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України від 05.12.2011 р. № 946 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 1. – Т. 2. – Ст. 43.

15. Про затвердження Інструкції про порядок прийняття органами внутрішніх справ України рішень про заборону в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства : наказ МВС України від 7 лип. 2011 р. № 410 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 62. – Ст. 2484.

16. Про прийняття за основу проекту Закону України про особливості провадження у справах про адміністративні правопорушення і примусове видворення іноземців та осіб без громадянства під час проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні : постанова Верховної Ради України від 19 трав. 2011 р. № 3407-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3407-17>.

17. Висновок на проект Закону України «Про особливості провадження у справах про адміністративні правопорушення і примусове видворення іноземців та осіб без громадянства під час проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні» від 21 квіт. 2011 р. реєстр. № 8426 / Кабінет Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=40227&pf35401=192606. – 19.05.2011.

18. Про схвалення Засад антикорупційної політики : розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 груд. 2008 р. № 1688-р // Офіційний вісник України. – 2010. – № 11. – Ст. 550.

Надійшла до редколегії 17.03.2012

Выполнен анализ базовых принципов современного правового обеспечения противодействия правонарушениям, совершенным иностранцами в Украине; предложены меры по его усовершенствованию.

The analysis of basic principles of the modern legal support of counter steering of the offences committed by aliens in Ukraine is made; some measures on its improvement are offered.

УДК 343.98

В. О. Гусєва

СПОСОБИ ПРОТИДІЇ РОЗСЛІДУВАННЮ ТЯЖКИХ ТА ОСОБЛИВО ТЯЖКИХ ЗЛОЧИНІВ ПРОТИ ЖИТТЯ ТА ЗДОРОВ'Я ОСОБИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ПОДОЛАННЯ

Проаналізовано слідчу практику та наукову літературу щодо деталізації способів протидії розслідуванню тяжких та особливо тяжких злочинів проти життя та здоров'я особи та шляхів їх подолання.

Забезпечення гідного і безпечного життя людини, можливість її вільної життєдіяльності, як відомо, є найважливішим інститутом сучасної правової держави. Аналізуючи перебіг розслідування багатьох кримінальних справ, у тому числі й таких, що були на розгляді у Верховному Суді України у зв'язку з поданням апеляції на суворість винесеного у справі вироку, враховуючи, що за вчинення тяжких та особливо тяжких злочинів проти життя та здоров'я особи Закон передбачає покарання у вигляді позбавлення волі строком від десяти років, кожен слідчий, який розслідує справи цієї категорії, повинен уявляти особисту відповідальність за якість досудового слідства під час проведення як окремих слідчих дій у справі, так і під час прийняття остаточного рішення.

Мета цієї статті полягає в аналізі загальних теоретичних і практичних аспектів протидії розслідуванню злочинів і розробці на цій основі рекомендацій і пропозицій щодо вдосконалення та впорядкування теоретичних положень цього напрямку в криміналістиці, а також організації практичної діяльності правоохоронних органів у виявленні та подоланні (нейтралізації) протидії розслідуванню тяжких злочинів проти життя і здоров'я особи.

У криміналістиці досі немає єдиної думки з приводу того, що ж називати протидією при розслідуванні. Довгий час термін «протидія» взагалі не згадувався, усі суперечки велися щодо однієї з форм – приховування злочину, його місця у криміналістичній характеристиці злочину, співвідношення зі способами вчинення злочину.

Щодо способів протидії розслідуванню свою точку зору виклали деякі вчені, серед яких можна назвати Р. С. Белкіна, В. О. Образцова, Т. В. Авер'янова, Г. Г. Зуйкова, А. Ф. Волобуєва, В. В. Трухачова.

Найбільш вдале, на наш погляд, визначення протидії під час розслідування можна знайти в роботах Р. С. Белкіна: «Якщо раніше під протидією розслідуванню розуміли переважно різні форми і способи приховування злочину, то тепер це поняття наповнилося більш широким змістом і може бути визначене як умисна діяльність з метою перешкоджання вирішенню завдань розслідування і в кінцевому рахунку встановленню істини у справі» [1, с. 129] (переклад наш. – В. Г.).

Також протидію розслідуванню в цілому вдало визначив В. В. Трухачов як «спосіб (форма) перешкодження реальному або потенційному розслідуванню, що полягає в розробці та реалізації діянь, спрямованих на попередження і нейтралізацію розслідування на основі моделювання і (або) аналізу дій осіб, що його здійснюють» [2, с. 35] (переклад наш. – В. Г.).

Протидію розслідуванню можна розглядати з точки зору суб'єктивної спрямованості, яка виражена у визначенні А. Ф. Волобуєва: «Протидія розслідуванню злочину – це вибір зацікавленими особами відповідної лінії поведінки, вживання заходів, спрямованих на створення перешкод у збиранні та використанні доказів з метою ухилення від відповідальності, які відбуваються після виявлення злочину і початку його розслідування» [3, с. 42] (переклад наш. – В. Г.).

Найбільшу складність для слідчого становить початковий етап розслідування злочинів, коли в його розпорядженні є розрізнена інформація про сутність події, а особи, причетні до вчинення розслідуваного злочину, вже вживають активних заходів з приховування слідів вчиненого діяння, інсценують обстановку на місці події та фальсифікують доказову інформацію, а також використовують інші способи протидії.

Аналіз слідчої практики та наукової літератури виявив типові способи протидії розслідуванню тяжких злочинів проти життя та здоров'я особи. Розглянемо їх:

- відмова підозрюваного, обвинуваченого давати показання; в окремих випадках підозрювані, обвинувачені дають свідчення, але відмовляються підписувати протокол допиту;

- приховування слідів або засобів злочину;

- знищення або трансформація слідів або засобів вчинення злочину;

- зміна місця звичайного перебування, тобто нез'явлення за місцем роботи, проживання, дозвілля, що супроводжується ухиленням від явки у правоохоронні органи; для цього способу характерні такі прийоми, як: а) виїзд у ближнє або дальнє зарубіжжя; б) проживання у знайомих або родичів; в) перебування в покинутих житлових або підсобних приміщеннях (слід зазначити, що в тому випадку, якщо тілесне ушкодження заподіяне стосовно родича, члена подружжя, знайомого, то злочинець намагається з'ясувати стан здоров'я жертви і, в основному, підтримує зв'язок із будь-ким із раніше знайомих йому осіб, що може бути використано ним у подальшому у своїх інтересах);

- знищення або пошкодження процесуальних документів або речових доказів під час проведення слідчих дій;

- висловлювання різноманітних погроз на адресу жертви злочину або близьких їй осіб з метою примусити її забрати заяву, дати неправдиві показання, відмовитися від дачі показань, від проходження судово-медичної експертизи, від заяви цивільного позову;

– висловлювання погроз на адресу свідків з метою примусити їх до дачі неправдивих показань;

– шантажування жертви злочину (або свідків) з числа родичів висловленням наміру вчинити суїцид, заподіяти собі тілесні ушкодження;

– переконання жертви, яка є родичем або членом подружжя, у доцільності забрати заяву, змінити показання, мотивуючи це тим, що у випадку його (її) засудження до позбавлення волі сім'я розпадеться, матеріальне становище погіршиться тощо;

– надання чи обіцянка жертві або близьким їй особам, а також свідкам коштів або інших матеріальних вигод за умови, якщо жертва забере заяву, вони змінять свої показання або дадуть неправдиві свідчення, жертва відмовиться від проходження судово-медичної експертизи;

– перешкоджання проходженню в приміщення для проведення слідчої дії;

– поведінка, яка дезорганізує проведення певної слідчої дії;

– відмова від проходження експертизи або надання зразків для порівняльного дослідження;

– симуляція (агравация) обвинуваченим хвороби з метою затягнути слідство;

– фальсифікація, яка на етапі постзлочинної діяльності найчастіше здійснюється у формі підміни (наприклад, підозрюваний добровільно видає як засіб вчинення злочину ніж, яким тілесне ушкодження не заподіювалося, не вказавши на справжнє знаряддя злочину).

Окремо слід зазначити, що виявлення застосування підозрюваним, обвинуваченим перерахованих вище способів протидії слідству у справі дає слідчому можливість об'єктивно оцінювати склад вчиненого злочину (об'єктивна, суб'єктивна сторони злочину) та більш детально довести вину особи у вчиненні злочину. Так, за обставин відмови підозрюваного або обвинуваченого від дачі показань слідчий може шляхом проведення слідчих дій виключити можливість обвинуваченого заявити, у рамках виконання вимог ст. 218–220 КПК України вже після ознайомлення з усіма матеріалами кримінальної справи, клопотань про допити свідків, які можуть підтвердити його алібі про непричетність до вчинення злочину. За наявності неправдивих показань, які підозрюваний або обвинувачений дає під час слідства, або коли він змінює їх, слідчий має в ході допитів та проведення слідчих дій з іншими учасниками процесу використовувати деталізацію, що допоможе довести неправдивість показань підозрюваного чи обвинуваченого. Також слідчий має належним, передбаченим Законом способом, процесуально фіксувати усі спроби підозрюваного чи обвинуваченого впливати на показання свідків, потерпілих, протидії законним вимогам працівників ОВС, судово-медичних установ. Зафіксувавши перелічені спроби підозрюваного або обвинуваченого, в тому числі

й встановивши недостовірність його показань, слідчий має можливість під час складання обвинувального висновку викласти аналіз його показань і довести об'єктивними, зафіксованими в ході слідства доказами, що неправдиві показання обвинуваченого є його лінією захисту та подані з метою ухилитися від покарання за вчинений злочин.

Винятково важливу роль у подоланні протидії розслідуванню тяжких злочинів проти життя та здоров'я особи мають спеціальні знання, область застосування яких включає в себе проведення різного роду судових експертиз і досліджень, вивчення матеріалів оперативного обліку, використання у слідчій практиці під час розслідування спеціальних засобів, консультативної допомоги фахівця, обліків криміналістичної реєстрації. Усе це сприяє скороченню термінів розслідування кримінальних справ зазначеної категорії, ускладнює суб'єктам протидії «маніпуляції» з доказами, дозволяє отримувати матеріально відображену, науково обґрунтовану і криміналістично значущу інформацію, використання якої сприяє своєчасній нейтралізації протидії розслідуванню.

У криміналістичній літературі обґрунтовано висновок про те, що організувати ефективну протидію злочинному світу можливо на науковій основі з урахуванням накопиченого практичного досвіду. Одним із шляхів подолання злочинної протидії розслідування полягає в систематизації тактичних прийомів, спрямованих на розпізнавання і викриття інсценувань, що мають стосунок до розслідуваного злочину, і маніпуляцій з вербальною інформацією, спрямованих на введення слідчого в оману щодо механізму розслідуваної події [4].

Ще одним із шляхів вирішення цієї проблеми може розглядатися дистанціювання слідчого від процесу отримання добровільного зізнання, поліпшення взаємодії слідчого та оперативних працівників; якнайшвидше вирішення завдання алгоритмізації розслідування злочинів, розробка типових програм допитів, перевірки показань на місці у справах даної категорії; виключення або зведення до мінімуму необґрунтованого розголошення даних попереднього слідства; досягнення належної деталізації показань за допомогою використання низки практичних рекомендацій [5].

Проблема протидії розслідуванню тяжких злочинів проти життя та здоров'я особи та виявлення шляхів її подолання набуває все більшої ваги, і її наукове вивчення має велике практичне значення для криміналістики. Вже зараз існує проблема розробки засобів, прийомів і способів подолання цієї протидії, однак існують певні складнощі у зв'язку з тим, що немає єдиної позиції між криміналістами, як практиками, так і теоретиками.

Підсумовуючи викладене, слід відзначити, що окреслені у статті способи протидії розслідуванню тяжких злочинів проти життя та здоров'я особи, деякі розкриті шляхи її подолання з урахуванням узагальнення результатів криміналістичних досліджень, визначення

методолого-теоретичних позицій, у подальшому можуть служити основою для формування цілісної криміналістичної моделі вирішення зазначених проблем. На основі отриманих результатів необхідно створити комплекс науково обґрунтованих криміналістичних рекомендацій, що дозволяють слідчому вже на початковому етапі розслідування виявляти факти протидії, встановлювати причетних осіб, нейтралізуючи наслідки цієї протидії.

Список літератури: 1. Белкин Р. С. Криминалистическое обеспечение деятельности криминальной милиции и органов предварительного расследования / под ред. Т. В. Аверьянова и Р. С. Белкина. – М. : Новый Юрист, 1997. – 400 с. 2. Трухачев В. В. Криминалистический анализ сокрытия преступной деятельности / В. В. Трухачев. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2000. – 224 с. 3. Волобуев А. Ф. Противодействие расследованию экономических преступлений и его преодоление / А. Ф. Волобуев // Государство и право. – 2002. – № 4. – С. 42–47. 4. Осипян Р. Ш. Криминалистические аспекты преодоления противодействия расследованию преступлений как составная часть следственной деятельности : автореф. дис. на соиск. уч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Уголовный процесс; криминалистика и судебная экспертиза; оперативно-розыскная деятельность» / Осипян Роберт Шабоевич. – Калининград, 2009. – 21 с. 5. Саньков В. И. Тактические ошибки следователя при получении и проверке признания в убийстве: причины, предупреждение, нейтрализация последствий : автореф. дис. на соиск. уч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Уголовный процесс; криминалистика и судебная экспертиза; оперативно-розыскная деятельность» / Саньков Валерий Иванович. – Воронеж, 2003. – 24 с.

Надійшла до редколегії 10.02.2012

Проанализирована следственная практика и научная литература относительно детализации способов противодействия расследованию тяжких и особо тяжких преступлений против жизни и здоровья человека и путей их преодоления.

Analysis of investigative practices and scientific literature detailing the ways of counteraction to the investigation of serious and especially serious crimes against life and health of people and ways of overcoming it is made.

УДК 343.182

Ю. І. Кицан

ПІДСЛІДНІСТЬ КРИМІНАЛЬНИХ СПРАВ: ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Досліджено актуальні питання вдосконалення нормативно-правового регулювання підслідності кримінальних справ, висловлено конкретні пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства.

Судово-правова реформа в Україні здійснюється в умовах суттєвих змін в економічному, соціальному та політичному житті держави, трансформації загальноприйнятих суспільних поглядів на

© Кицан Ю. І., 2012

організацію та функціонування всієї системи кримінальної юстиції. У зв'язку з цим особливого значення набуває правотворча робота, що має на меті як впровадження нових правових інститутів, так і діяльність щодо удосконалення тих, які вже існують у галузі кримінально-процесуального права.

Проблема підслідності кримінальних справ протягом тривалого часу є предметом уваги науковців. До неї звертались у своїх працях такі процесуалісти, як Ю. М. Білозеров, С. В. Бородін, А. Н. Гусев, З. З. Зінатуліні, М. А. Підгородецький, М. С. Салахов, О. О. Чувільов, А. Д. Чулюкіна, В. М. Ягодинський та інші вчені.

Правильне вирішення підслідності гарантує повне, всебічне, об'єктивне і швидке розслідування злочинів, запобігання тяганини з передачею кримінальних справ від одного органу досудового розслідування іншому. Інститут підслідності є одним із засобів забезпечення законності в кримінальному судочинстві.

На думку І. Г. Башинської, в теорії кримінального процесу поняття підслідності використовується у двох значеннях: 1) як кримінально-процесуальна категорія, що визначає дотримання загальних умов досудового розслідування, 2) як кримінально-процесуальний інститут [1, с. 13]. На думку А. Д. Удалової, загальні положення досудового розслідування – це визначені законом на основі принципів кримінального процесу положення, правила, які віддзеркалюють характерні риси та особливості досудового розслідування як стадії та своїми вимогами спонукають органи дізнання й досудового слідства до швидкого, раціонального, всебічного, повного та об'єктивного дослідження всіх обставин справи, виконання завдань цієї стадії та охорони в ній прав, свобод і законних інтересів громадян і юридичних осіб [2, с. 36].

Слід визнати обґрунтованими позиції вчених щодо виділення шести ознак підслідності: предметної (родової), територіальної, персональної, за зв'язком справ, альтернативної та за визначенням прокурора (виключної, універсальної, імперативної). Наводяться аргументи на користь виділення ознаки підслідності за визначенням прокурора, крім того з урахуванням новітніх змін і доповнень чинного кримінально-процесуального законодавства конкретизуються випадки, в яких прокурор уповноважений визначати підслідність кримінальних справ.

У даний час у справі вдосконалення відповідних законодавчих приписів передусім слід виходити з потреби точного узгодження функціонального призначення правоохоронного органу і справ, підслідних слідчим відповідного відомства. Слід зауважити, що прикладом недостатньої послідовності законодавця можуть слугувати положення ст. 112 КПК, згідно з якими справи про злочини, передбачені ч. 1 та 2 ст. 176, 177 КК, віднесені до підслідності слідчих органів внутрішніх справ, а справи про злочини, передбачені ч. 3 ст. 176, ч. 3 ст. 177, – повинні розслідуватися слідчими прокуратури. Наступним проблемним питанням залишається визначення

підслідності за ст. 201 КК, яка за чинним законодавством відноситься до підслідності Служби безпеки України, хоча непоодинокими є нарікання, що діяння в рамках такого злочину, як контрабанда, навряд чи можна відносити до числа тих, які загрожують основам національної безпеки. Слід зауважити, що законодавцем робляться певні кроки щодо вирішення окремих проблем предметної підслідності, наприклад, Закон України «Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України щодо приведення підслідності у відповідність із компетенцією правоохоронних органів» [3].

У контексті вдосконалення предметної підслідності належить на законодавчому рівні вирішити питання стосовно визначення підслідності кримінальних справ між слідчими різних ланок однієї системи. Необхідно врахувати ту обставину, що для якнайшвидшого та повного розслідування злочинів кримінальні справи розслідують слідчі частини в центральних або регіональних апаратах. Таким чином, потрібно унеможливити ситуації, коли складні багатоепізодні справи розслідують слідчі та старші слідчі, а натомість слідчі з особливо важливих справ провадять досудове слідство у менш складних справах.

Згідно зі ст. 116 КПК досудове слідство провадиться в тому районі, де вчинено злочин. Якщо місце злочину невідоме, то з метою найбільш швидкого, об'єктивного і повного розслідування воно може провадитися за місцем виявлення злочину або за місцем перебування підозрюваного, обвинуваченого чи більшості свідків. Якщо не співпадає місце вчинення суспільно небезпечних дій (бездіяльності) та їх злочинних наслідків, то місцем вчинення злочину слід вважати те, де були вчинені дії, які призвели до злочинного результату. А. М. Гусєв, досліджуючи в контексті питань підсудності підстави визначення територіальної підсудності кримінальної справи, вказував, що до додаткових підстав визначення підсудності за територіальною ознакою кримінальної справи відносяться: 1) місце затримання або місце перебування обвинуваченого; 2) місце перебування потерпілого; 3) місце порушення кримінальної справи; 4) місце закінчення розслідування кримінальної справи; 5) у випадках вчинення кількох злочинів у різних місцях у різний час – місце вчинення останнього злочину; 6) у випадках вчинення кількох злочинів одночасно в різних місцях – місце здійснення найбільш тяжкого злочину; 7) у випадках триваючих і продовжуваних злочинів – місце закінчення злочину; 8) місце настання результатів злочину, коли воно не збігається з місцем вчинення злочинного діяння; 9) у випадках злочинної бездіяльності – місце, де обвинувачений повинен був виконати обов'язкові дії, які він не вчиняв, або місце настання шкоди, заподіяної злочинною бездіяльністю; 10) місце вчинення дій виконавцями – щодо всіх співучасників злочину. Зазначені підстави містяться у кримінально-процесуальному законодавстві, деякі висунуті судовою практикою [4, с. 27-28]. З таким підходом у принципі можна погодитися.

Однак, у теорії кримінального процесу залишається недостатньо дослідженим питання територіальної підслідності справ про триваючі та продовжувані злочини. Окремі автори вважають, що місцем злочину потрібно вважати будь-яке місце, де протягом якогось часу здійснювався цей злочин [5, с. 223]. З. З. Зінатулін, М. С. Салахов, А. Д. Чулюкін вважають, що місцем вчинення триваючого злочину необхідно вважати місце, де він почався [6, с. 33]. Важливо підкреслити, що будь-яка невизначеність правил територіальної підслідності може спричинити затягування строків розслідування, в окремих випадках звести нанівець усі можливості щодо розкриття злочину по гарячих слідах. У науковій літературі неодноразово вказувалося, що в окремих випадках слідчий має право й навіть зобов'язаний порушити кримінальну справу, яка йому не підслідна. Якщо немає можливості передати матеріали за підслідністю, слідчий повинен порушити кримінальну справу і провести необхідні слідчі дії по закріпленню слідів злочину. Такі випадки можуть мати місце тоді, коли зволікання і закріплення слідів злочину загрожувало б настанням небажаних наслідків (наприклад, втрата доказів і т. ін.). Після провадження необхідних слідчих дій із фіксації слідів злочинів такі справи повинні бути передані за підслідністю компетентному слідчому. Видається доцільним закріпити таке правило у кримінально-процесуальному законі.

На нашу думку, кримінально-процесуальне законодавство повинно містити достатні гарантії, які б мінімізували можливості для прийняття незаконних чи необґрунтованих рішень щодо направлення справи за підслідністю. Тому, на наш погляд, необхідно посилити прокурорський нагляд стосовно прийняття рішень про направлення справи за підслідністю і матеріалів дослідчої перевірки за належністю. Зокрема, пропонуємо запровадити одержання згоди прокурора щодо прийняття рішення про направлення справи за підслідністю та законодавчо закріпити обов'язок слідчого проводити невідкладні слідчі дії у такій справі. «Здійснювані на практиці дії начальника слідчого підрозділу про необхідність направлення справ, – як зазначають П. І. Мінюков та А. П. Мінюков, – не узгоджуються з процесуальним порядком передачі справи за підслідністю, передбаченим ст. 116 КПК, відповідно до якої слідчий, установивши, що справа йому не підслідна, зобов'язаний виконати всі невідкладні слідчі дії, після чого передати справу прокурору для направлення її за підслідністю. В органах внутрішніх справ контроль за обґрунтованістю направлення кримінальної справи здійснює начальник слідчого підрозділу. Передача справи за підслідністю здійснюється за його вказівкою, тому що інакше ускладнюється його контроль за слідством, також з'ясується питання у прокуратурі» [7, с. 37].

Тому поділяємо пропозицію вказаних науковців, що доцільно ст. 116 КПК доповнити вказівкою про те, що слідчий передає справу через начальника слідчого відділу чи прокурора. Закріплення в законі такого правила буде сприяти швидкості й повноті

розслідування і посилить процесуальні права начальника слідчого відділу.

Окремо слід звернути увагу на питання посилення відомчого і прокурорського контролю відносно прийняття рішень про направлення матеріалів дослідчої перевірки за належністю не лише іншим слідчим, але й іншим органам державної влади та місцевого самоврядування. Слід відзначити ще один важливий момент, зокрема можливість направлення заяв та повідомлень про злочини, якщо слідчий встановив наявність адміністративного чи дисциплінарного правопорушення, на розгляд відповідним органам. Таке законодавче правило містить приховану можливість для недобросовісних працівників слідчого апарату скеровувати заяви про злочини на розгляд органам, які не мають ані повноважень, ані можливостей належним чином перевірити наявність чи відсутність ознак злочину. Можливим шляхом вирішення цього питання є закріплення положення, відповідно до якого слідчий, направляючи заяву чи повідомлення про злочин за належністю органам, які уповноважені вирішувати питання про притягнення осіб до адміністративної, дисциплінарної чи іншої відповідальності, одночасно має виносити постанову про відмову в порушенні кримінальної справи.

У контексті вдосконалення правил щодо персональної підслідності необхідно звернути увагу на наступну невизначеність у чинному законодавстві. За персональною ознакою до виключної підслідності слідчих прокуратури віднесено справи про злочини, вчинені працівниками правоохоронних органів (ч. 1 ст. 112 КПК). В основі виділення спеціальної (персональної) підслідності лежить характеристика суб'єкта злочину як особи, яка в силу виконання своїх службових обов'язків потребує розгляду кримінальної справи іншим органом розслідування, який у змозі дати подіям належну оцінку з урахуванням наявних спеціальних знань. Виходячи зі змісту закону, кримінальні справи про злочини вказаної категорії осіб повинні розслідуватися слідчими прокуратури, незалежно від того, якого характеру злочин вони вчинили (службовий, побутовий чи ін.).

М. Л. Мельник, М. І. Хавронюк, а також інші автори цілком обґрунтовано вказують, що поняття «правоохоронні органи» є одним із найуживаніших у праві. Проте, застосовуючи його в нормативно-правових актах, публічних виступах тощо, суб'єкти такого застосування навряд чи завжди усвідомлюють, що саме вони хотіли виразити» [8, с. 16]. Нормативна невизначеність цього поняття часто може призводити до колізій і непорозумінь під час застосування тих чи інших положень закону. Проте, нормативна невизначеність поняття «правоохоронні органи» може призводити до колізій і непорозумінь при застосуванні цієї правової норми. Як свідчить аналіз законодавства України, поняття «правоохоронні органи» надто нечітко, суперечливо і непослідовно визначено у різних законах, які так чи інакше стосуються їх діяльності. Така ситуація не тільки свідчить про відсутність єдиного підходу в розумінні того,

які органи є правоохоронними, не просто ускладнює вирішення теоретичних проблем у цій сфері, але й здійснює негативний вплив на діяльність органів досудового слідства у справі визначення підслідності кримінальних справ. Виникають спори про підслідність, які перешкоджають швидкому, повному і всебічному розслідуванню кримінальних справ. На нашу думку, для усунення існуючої проблеми треба закріпити визначення та вичерпний перелік правоохоронних органів у ст. 32 КПК України.

Запровадження запропонованих змін і доповнень, на нашу думку, дозволить створити додаткові гарантії законності в контексті дотримання правил підслідності, оперативно виявляти та усувати допущені порушення.

Список літератури: 1. Башинская И. Г. Проблемы правовой регламентации института подследственности в российском уголовном судопроизводстве : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Башинская Инна Геннадьевна. – М., 2007. – 249 с. 2. Удалова Л. Д. Кримінальний процес України. Особлива частина : [підручник] / Л. Д. Удалова. – К. : Кондор, 2005. – 152 с. 3. Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України щодо приведення підслідності у відповідність із компетенцією правоохоронних органів : закон України від 18 трав. 2010 р. № 2262-VI [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2262-17>. 4. Гусев Л. Н. Подсудность уголовных дел : [монография] / Л. Н. Гусев. – М. : Госюриздат, 1955. – 110 с. 5. Дурманов Н. Д. Советский уголовный закон / Н. Д. Дурманов. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1967. – 310 с. 6. Зинатуллин З. З. Подследственность уголовных дел / З. З. Зинатуллин, М. С. Салахов, Л. Д. Чулюкин. – Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1986. – 104 с. 7. Мінюков П. І. Процесуальні повноваження начальника слідчого відділу (відділення) органів внутрішніх справ і проблеми керівництва досудовим слідством / П. І. Мінюков, А. П. Мінюков. – К. : Кондор, 2004. – 214 с. 8. Мельник М. Л. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність : [навч. посіб.] / Мельник М. Л., Хавронюк М. І. – К. : Атіка, 2002. – 576 с. 9. Советский уголовный процесс / под ред. С. В. Бородина и И. Д. Перлова. – М. : ВШ МООП СССР, 1962. – 530 с. 10. Ягодинський В. Н. Підслідність злочинів / В. Н. Ягодинський // Право України. – 1993. – № 2. – С. 19–22.

Надійшла до редакції 20.01.2012

Исследованы актуальные вопросы усовершенствования нормативно-правового регулирования подследственности уголовных дел, сформулированы конкретные предложения относительно внесения изменений в действующее законодательство.

The issues of improvement of criminal cases jurisdiction legal regulation are examined, specific proposals for amendments to existing legislation are expressed.

УДК 343.13

А. В. Кочура

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ДОКУМЕНТІВ

Розглянуто поняття, класифікацію та значення кримінально-процесуальних документів. Подано характеристику кожної з виділених класифікаційних груп кримінально-процесуальних документів.

Стан розвитку сучасного суспільства вимагає, щоб результати кожного виду діяльності мали відповідне закріплення, зовнішнє вираження. Ця вимога у повній мірі є справедливою і для сфери кримінального судочинства, де обов'язковому документуванню підлягають не лише результати кримінально-процесуальної діяльності її суб'єктів, а й хід здійснення ними процесуальних дій. А тому вивчення питань, пов'язаних із підготовкою та застосуванням кримінально-процесуальних документів, має особливе значення як для науки, так і для практичної діяльності правоохоронних органів.

Слід зазначити, що визначенню поняття, класифікації процесуальних документів у науці кримінального процесу приділялась увага таких вчених, як О. М. Бандурка, С. В. Бородин, А. П. Гуляев, О. М. Ларін, О. Р. Михайленко, В. Т. Томін та ін. Однак, різноманітність процесуальних дій та рішень, що можуть проводитись і прийматись під час кримінально-процесуального провадження, обумовлюють різноманітність кримінально-процесуальних документів, які можуть складатись у кримінальній справі. Тому існує необхідність конкретизувати сутність кримінально-процесуальних документів, що сприятиме їх ефективному науковому дослідженню. Задля цього з позицій науково-практичного узагальнення у цій статті ставимо завдання зробити спробу розкрити сутність і значення кримінально-процесуальних документів, а також запропонувати їх науково обґрунтовану класифікацію.

Отже, документи використовуються у всіх сферах суспільного життя, а тому вимоги, що ставляться як до їх зовнішньої форми, так і до їх змісту, різняться. Зазначене обумовлює відсутність однозначного визначення поняття документа. Загалом цей термін має латинське походження і в перекладі слово «documentum» означає повчальний приклад, свідчення, доказ [1, с. 276]. В українській мові термін «документ» тлумачиться як: 1) діловий папір, що посвідчує певний юридичний факт, підтверджує право на що-небудь, служить доказом чого-небудь; 2) те, що підтверджує що-небудь [2, с. 314]. Аналогічну інтерпретацію названий термін має і в російській мові [3, с. 121]. Дещо ширший зміст у поняття документа вкладається у сфері діловодства, зокрема А. Б. Фельзер розуміє під ним матеріальний об'єкт з інформацією, закріпленою створеним людиною способом для її передачі у часі та просторі [4, с. 9].

В юридичній науці під документом розуміють «матеріальну форму відображення, поширення, використання і зберігання інформації, яка надає їй юридичної сили» [1, с. 276].

Різноманітними є матеріали самих документів і способи відображення в них інформації. Так, документ може бути виготовлений на папері, тканині, фотоплівці, кінострічці, магнітній стрічці, за допомогою літер, телеграфних та топографічних знаків, креслень, цифр, малюнків, зображень, а також іншими способами, що забезпечують однозначне розуміння змісту документа тим колом осіб, для якого він призначений [5]. Сучасний стан розвитку науки та техніки дозволяє значно розширити зазначений перелік матеріалів документів, способів відображення в них інформації, що полегшує роботу із самими документами, сприйняття та обробку інформації, яка в них міститься. Зокрема, можна визначити специфічний вид документів – це коли інформація міститься в так званому електронному вигляді [6, с. 61].

Серед усієї кількості різноманітних документів самостійне місце займають документи, що мають юридичне значення, які є актами застосування права, способом засвідчення чи викладення юридичних фактів. Тому ці документи мають назву юридичних. Особливим різновидом юридичних документів є процесуальні документи, що складаються відповідними суб'єктами у сфері кримінального судочинства. Але документування у кримінальному процесі не можна зводити лише до суто технічних операцій з оформлення проведених процесуальних дій або прийнятих рішень. Відповідно до вимог чинного законодавства доказами у кримінальній справі можуть виступати лише такі фактичні дані, які одержано не тільки у встановленому законом порядку, а й належним чином зафіксовано у відповідних документах. Таким чином, лише «правильно оформлені процесуальні документи і процесуальна форма в цілому забезпечують встановлення істини у справі, сприяють зміцненню режиму законності, захисту прав і свобод громадян» [7, с. 11].

Слід зазначити, що сам термін «кримінально-процесуальний документ» використовується у кримінальному процесі у двох значеннях: у широкому та вузькому. У широкому значенні терміном «процесуальні документи» охоплюють усі документи, що складаються у зв'язку із провадженням у кримінальній справі та в його рамках [8, с. 3]. У цьому значенні до процесуальних документів належать не лише постанови відповідних уповноважених органів, протоколи про проведення різних процесуальних дій, а й додатково різноманітні запити, супровідні листи, повідомлення тощо, які мають значення під час провадження у кримінальній справі для досягнення головної мети кримінального судочинства та слугують гарантією захисту прав і свобод особи, хоча самі по собі такі документи не тягнуть за собою жодних юридичних наслідків.

У вузькому значенні дане поняття охоплює ті документи, які складаються в рамках досудового розслідування, розгляду і вирішення справи, яким за прямою вказівкою закону повинна бути надана

процесуальна форма [9, с. 200]. До них належать, перш за все, протоколи слідчих, судових та інших процесуальних дій, постанови слідчого чи органу дізнання, обвинувальний висновок, вирок та інші процесуальні документи, що відображають факт, зміст і результати виконаних дій, перебіг кримінального процесу в цілому. Ці документи повинні відповідати ряду процесуальних та інших вимог, зокрема: вони повинні бути складені уповноваженими особами в рамках провадження у кримінальній справі; вони повинні мати встановлену законом форму; у процесі їх розробки та прийняття мають бути дотримані всі необхідні умови, що забезпечують захист інформації від викривлення, підміни, пошкодження, втрати тощо; факт і зміст таких документів мають бути у встановленому законом порядку засвідчені компетентною особою [10, с. 79].

При цьому кожен із процесуальних документів, що складається під час кримінально-процесуального провадження, має відповідати не лише певним встановленим у законі загальним вимогам, а й характеризується специфічними рисами, що відображаються в його зовнішній формі та змісті. Ці риси можуть бути покладені в основу класифікації процесуальних документів, що дозволить виділити їх загальні родові групи та конкретні види.

У юридичній науці немає єдиної визнаної та устояної класифікації процесуальних документів. Так, В. Т. Томін поділяє процесуальні документи залежно від їх змісту на: 1) акти, що фіксують перебіг і результати процесуальних діяльностей (протоколи); 2) акти, що закріплюють рішення компетентних учасників кримінального судочинства (постанови) та 3) інші документи (наприклад, доручення, вказівки тощо) [8, с. 4]. А. П. Гуляєв пропонує поділяти процесуальні документи на певні групи залежно від їх юридичної природи та призначення на: 1) протоколи слідчих та інших процесуальних дій; 2) документи, що виражають (фіксують, засвідчують) рішення, які приймаються процесуальними органами; 3) письмові повідомлення, що направляються компетентними органами учасникам процесу чи іншим особам, у тому числі юридичним, про прийняття ними рішень чи про виконання яких-небудь дій; 4) обвинувальний висновок [11, с. 5].

Взагалі вважається, що кожна з наведених точок зору на класифікацію кримінально-процесуальних документів має право на існування, оскільки у їх основу покладені дещо різні підходи до вирішення досліджуваного питання. З урахуванням цього, жодне з висловлених тверджень не можна вважати необґрунтованим, а тим більше помилковим. Разом із тим, враховуючи мету даної статті, серед усього різноманіття документів, що можуть складатися під час провадження у кримінальній справі, можна виокремити саме такі їх родові групи, які у своїх рамках можуть об'єднати всю їх значну кількість. Таким чином, кримінально-процесуальні документи слід класифікувати на: 1) документи, що фіксують перебіг і результати проведення процесуальних дій; 2) документи, що втілюють відповідні процесуальні рішення; 3) інші процесуальні

документи, що складаються під час кримінально-процесуального провадження. Для з'ясування особливостей процесуальних документів, вимог, у відповідності з якими вони складаються, доцільно дати коротку характеристику кожної із зазначених груп.

Отже, перша з названих груп кримінально-процесуальних документів включає в себе усі протоколи слідчих, судових та інших процесуальних дій та охоплює достатньо велику їх кількість. У науці кримінального процесу під протоколами розуміють письмові акти та додатки до них, що складаються особою, яка проводить дзнання, слідчим, прокурором, судом під час провадження слідчих та судових дій [12, с. 673]. Виходячи з даного визначення, можна зробити висновок про те, що у поняття «протокол» вкладається достатньо широке значення, але воно не відображає усіх істотних ознак, якими характеризується ця група процесуальних документів. Не вносить ясності у вказане питання і визначення поняття протоколу, запропоноване законодавцем. Відповідно до п. 20 ст. 32 Кримінально-процесуального кодексу України (далі – КПК України) протоколом визнається документ про проведення слідчих і судових дій, про їх зміст і наслідки. Хоча чинний КПК України передбачає складання протоколів зовсім різних за своїм змістом і функціональним призначенням, у зв'язку з чим нерівнозначною є роль, яку вони виконують у кримінальному судочинстві. Так, в одних протоколах фіксуються: конкретні фактичні дані, за допомогою яких встановлюються обставини, що підлягають доказуванню в кримінальній справі, які отримуються в результаті проведення слідчих дій, зміст цих дій та встановлена законом процедура їх проведення. Іншими словами, це протоколи слідчих дій відповідно до їх законодавчого визначення. Однак окрім зазначених протоколів до цієї класифікаційної групи процесуальних документів слід відносити і протоколи, які складаються під час проведення багатьох інших процесуальних дій (але не слідчих). Дані протоколи також відображають зміст і результати проведення процесуальних дій, але, на відміну від протоколів слідчих дій, вони не виконують функції закріплення доказової інформації, а радше виконують роль документів, що засвідчують умови та дотримання правил і порядку проведення процесуальних дій. Цей вид протоколів є важливою гарантією дотримання прав та свобод особи і до нього відносяться зокрема такі з них: протокол про вручення копії постанови про порушення кримінальної справи; протокол про затримання особи, яка підозрюється у вчиненні злочину; протокол ознайомлення підозрюваного (обвинуваченого) з постановою про призначення експертизи тощо. Також самостійний вид становлять протоколи розпорядчих і судових засідань суду, під якими розуміють процесуальні документи, в яких секретар розпорядчого чи судового засідання описує весь перебіг засідання з моменту його відкриття і до закриття [13, с. 17]. Важливе значення при цьому має протокол судового засідання, що є єдиним документом, у якому фіксується весь хід та результати судового розгляду кримінальної справи,

відображаються всі обставини судового слідства і дебати, клопання учасників процесу, заходи щодо забезпечення встановлення істини, захисту прав і свобод учасників процесу [14, с. 17]. До того ж, слід відзначити і протоколи, які складаються уповноваженими органами за результатами проведення оперативно-розшукових заходів. Ці протоколи, судячи зі змісту ч. 2 ст. 65 КПК України, також є кримінально-процесуальними документами, а отже, їх слід відносити до цієї класифікаційної групи. У протоколах про проведення оперативно-розшукових заходів, як правило, відображено зміст, порядок проведення цих заходів. Ці протоколи є важливим джерелом доказової інформації у кримінальному процесі.

Таким чином, з урахуванням викладеного протокол можна визначити як документ, складений у встановленому законом порядку про проведення слідчих, судових та інших процесуальних дій, а також оперативно-розшукових заходів, у якому відображається зміст, порядок проведення та наслідки зазначених дій.

Необхідно також додати, що означена різноманітність протоколів, які можуть складатись у кримінальному провадженні, обумовила наявність їх різних класифікацій у науці кримінального процесу. Зокрема, О. М. Ларін запропонував залежно від характеру протоколів, що складаються на стадії досудового розслідування, виокремлювати: 1) протоколи, в яких фіксуються слідчі дії, направлені на збирання доказів; 2) протоколи, що засвідчують реалізацію відповідних процесуальних гарантій [15, с. 60]. Однак більш повною є класифікація протоколів, що складаються на даній стадії процесу, розроблена С. В. Бородіним, який ділить їх на три групи: 1) протоколи, що є формою юридичного закріплення таких джерел доказів, як свідчення підозрюваного, обвинуваченого, потерпілого, свідка (протоколи допитів, очних ставок); 2) протоколи, які є самостійними джерелами доказів (протоколи оглядів, обшуку, виїмки тощо); 3) протоколи, що фіксують виконання тієї чи іншої вимоги КПК [16, с. 8]. Загалом, незалежно від того, яке функціональне призначення мають ті чи інші протоколи під час провадження у кримінальній справі, всі вони, складені відповідно до вимог чинного законодавства, без будь-яких порушень, є важливими гарантіями забезпечення прав і свобод особи.

Наступну, другу групу кримінально-процесуальних документів складають ті з них, в яких втілюються (фіксуються) рішення уповноважених органів чи посадових осіб. Ці рішення мають форму постанов, ухвал, вироків і подань, тобто мають певну документальну фіксацію на папері. Однак слід зауважити, що в окремих випадках, які стосуються прийняття усних рішень, їх форма може мати інше зовнішнє вираження, наприклад, у інших процесуальних документах, таких як повістка, в якій втілюється рішення слідчого про виклик свідка на допит; вказівки, в яких фіксується рішення прокурора про необхідність проведення слідчих дій по кримінальній справі; запит, в якому втілюється рішення слідчого про необхідність отримання

додаткової інформації від установи, підприємства чи організації та ін. Прийняття подібного роду рішень обмежується встановленими законом випадками, що у свою чергу в жодному разі не свідчить про їх непотрібність, а навпаки, демонструє їх унікальність і правову своєрідність. На жаль, у рамках даної роботи неможливо детально розглянути всі випадки прийняття подібних рішень під час провадження по кримінальній справі, тому слід зупинитися на дослідженні таких видів рішень, втілення яких зовні має особливу процесуальну форму з чітко визначеною індивідуальною назвою.

Отже, у процесі провадження може виникати достатньо велика кількість різноманітних правових ситуацій, стосовно яких виникає необхідність прийняття відповідних процесуальних рішень. При цьому закон не містить жодного переліку назв кримінально-процесуальних документів, у яких можуть викладатися прийняті уповноваженими органами (посадовими особами) рішення. Однак, у ст. 32 КПК України термін «рішення» використовується для роз'яснення таких термінів, як «вирок» (п. 12), «ухвала» (п. 13) та «постанова» (п. 14). Деякі науковці відносять до цієї класифікаційної групи також обвинувальний висновок, зокрема Н. В. Глинська, Ю. В. Манаєв. Це твердження є дещо спірним. Дійсно, в обвинувальному висновку оформлюється певне рішення слідчого, але воно не є рішенням про винність особи, а лише про направлення кримінальної справи прокурору для подальшої передачі її до суду [8, с. 16]. Цей документ є особливим, а саме підсумковим, у ньому підбиваються підсумки досудового розслідування, викладається сутність справи, формулюється обвинувачення, пред'явлене особі, а також містяться дані про саму особу обвинуваченого. Однак визнання вини тут відбувається лише на рівні обвинувачення і не більше [7, с. 26]. Питання ж про винність чи невинність особи у вчиненні інкримінованого їй злочину вирішується лише судом, шляхом постановлення обвинувального чи виправдувального вироку. Саме вирок є одним із найважливіших рішень, що приймається судом першої інстанції, він є кримінально-процесуальним документом виняткового значення. Набуваючи законної сили, вирок отримує силу закону і є обов'язковим для всіх підприємств, установ, організацій та осіб на всій території України. Хоча вирок суду може підлягати апеляційному та касаційному оскарженню у встановленому законом порядку та у визначені строки.

Обов'язковими до виконання є й інші рішення, що виносяться у формі ухвал, причому під такими розуміють усі рішення, крім вироку, які виніс суд першої, апеляційної та касаційної інстанції в судових засіданнях у колегіальному складі (п. 13 ст. 32 КПК України). У цьому виді кримінально-процесуальних документів обґрунтовується та фіксується владне волевиявлення суду з різних процесуальних питань, яке приймається в колегіальному складі, що відрізняє його від постанов, якими є рішення органу дізнання, слідчого, прокурора, а також рішення, які виніс суддя одноособово чи колегіально апеляційний суд

(п. 14 ст. 32 КПК України). Законом встановлюються певні загальні вимоги до процесуальної форми та до змісту постанов. Так, зокрема, у КПК України є норми, які встановлюють правову регламентацію: постанови про порушення кримінальної справи (ч. 1 ст. 98 КПК України), постанови про притягнення як обвинуваченого (ст. 132 КПК України) тощо.

Рішення, які приймаються уповноваженими органами, втілюються не лише у формі постанов, а тому слід звернути особливу увагу на подання про вжиття заходів для усунення причин та умов, що сприяли вчиненню злочину. Цей процесуальний акт відповідно до ст. 23¹ КПК України вносить органом дізнання, слідчим та прокурором, але він не містить у собі якихось рішень, що безпосередньо стосуються питань обвинувачення. Цей документ за своїм характером має профілактичну спрямованість, у ньому уповноважені органи (посадові особи) викладають і доводять до відома відповідних осіб та організацій свої висновки про причини та умови, що сприяли вчиненню злочину, а також про заходи, які необхідно вжити для їх усунення. І хоча орган (чи посадова особа), що направляє подання у порядку, передбаченому ст. 23¹ КПК України, не вирішує питання про стягнення, яке повинно бути накладене на особу, винну у створенні таких причин та умов, разом з тим, він контролює виконання направленою ним подання, а у разі залишення його без розгляду зобов'язаний вжити заходи, передбачені ст. 254–257 Кодексу України про адміністративні правопорушення (ст. 23¹ КПК України).

Насамкінець відзначимо, що незалежно від того, якою процесуальною формою наділяють рішення, прийняті уповноваженими органами чи посадовими особами, вони повинні бути, в першу чергу, обґрунтованими, вмотивованими та законними.

І, нарешті, третю класифікаційну групу складають усі інші процесуальні документи. До неї слід відносити обвинувальний висновок як особливий вид процесуальних документів, а також різного роду повідомлення, супровідні листи, що направляються органами досудового розслідування і суду учасникам кримінального процесу або іншим особам з питань прийнятих рішень чи виконання яких-небудь процесуальних дій. Окрім цього, до цієї класифікаційної групи процесуальних документів належать різного роду клопотання та заяви з приводу різноманітних процесуальних питань, що можуть направлятися учасниками кримінального процесу органу дізнання, слідчому, прокурору та суду. Подібне виділення зазначених процесуальних документів у окрему групу обумовлене тим, що з одного боку ці документи мають, умовно кажучи, певний допоміжний характер стосовно документів перших двох груп, але з іншого боку вони є важливою гарантією забезпечення реалізації прав і законних інтересів осіб.

Таким чином, встановивши загальні особливості кожної з виділених груп процесуальних документів, слід зробити висновок, що незважаючи на назву, яку вони носять, їх зміст, функціональне призначення, усі вони виконують важливу роль у рамках криміналь-

ного судочинства, а саме – вони виступають важливим компонентом процесуальної форми, оскільки письмові процесуальні документи є її матеріалізованою частиною і містять відповіді на правові питання, що виникають під час кримінально-процесуального провадження.

У той же час наші висновки щодо порушення питань не є остаточними і підлягають окремому дослідженню або науковому вивченню.

Список літератури: 1. Юридична енциклопедія : в 6 т. – Т. 2: Д–Й / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К.: Укр. енцикл., 1999. – 744 с. 2. Великий тлумачний словник сучасної української мови: (з дод., допов. та CD) / [уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел.]. – К.; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. – 1736 с. 3. Ожегов С. И. Словарь русского языка : Ок. 53 000 слов / С. И. Ожегов ; под. общ. ред. проф. Л. И. Скворцова. – 24-е изд., испр. – М. : ООО «Издательство «Оникс» ; ООО «Издательство «Мир и образование», 2007. – 640 с. 4. Фельзер А. Б. Делопроизводство: справоч. пособие. – 3-е изд., стер. / А. Б. Фельзер, М. А. Миссерман. – К. : Вища школа, 1988. – 319 с. 5. Дорохов В. Я. Понятие документа в советском праве [Электронный ресурс] / В. Я. Дорохов // Известия вузов. Правоведение. – 1982. – № 2. – С. 53–60. – Режим доступа: <http://www.law.edu.ru/magazine/article.asp?magID=5&magNum=2&magYear=1982&articleID=186661>. 6. Лисенко В. Проблеми отримання та використання у доказовому процесі інформації, що міститься в електронному вигляді на магнітних носіях (за матеріалами діяльності податкової міліції) / В. Лисенко // Вісник прокуратури. – 2007. – № 4. – С. 61–69. 7. Михайленко О. Р. Складання процесуальних актів у кримінальних справах : навч. посіб. – 2-е вид., доповн. / О. Р. Михайленко. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 256 с. 8. Томин В. Т. Процессуальные документы, сроки и судебные издержки в уголовном судопроизводстве / В. Т. Томин, Р. Х. Якупов, В. А. Дунин. – Омск : Омск. Высш. шк. милиции, 1973. – 50 с. 9. Строгович М. С. Курс советского уголовного процесса : в 2 т. – Т. 1 / М. С. Строгович. – М. : Наука, 1968. – 470 с. 10. Зеленецкий В. С. Технология восстановления (реконструкции) утраченных уголовных дел / В. С. Зеленецкий, В. Ю. Кузьмина. – Харьков : Вост.-регион. центр гуманит.-образоват. иниц-в, 2002. – 236 с. 11. Гуляев А. П. Процессуальные документы и сроки : лекция / А. П. Гуляев. – М. : Изд-во Акад. МВД РФ, 1992. – 18 с. 12. Теория доказательств в советском уголовном процессе / под ред. Н. В. Жогина. – М. : Юрид. лит., 1973. – 736 с. 13. Альшевский Т. В. Образцы судебных документов по уголовным делам / Т. В. Альшевский. – М. : Юрид. лит., 1976. – 192 с. 14. Тертишник В. М. Кримінально-процесуальне право України : підручник / В. М. Тертишник. – 5-е вид., доповн. і переробл. – К. : А.С.К., 2007. – 848 с. 15. Ларин А. М. Работа следователя с доказательствами / А. М. Ларин. – М. : Юрид. лит., 1966. – 156 с. 16. Процессуальные акты предварительного расследования / под ред. С. В. Бородина. – М. : Юрид. лит., 1991. – 239 с.

Надійшла до редколегії 20.01.2012

Рассмотрены понятие, классификация и значение уголовно-процессуальных документов. Осуществлена характеристика каждой из выделенных классификационных групп уголовно-процессуальных документов.

The definition of the criminal-procedural documents, their classification and meaning are considered. The characteristics of each classification group of the criminal-procedural documents are given.

УДК 343(477)

І. С. Кривонос

ІНСТИТУТ ЗУПИНЕННЯ ПРОВАДЖЕННЯ В КОНТЕКСТІ ПРОЕКТУ КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

Проаналізовано підстави зупинення провадження у кримінальній справі, передбачені ст. 280 проекту КПК, сформульовано пропозиції щодо розширення його підстав.

13 січня 2012 р. у Верховній Раді України було зареєстровано проєкт КПК України (№ 9700), ініційований Президентом України [1]. Початок роботи над створенням нового КПК пов'язаний із судово-правовою реформою, яка проводиться в Україні з 1992 р.

Проєкт КПК містить у собі оновлену процедуру досудового розслідування. Так, ліквідовано стадію порушення кримінальної справи; дізнання та досудове слідство об'єднані в одну стадію – досудове розслідування; розширено судовий контроль на стадії досудового розслідування тощо. У цій статті ми проаналізуємо ст. 280 проєкту «Підстави та порядок зупинення досудового розслідування», не торкаючись окремих нововведень процесу.

Значення інституту зупинення не можна недооцінювати. В умовах правової реформи, яка проводиться в Україні, пріоритетним є захист прав, свобод і законних інтересів кожної особи, а отже, обов'язок держави – захистити суспільство і громадян від злочинних посягань – набуває особливого значення. Держава реагує на протиправні діяння, які містять ознаки складу злочину, через діяльність правоохоронних органів, вживаючи комплекс заходів щодо встановлення осіб, які їх вчинили, доведення їхньої провини та притягуючи винних до кримінальної відповідальності.

Під час реалізації правоохоронними органами цих обов'язків можуть виникнути різноманітні обставини об'єктивного та суб'єктивного характеру, які унеможливають досягнення поставлених завдань. У кримінально-процесуальній діяльності такими можуть бути обставини, які вимагають прийняття рішення про зупинення провадження у кримінальній справі.

Інститут зупинення провадження у кримінальній справі був предметом досліджень протягом багатьох років. Різні аспекти цього інституту вивчалися у роботах відомих вчених-процесуалістів: В. М. Бикова, П. С. Елькінд, М. С. Єгорової, Е. Ф. Закірової, А. В. Кочетової, Г. К. Кожевнікова, А. М. Ларіна, В. Д. Ломовського, М. С. Строговича, Г. П. Хімичевої та ін. Попри значну кількість праць, присвячених розгляду різноманітних питань зупинення провадження у кримінальній справі, окремі актуальні аспекти його використання та правової регламентації відображені у наукових дослідженнях недостатньо, по деяких у літературі висловлено суперечливі судження. Крім цього, більшість досліджень цієї проблеми здійснювалися ще за часів колишнього СРСР.

© Кривонос І. С., 2012

Чинний КПК України пов'язує підстави зупинення досудового слідства з неможливістю участі у справі обвинуваченого. На сьогоднішній день таких підстав чотири і регламентовані вони у ст. 206 КПК.

Відповідно до проекту КПК, на стадії досудового розслідування фігура обвинуваченого відсутня, існує тільки підозрюваний. Обвинувачений з'являється у справі після закінчення досудового розслідування, складання обвинувального акта та передачі його до суду. Таким чином, проект КПК передбачає зупинення досудового розслідування у зв'язку з неможливістю участі у справі підозрюваного.

У ст. 280 проекту КПК визначено три такі підстави. Якщо:

1) підозрюваний захворів на важку хворобу, яка перешкоджає його участі у кримінальному провадженні, за умови підтвердження цього відповідним медичним висновком;

2) підозрюваний переходується від органів слідства та суду з метою ухилення від кримінальної відповідальності і його місцезнаходження невідоме;

3) наявна необхідність виконання процесуальних дій у межах міжнародного співробітництва.

Як бачимо, серед вказаних підстав від нині діючого кодексу залишилися за змістом пункти 1 та 2. Суть вказаних підстав не змінилася. Пункт щодо зупинення розслідування у зв'язку з невстановленням особи, яка вчинила злочин, у проекті не передбачений. Законодавець пов'язує цей факт із тим, що строк досудового провадження починає відраховуватися з моменту повідомлення особи про підозру у причетності до вчинення кримінального проступку або злочину; строк з моменту початку кримінального провадження до повідомлення особи про підозру не встановлено. У ч. 5 ст. 120 чинного КПК також зазначено, що перебіг строку слідства у справах, в яких не встановлено особу, що вчинила злочин, починається з дня встановлення такої особи. Однак на практиці строк слідства стосовно вказаної категорії справ вираховується на загальних підставах. А тому, після сплину двох місяців з моменту порушення кримінальної справи за фактом вчинення злочину слідчий змушений зупинити досудове слідство на підставі п. 3 ст. 206 КПК.

Деякі автори вважають, що кримінальна справа не підлягає зупиненню, якщо не встановлено особу, яка підлягає притягненню як обвинувачуваного. До них відносяться: М. С. Строгович, В. П. Лавров, Б. М. Коврижних. Інші ж автори (В. М. Биков, В. Д. Ломовський, В. Є. Гуцев) критикують цю позицію, стверджуючи, що подібна ситуація призводить до нескінченності розслідування. Ми підтримуємо позицію В.М. Бикова, адже досить часто має місце ситуація, коли подія злочину доведена, однак встановити особу, яка його вчинила, не виявилось можливим. У таких випадках кримінальна справа не може вічно перебувати у провадженні слідчого; по ній має бути прийнято процесуальне рішення. Звичайно, зупинення розслідування за цією підставою

повинно мати виключний характер, коли слідчим вичерпано усі можливості для виявлення винного [2, с. 145].

Включення до підстав зупинення розслідування існування необхідності виконання процесуальних дій у межах міжнародного співробітництва є цілком обґрунтованим. Оскільки на практиці дії, пов'язані з отриманням відповіді на міжнародне доручення, перейняттям кримінального провадження, екстрадицією займають чимало часу. І протягом того періоду, доки уповноважені органи протилежної сторони проводитимуть необхідні слідчі дії, прийматимуть рішення про екстрадицію, в особи, яка проводить розслідування, повинні бути законні підстави для зупинення провадження, аби зберегти процесуальні строки.

На нашу думку, проект КПК не вирішив проблему вдосконалення підстав зупинення провадження у справі. Попри те, що більшість науковців притримуються думки, що перелік підстав зупинення досудового слідства, наведений у законі, є вичерпним і не потребує розширювального тлумачення [3, с. 6; 4, с. 24], слідча практика свідчить про необхідність їх розширення. Зокрема, доцільно включити до переліку підстав для зупинення провадження психічне чи інше тяжке захворювання потерпілого. Така пропозиція вперше була внесена П. С. Елькінд ще у 1967 р. Вона вказала на те, що попереднє слідство може бути зупинене у разі тяжкого захворювання потерпілого, коли подальше розслідування кримінальної справи без нього неможливе (наприклад, при тсяжкому захворюванні потерпілої у справі про зґвалтування) [5, с. 187–188]. Цю точку зору було піддано критиці вже в той час. Зокрема, В. М. Биков вказав, що зазначені обставини, як і проведення ревізії, несвоєчасне отримання висновку експерта, не можуть служити підставами зупинення провадження у справі та причинами відстрочки застосування до обвинувачених заходів кримінальної репресії, а «практика переконливо свідчить про те, що успішно розслідуються кримінальні справи, по яких потерпілого вбито або він помер під час попереднього слідства або суду» [6, с. 15].

Ми не підтримуємо думку В. М. Бикова з цього приводу. І поділяємо точку зору М. В. Корольова. Він, аргументуючи свою позицію з приводу доцільності зупинення провадження у справі у випадку психічного або іншого тяжкого захворювання потерпілого вказує, що неможливість участі потерпілого у кримінальному процесі може негативно відбитися на повноті, всебічності та об'єктивності дослідження доказів [7, с. 14].

Вивчення матеріалів кримінальних справ, а також інтерв'ювання слідчих свідчить про те, що існує гостра проблема збереження строків досудового слідства у зв'язку з хворобою потерпілих. Для вирішення подібних ситуацій І. А. Малютін пропонує законодавчо передбачити можливість у випадку тимчасового тяжкого захворювання потерпілого зупиняти провадження у кримінальній справі [8, с. 18].

Звичайно, необхідно диференційовано підходити до використання цієї підстави для зупинення досудового слідства. Так, під час розслідування грабежу, коли, крім особи, яка зазнала нападу, факт злочину можуть детально засвідчити ще декілька осіб – немає сенсу чекати на одужання потерпілого. І зовсім інша ситуація виникає під час розслідування згвалтування. Як правило, дати покази з приводу злочину може тільки жертва, адже зазвичай зловмисник здійснює напад, коли він і потерпілий знаходяться сам на сам.

Окремого розгляду вимагає питання щодо зупинення досудового слідства у зв'язку з проведенням великих за обсягом експертиз, ревізій.

Так, на думку Х. Ж. Кенжаєва, практика деяких слідчих із припинення розслідування у разі тяжкої хвороби свідка, проведення великої за обсягом інвентаризації, ревізії чи експертизи є цілком виправданою [9, с. 13]. Але В. В. Навроцька вказує на те, що відсутність свідка заважає проведенню лише окремих слідчих дій, а розслідування загалом може продовжуватися; також не може виступити причиною для зупинення досудового слідства і проведення ревізій чи експертиз, «за наявності обставин, які перешкоджають закінченню розслідування, але не передбачених законом як підстави для його призупинення, розслідування продовжується, якщо встановлений законом строк слідства спливає, слідчий порушує перед прокурором клопотання про його продовження» [10, с. 283].

Однак, із такою думкою важко погодитись. Так, кваліфікація злочинів, вчинених у сфері економіки, визначається сумою матеріальних збитків, заподіяних обвинуваченим. Вказана сума вираховується за наслідками проведеної ревізії, інвентаризації чи судово-бухгалтерської експертизи. Без проведення таких процесуальних дій визначити повний обсяг обвинувачення неможливо. Якщо підприємство, яке підлягає ревізії, нараховує декілька сотень працівників або ревізія проводиться за великий проміжок часу, завершити її до спливання двомісячного строку розслідування буває неможливо. Крім цього, як правило, під час проведення ревізій та судово-бухгалтерських експертиз разом із постановою про призначення відповідного дослідження до установи, яка його проводить, направляються також усі матеріали кримінальної справи. Таким чином, протягом усього часу проведення ревізії чи судово-бухгалтерської експертизи усі матеріали кримінальної справи дуже часто перебувають в особи, яка цю ревізію чи судово-бухгалтерську експертизу проводить. А отже, слідчий не має можливості проводити інші слідчі дії, оскільки не має на руках матеріалів кримінальної справи. У таких випадках досудове слідство повинно зупинятись.

Також вважаємо за доцільне включити до підстав зупинення розслідування неможливість проведення слідчих дій у зв'язку з погодними умовами. Перш за все це стосується відтворення обстановки і обставин події, особливо під час розслідування злочинів проти безпеки рухів та експлуатації транспорту.

Значення інституту зупинення провадження у кримінальній справі досить вагоме, оскільки юридичним наслідком прийнятого рішення про зупинення досудового слідства виступає не тільки перерва у провадженні слідчих дій, але й дотримання часових показників досудового слідства.

На нашу думку, запропонований у проекті КПК перелік підстав для зупинення розслідування не охоплює повністю потреби практики, пов'язані з інтенсивним розвитком суспільства, та потребує розширення. Вважаємо, що перелік підстав зупинення провадження, передбачений ст. 280 проекту КПК, необхідно доповнити наступними: у зв'язку з невстановленням особи, яка вчинила злочин; коли психічне чи інше тяжке захворювання потерпілого перешкоджає його участі у кримінальному провадженні, за умови підтвердження цього відповідним медичним висновком; у зв'язку з проведенням великих за обсягом і тривалих за часом експертиз, ревізій; неможливість проведення слідчих дій у зв'язку з погодними умовами.

Список літератури: 1. Проект кримінального процесуального кодексу України [Електронний ресурс] : реєстр. № 9700 від 13.01.2012 / [суб'єкт законодавчої ініціативи – Президент України]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=42312. 2. Строгович М. С. Курс советского уголовного процесса : в 2 т. / М. С. Строгович. – Т. 2. – М. : Наука, 1970. – 515 с. 3. Коврижных Б. Н. Деятельность органов прокуратуры по делам о нераскрытых убийствах : автореф. дис. на соиск. уч. степени канд. юрид. наук : спец. 717 «Криминалистика» / Коврижных Борис Николаевич. – Харьков, 1969. – 22 с. 4. Даровских Ю. В. Процессуальные и организационные основы производства по уголовному делу, приостановленному в связи с розыском скрывшегося обвиняемого : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Даровских Юрий Владимирович. – М., 1994. – 187 с. 5. Элькин П. С. Толкование и применение норм уголовно-процессуального права / П. С. Элькин. – М. : Юрид. лит., 1967. – 192 с. 6. Быков В. М. Основания приостановления производства по уголовному делу / В. М. Быков // Российская юстиция. – 1995. – № 3. – С. 15–16. 7. Королёв М. В. Приостановление предварительного следствия в связи с психическим или иным тяжким заболеванием обвиняемого : автореф. дис. на соиск. уч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Уголовный процесс; криминалистика и судебная экспертиза; теория оперативно-розыскной деятельности» / Королёв Михаил Викторович. – М., 2000. – 23 с. 8. Малютин І. А. Підстави та процесуальний порядок зупинення попереднього розслідування : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза» / Малютин Ігор Анатолійович. – К., 2000. – 19 с. 9. Кенжаев Х. Ж. Актуальные проблемы приостановления предварительного следствия : автореф. дис. на соиск. уч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Уголовный процесс; криминалистика; судебная экспертиза» / Кенжаев Хислат Жураевич. – М., 1995. – 22 с. 10. Навроцька В. В. Проблемні питання зупинення досудового слідства / В. В. Навроцька // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2009. – № 4. – С. 281–290.

Надійшла до редколегії 24.01.2012

Проанализированы основания приостановления производства по уголовному делу, предусмотренные ст. 280 проекта УПК; сформулированы предложения по расширению его оснований.

Reasons of suspending the investigation under Art. 280 of the Criminal Procedure Code draft are analyzed; proposals to expand its base are made.

УДК 342.95

С. Л. Курило

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ СПІВВІДНОШЕННЯ ПРАВОПОРЯДКУ, ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ ТА ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

Проаналізовано визначення правопорядку, громадського порядку, громадської безпеки; охарактеризовано їх особливості та встановлено співвідношення.

Прийнявши 28 липня 1996 р. Конституцію, Україна проголосила себе демократичною, правовою, соціальною державою. Тим самим наша держава визнала, що кожна людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека є найвищою соціальною цінністю в Україні [1]. Проте тільки проголошення (декларування) значених пріоритетів недостатньо. Адже правова, соціальна держава – це не та, яка лише гарантує права і свободи людини шляхом їхнього закріплення у Конституції чи інших офіційних нормативно-правових документах, а й забезпечує можливість їхньої реальної реалізації. Тобто на державу покладається обов'язок зі створення усіх необхідних умов соціального, економічного, політичного, культурного тощо характеру, які б забезпечували кожній людині гідний рівень життя та сприяли її нормальному розвитку, і, як результат, – розвитку суспільства в цілому. З метою реального втілення вищезначеного перед державою постає ряд завдань, серед яких не останнє місце посідає забезпечення громадської безпеки та громадського порядку, оскільки це є однією з обов'язкових умов успішного функціонування та стабільного розвитку сучасних суспільства і держави.

Отже, цілком очевидно, що однією із першочергових проблем для сучасної України є підвищення якості забезпечення громадської безпеки та громадського порядку, зокрема шляхом поліпшення взаємодії органів внутрішніх справ та органів місцевої влади.

Проблематика співвідношення правопорядку, громадської безпеки та громадського порядку вже давно знаходиться у центрі уваги науковців. Так, окремим питанням правопорядку, громадської безпеки та громадського порядку приділялась увага у працях таких вчених, як Л. Аркуша, О. Бандурка, І. Басецький, В. Білоус, В. Грохольський, О. Долженков, О. Дульський, В. Дурдинець, С. Іншаков, О. Кальман, М. Камлик, І. Козаченко, В. Корнієнко,

Я. Кондратьєв, Ю. Кравченко, О. Кузьменко, О. Литвак, В. Лунєєв, Є. Макаренко, М. Мельник, М. Потебенько, О. Прохоренко, І. Пшеничний, О. Рябченко, І. Сервецький, М. Хавронюк, В. Ша-кун, І. Шинкаренко тощо. Праці цих та інших авторів мають важ-ливе наукове та практичне значення. Водночас спеціальні компле-ксні, ґрунтовні дослідження щодо поняття громадської безпеки та громадського порядку як об'єкта взаємодії органів внутрішніх справ з органами місцевої влади відсутні. Тож не дивно, що сьо-годні серед адміністративістів відсутня єдність щодо сутності та зна-чення поняття громадської безпеки та громадського порядку як об'єкта взаємодії.

Метою статті є удосконалення розуміння співвідношення пра-вопорядку, громадського порядку, громадської безпеки. Для дося-гнення поставленої мети планується: визначити поняття громадсь-кої безпеки, громадського порядку та правопорядку, з'ясувати їх співвідношення.

Питання обґрунтування сутності та призначення громадської безпеки обумовлює наявність різноманітних підходів до визначен-ня її поняття. Так, П. Гришаєв, аналізуючи поняття громадської безпеки у сфері кримінального права, вважав, що воно являє собою систему заходів, спрямованих на охорону державного і громадського порядку, забезпечення нормальних умов для трудової діяльності та відпочинку громадян [2, с. 57]. М. Бажанов, В. Сташис, В. Тацій та інші, визначаючи громадську безпеку як об'єкт злочинного посягання, зауважують, що вона являє собою стан захищеності людей та інших соціальних цінностей від джерел підвищених небезпек (злочинних організацій, терористів, зброї та інших смертоносних предметів), за якого забезпечується запобі-гання загрозам заподіяння ними шкоди [3]. В. Ткаченко характе-ризує громадську безпеку як сукупність суспільних відносин, що обумовлюють безпечне використання джерел підвищеної небезпе-ки, безпечне проведення розробки надр землі, будівництва, безпе-чне і належне користування зброєю, бойовими припасами та вибу-ховими речовинами [4, с. 4].

Багато науковців під час дослідження громадської безпеки осо-бливо акцентують увагу на її зв'язку зі шкідливими наслідками, які викликані людською діяльністю чи настанням інших обставин, а також зауважують, що відносини громадської безпеки мають не лише запобіжний, а й, так би мовити, ліквідаційний характер, тоб-то вони усувають вже існуючі негативні наслідки. О. Коренєв з цього приводу зауважує, що громадська безпека пов'язана з ви-явом негативних властивостей джерел підвищеної небезпеки при неправильному використанні ними [5, с. 32].

Викладене підкреслює, що дослідники по-різному розуміють і характеризують громадську безпеку, а саме як систему заходів, сукупність опосередкованих джерелами підвищеної небезпеки від-носин, об'єкт злочину, систему суспільних відносин.

Для того щоб правильно підійти до формулювання поняття громадської безпеки, перш за все необхідно встановити сутність терміна «безпека». О. Дзьобань визначає безпеку як рівень (ступінь) захищеності будь-якого суб'єкта від тих або інших загроз, внаслідок впливу яких йому (суб'єкту) може бути нанесений певний збиток [6, с. 38]. Д. Кучма зазначає, що безпека – це стан відсутності будь-якої загрози; це стан об'єкта, в якому йому не може бути завдано суттєвих збитків або шкоди; стан стійкого існування (розвитку) об'єкта, за якого вірогідність небажаної зміни будь-яких характеристик (параметрів) його життєдіяльності (функціонування) невелика; прийнятний рівень небезпеки (прийнятний ступінь захищеності від загроз), залежний від витрат на обмеження дії чинників, які ініціюють небезпеку; здатність об'єкта, явища або процесу зберігати свої основні характеристики (параметри), сутність при негативних діях з боку інших об'єктів, явищ або процесів [7, с. 59].

З викладеного можна дійти висновку, що безпека являє собою стан захищеності, відсутності загрози з боку будь-яких зовнішніх чинників. А отже, громадська безпека також передбачає захищеність від впливу негативних процесів і явищ та їхніх шкідливих наслідків як суспільства в цілому, так і кожної окремо взятої людини.

Однак відносини, в процесі яких створюється та підтримується громадська безпека, мають не лише правовий характер. Тому до розуміння даного явища можна підходити із суто юридичної позиції (вузьке значення) та у більш широкому розумінні (загальносоціальному).

Із громадською безпекою тісно пов'язане інше суспільно-правове явище – правопорядок, значення якого також важко переоцінити. Як справедливо зазначає М. Коржанський, правопорядок в цілому є необхідною умовою (передумовою) існування суспільних відносин, нормального функціонування суспільних установ [8, с. 40]. На важливості громадського порядку наголошує також А. Васильєв. Науковець зауважує, що «правапорядок» належить до категорій основного понятійного ряду теорії права поряд з категоріями «норма права», «система права», «форма (джерело) права», «законність», «реалізація права» та «правовідносини». Правопорядок завершує основний категоріальний ряд теорії права, який виступає послідовним «розгортанням» сутності права та ілюструє процес сходження у пізнанні права від абстрактного до конкретного. Виступаючи заключною ланкою основного понятійного ряду, категорія «правапорядок» логічно підсумовує соціальні результати правового регулювання та дає відповідь на питання про стан урегульованості суспільних відносин через право. Отже, правопорядок виступає загальним юридичним критерієм ефективності правового регулювання, оскільки результати останнього виявляються при зіставленні правових вимог із загальним станом правопорядку [9, с. 179–180].

Очевидно, що термін «правопорядок» походить від словосполучення «порядок права» або «порядок за правом». І якщо право – це універсальний регулятор суспільних відносин, пануюча у суспільстві ідея, яка відображає його уявлення про рівність та справедливість і об'єктивується у певних нормах та правилах, то термін «порядок» у тлумачній літературі визначається, як:

- стан, лад, коли всі речі на своїх місцях;
- правильне або звичне розташування, розміщення чого-небудь;
- відносини при відповідному ладі;
- стан, коли все робиться так, як слід, відповідно до певних норм правил тощо [10, с. 1074; 11, с. 350].

З огляду на наведене можна стверджувати, що у загальному вигляді правопорядок – це стан суспільних відносин, за якого все робиться (виконується) за правом.

Більш розширено до визначення сутності та поняття правопорядку підходить В. Борисов. Вчений наголошує на тому, що правовий порядок – складна соціально-правова категорія, в якій тісно переплітаються мотиви правового і неправового характеру, державного і загальносоціального змісту, взаємодіють інтереси різних груп, верств, громадян суспільства. Тобто правопорядок є комплексним явищем, що, виступаючи результатом, є, суворо кажучи, відображенням, підсумком практичної реалізації (втілення) не тільки принципу законності, а взагалі правової системи з усіма її складовими елементами. З цього приводу необхідно погодитися з В. Борисовим, який підкреслює, що у правовому порядку всі юридичні явища (правосвідомість, принципи, закони, правореалізація тощо), їхні взаємозв'язки з іншими загальносоціальні вимогами (порядністю, справедливістю, моральністю, гуманізмом тощо) трансформуються в поведінковій взаємодії людей, надаючи їм більш високі якісні характеристики і визначаючи новий стан і властивість суспільного буття. Спираючись на наведене дослідник цілком справедливо робить висновок про те, що правовий порядок – це об'єктивно і суб'єктивно обумовлений стан соціального життя, який характеризується внутрішньою узгодженістю, врегулювання системи правових відносин, заснованих на нормативних вимогах, принципах права і законності, а також на демократичних, гуманістичних і моральних вимогах, правах і обов'язках, свободі і відповідальності всіх суб'єктів права [12].

Деяко тавтологічним виглядає визначення правопорядку, яке наводить В. Нерсисянц, який вважає, що правовий *порядок* (правопорядок) – це *порядок* взаємовідносин суб'єктів права в сфері правового регулювання [13, с. 530]. В. Нерсисянц визнає існування правопорядку у двох формах: абстрактно-загальній і реальній. Під правопорядком в такому абстрактному значенні мається на увазі предмет правового регулювання, тобто статичний стан права, абстрактно-загальні норми об'єктивного права, що передбачають юридично необхідний порядок взаємовідносин людей в тій чи іншій галузі правової регуляції. Реальний же правопорядок – це

дійсне дотримання в житті вимог належного правопорядку, наявний підсумок реальної дії на практиці норм об'єктивного права, їхньої реалізації в належних правових формах, їхньої конкретизації та здійснення у вигляді суб'єктивних прав, виконання у вигляді суб'єктивних юридичних обов'язків тощо [13, с. 530].

Зазначимо, що поряд із категорією правопорядку дуже часто вживається категорія громадського порядку. Не слід їх ототожнювати, адже попри зовнішню схожість вони не синонімічні та не збігаються.

На необхідності розмежування громадського порядку та правопорядку акцентує увагу і М. Цвік. Дослідник зазначає: незважаючи на те що громадський порядок і правопорядок мають низку спільних рис, зокрема вони є суспільними явищами, виникають фактично як результат реалізації соціальних норм, мають вольовий та нормативний характер тощо, однак, вони не тотожні і різняться між собою за обсягом нормативної основи регулювання суспільних відносин: громадський порядок складається внаслідок реалізації всієї сукупності соціальних норм – традицій, моралі, права, звичаїв тощо, правопорядок же виникає і функціонує тільки на підставі реалізації правових норм [14].

Спираючись на проаналізований матеріал, можемо з упевненістю стверджувати, що категорія громадського порядку є значно ширшою за категорію правопорядку і поглинає останню. Однак саме правопорядок є найголовнішою та найвагомішою складовою громадського порядку. Адже, як влучно зазначає Ю. Крисюк, правопорядок стосується найбільш значимих та вагомих соціальних відносин, які піддаються регулюванню нормами права, – в економіці (з приводу власності, взаємовідносин у виробництві й розподілі матеріальних благ), політичному (взаємовідносини держави й особи, між соціальними групами, націями, суб'єктами права), соціальному (майнові, особисті, шлюбно-сімейні, природоохоронні тощо) житті [15, с. 26].

Підсумовуючи вищевикладене доходимо висновку, що правопорядок – це один із ключових елементів громадського порядку, який являє собою реально існуючий стан упорядкованості суспільних відносин за допомогою норм права, що реалізується через правомірну поведінку суб'єктів, захищається та підтримується державою, а також відображає якісний рівень розвитку держави і суспільства.

Виходячи із запропонованого нами визначення правопорядку можемо виділити наступні його основні ознаки: а) вимоги щодо його забезпечення (охорони та захисту) передбачені правовими нормами; б) виникає в результаті реалізації цих норм; в) забезпечується державою; г) створює умови для організованості суспільних відносин; д) виступає втіленням законності.

Що ж до співвідношення громадської безпеки (у вузькому, юридичному сенсі) та правопорядку, то, на наш погляд, правопорядок є ширшим явищем. Адже забезпечення та підтримка громадської

безпеки відбувається згідно із вимогами норм права, а отже, є складовою правопорядку.

Однак хоча зазначені поняття і є близькими за змістом, це не дає права вживати їх як синонімічні чи тотожні, оскільки у кожного із них свій специфічний предмет регулювання, власне нормативне підґрунтя тощо. Тож як об'єкт взаємодії органів внутрішніх справ та органів місцевої влади всі вищезначені явища мають розглядатись за такою схемою: правопорядок – громадський порядок – громадська безпека.

Резюмуючи викладений матеріал можна з упевненістю стверджувати, що належний рівень громадської безпеки і громадського порядку є однією з необхідних умов зміцнення суспільного і державного ладу. Адже вони покликані протистояти деструктивним та руйнівним явищам і тенденціям у суспільстві, спрямовані на посилення організації суспільної поведінки згідно з вимогами норм права, забезпечення безпеки та охорони життя і здоров'я людини, усіх форм власності, суспільних і державних інтересів тощо. З огляду на значення і масштаби (загальнодержавні) таких суспільно-правових явищ, як громадська безпека та правопорядок, очевидно, що жоден орган, навіть вся система правоохоронних органів, не в змозі гарантувати та забезпечити їх самотужки. Досягнення ж реальних позитивних результатів у цьому напрямку стає можливим за наявності активної співпраці щодо забезпечення громадської безпеки і громадського порядку між органами внутрішніх справ та іншими державними органами і органами місцевої влади на усіх рівнях владної ієрархії.

Список літератури: 1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 2. Гришаев П. И. Преступления против порядка управления, общественной безопасности и общественного порядка : лекции / П. И. Гришаев. – М. : ВЮЗИ, 1957. – 94 с. 3. Кримінальне право України: Особлива частина : підручник / [М. І. Бажанов, Ю. В. Баулін, В. І. Борисов та ін.] ; за ред. М. І. Бажанова, В. В. Сташиса, В. Я. Тація. – 2-е вид., переробл. і доповн. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с. 4. Ткаченко В. И. Преступления против общественной безопасности / В. И. Ткаченко. – М. : ВЮЗИ, 1984. – 81 с. 5. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть общая / под ред. А. П. Коренева. – М. : Шит-М, 2003. – 308 с. 6. Дзьобань О. П. Національна безпека в умовах соціальних трансформацій (методологія дослідження та забезпечення) : монографія / О. П. Дзьобань. – Х. : Константа, 2006. – 440 с. 7. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с. 8. Коржанський М. Й. Предмет і об'єкт злочину : монографія / М. Й. Коржанський. – Д. : Юрид. акад. М-ва внутр. справ ; Ліра ЛТД, 2005. – 252 с. 9. Васильев А. М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права / А. М. Васильев. – М. : Юрид. лит., 1976. – 264 с. 10. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. : Ірпін' : Перун, 2005. – 1728 с. 11. Івченко А. О. Тлумачний словник української мови / А. О. Івченко. – Х. : Фоліо, 2002. – 543 с. 12. Борисов В. В.

- Правопорядок / Борисов В. В. // Теория государства и права : курс лекций / [М. И. Байгин, В. В. Борисов, Ф. А. Григорьев и др.] ; под ред. Н. И. Магузова и А. В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрист, 2002. – С. 562–579.
13. Нересянец В. С. Общая теория права и государства : учебник [для юрид. вузов и ф-тов] / В. С. Нересянец. – М. : НОРМА-ИНФРА-М, 1999. – 552 с.
14. Цвік М. В. Загальна теорія держави і права [Електронний ресурс] / М. В. Цвік. – Режим доступу: <http://radnuk.info/pidrychnuku/teoriua-prava/38-tsvik/67.html>.
15. Крисюк Ю. Соціальний і правовий порядок як реалізація ідеї права / Ю. Крисюк // Право України. – 2004. – № 8. – С. 25–29.

Надійшла до редколегії 20.03.2012

Проанализированы определения правопорядка, общественного порядка, общественной безопасности; охарактеризованы их особенности и уточнено их соотношение.

The definition of law-public order, public order, public safety are analyzed, their features are characterized, correlation is specified.

УДК 342.922

М. В. Палькін

ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ОСНОВНИХ НАПРЯМІВ ДІЯЛЬНОСТІ КРИМІНАЛЬНОЇ МІЛІЦІЇ В СУЧАСНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ

Визначено основні елементи адміністративно-правових засад діяльності кримінальної міліції. Розкрито сутність понять «принципи», «завдання», «функції» підрозділів кримінальної міліції. Здійснено класифікацію основних напрямків адміністративної діяльності підрозділів кримінальної міліції.

Відповідно до ст. 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь та гідність, недоторканність й безпеки визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [1]. Обов'язок щодо захисту від протиправних посягань вищенаведених цінностей держава покладає на органи внутрішніх справ. Так, відповідно до Закону України «Про міліцію», одними із завдань міліції є виявлення і розкриття злочинів, розшуку осіб, які їх вчинили, захист власності від злочинних посягань [2]. Особлива роль у захисті прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб від протиправних посягань належить підрозділам кримінальної міліції, що входять до складу органів внутрішніх справ.

Однак, у процесі виконання своїх завдань підрозділи кримінальної міліції стикаються з безліччю проблемних питань. Однією з головних серед них, на нашу думку, виступає багатоманітність і невпорядкованість законодавства, відсутність єдиного нормативно-правового акта, що в комплексі визначає би структуру, принципи, функції та завдання кримінальної міліції. На жаль, рівень розробок нормативно-правової основи діяльності міліції, у тому числі й кримінальної, поки що слід визнати неналежним.

Дослідженню діяльності правоохоронних органів взагалі та кримінальної міліції зокрема присвячено праці О. М. Бандурки, В. Т. Білоуса, А. Ф. Волобуєва, І. П. Голосніченка, В. А. Грохольського, В. С. Гуславського, І. І. Євтіхієва, В. В. Коваленка, Ю. М. Козлова, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, О. П. Коренєва, О. М. Литвака, О. М. Музичука, Ю. М. Старілова, В. Ф. Сіренка, Н. П. Яблокова та ін. Незважаючи на безумовну значущість робіт вчених, інтенсивність і широкий спектр досліджень, усе ж діяльність підрозділів кримінальної міліції розглядалась переважно у контексті загальних проблем адміністративного права, визначенню адміністративно-правових засад діяльності кримінальної міліції увага майже не приділялась. З огляду на вищезазначене метою цієї статті є: визначення системи нормативно-правового регулювання діяльності кримінальної міліції; визначення напрямків адміністративної діяльності підрозділів кримінальної міліції.

Нормативно-правовою основою, що у своїй сукупності визначає адміністративно-правові засади діяльності кримінальної міліції, є: Конституція України [1], закони України «Про оперативно-розшукову діяльність» [3], «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» [4], «Про боротьбу з тероризмом» [5], Кримінально-процесуальний кодекс України [6], Кримінальний кодекс України [7], акти Президента України, Кабінету Міністрів України, Міністерства внутрішніх справ України. Слід зазначити, що на сьогоднішній день ще не створено не лише належної законодавчої, а й нормативної бази, що регламентувала б діяльність кримінальної міліції як самостійного підрозділу в системі органів внутрішніх справ. Вищенаведені нормативно-правові акти не розв'язують проблему функціонування кримінальної міліції як самостійної служби у системі Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС України). Положення вищенаведених нормативно-правових актів спрямовані на забезпечення діяльності окремих підрозділів, що входять до блоку кримінальної міліції.

На абсолютну підтримку заслуговує думка стосовно того, що кримінальна міліція має виступати самостійним підрозділом у системі органів внутрішніх справ, а не блоком служб кримінальної міліції. Такий підхід дозволить: по-перше, значно скоротити адміністративно-бюрократичний штат службовців на всіх рівнях управління; по-друге, ліквідувати зайві перепони між оперативними підрозділами, що існують внаслідок штучно створених різних управлінських структур; по-третє, реально об'єднати оперативні служби в єдиний мобільний правоохоронний підрозділ, який ефективно міг би вести боротьбу зі злочинністю єдиним фронтом, а не розрізною; по-четверте, кваліфіковані кадри в умовах скорочення адміністративного апарату й вивільнені кошти спрямувати на укріплення низової ланки кримінальної міліції [8, с. 11].

Окремої уваги заслуговує визначення завдань і функцій кримінальної міліції. Термін «завдання» тлумачать як наперед визначе-

ний, запланований для виконання обсяг роботи; а «функція» – як робота кого-, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось [9, с. 378, 1552]. У своїй сукупності завдання й функції кримінальної міліції визначають напрямки її діяльності. У зв'язку з відсутністю єдиного нормативно-правового акта, який визначає напрямки діяльності кримінальної міліції, спробуємо проаналізувати їх на основі окремих положень нормативно-правових актів, що регламентують таку діяльність. Отже, напрямки адміністративної діяльності кримінальної міліції можна об'єднати в наступні групи: а) з організаційного забезпечення; б) пов'язані з профілактикою злочинності; в) спрямовані на розкриття та оперативне супроводження розслідування злочинів; г) із забезпечення розшукової діяльності безвісно зниклих осіб.

Під організаційним забезпеченням діяльності кримінальної міліції слід розуміти діяльність, спрямовану на належне нормативне та матеріально-технічне забезпечення підрозділів кримінальної міліції з метою успішного виконання покладених на них законодавством завдань і функцій. Так, наприклад, згідно зі ст. 6 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», серед основних напрямків боротьби з організованою злочинністю виступають створення правової основи, організаційних, матеріально-технічних та інших умов для ефективної боротьби з організованою злочинністю, організація міжнародного співробітництва в цій сфері [4]. Відповідно до ст. 5 Закону України «Про боротьбу з тероризмом», Міністерство внутрішніх справ України забезпечує Антитерористичний центр при Службі безпеки України необхідними силами й засобами; забезпечує їх ефективне використання під час проведення антитерористичних операцій [5].

Наступним напрямком діяльності кримінальної міліції є діяльність, пов'язана з профілактикою злочинності. Профілактика злочинності – це система державних та громадських заходів, спрямованих на виявлення, усунення і нейтралізацію причин та умов злочинності. Одне з центральних місць у профілактиці відводиться профілактиці злочинності серед неповнолітніх [10, с. 742]. Для виконання цього завдання у межах блоку кримінальної міліції створено відділ кримінальної міліції у справах дітей. Так, аналізуючи ст. 5 Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей», можна виділити наступні напрямки діяльності кримінальної міліції, пов'язаної з профілактикою злочинності серед дітей: проведення роботи щодо запобігання дитячим правопорушенням; виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню правопорушень дітьми, вжиття в межах своєї компетенції заходів до їх усунення; дієва участь у правовому вихованні дітей; виявлення дорослих осіб, які втягують дітей у злочинну діяльність, проституцію, пияцтво, наркоманію та жебрацтво [11].

Окрім цього, Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» серед профілактичних

напрямоків діяльності кримінальної міліції виділяє: виявлення та усунення або нейтралізацію негативних соціальних процесів і явищ, що породжують організовану злочинність та сприяють їй; запобігання встановленню корумпованих зв'язків з державними службовцями та посадовими особами, втягненню їх у злочинну діяльність; протидію використанню учасниками організованих злочинних угруповань у своїх інтересах об'єднань громадян і засобів масової інформації [4].

Основні напрямки діяльності кримінальної міліції, спрямовані на розкриття та оперативне супроводження розслідування злочинів, висвітлено у Положенні про основи розкриття злочинів органами внутрішніх справ. Відповідно до зазначеного Положення, розкриття злочинів і встановлення осіб, які їх учинили, є одним з основних завдань оперативно-службової діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ України щодо захисту життя, здоров'я, прав і свобод громадян, власності, інтересів суспільства й держави від протиправних посягань. З цією метою оперативний апарат органів внутрішніх справ, до якого відноситься й кримінальна міліція, зобов'язаний забезпечувати своєчасність та якість оперативного супроводження кримінальної справи.

Окрім цього, напрямки діяльності кримінальної міліції, спрямовані на розкриття та оперативне супроводження розслідування злочинів, закріплені в ряді законів України – «Про оперативнорозшукову діяльність» [3], «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» [4], «Про боротьбу з тероризмом» [5], відповідно до яких кримінальна міліція: здійснює пошук і фіксацію фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України; виявляє, розслідує, припиняє і запобігає правопорушенням, вчинюваним учасниками організованих злочинних угруповань, притягує винних до відповідальності; забезпечує відшкодування завданих фізичним та юридичним особам, державі збитків; запобігає легалізації коштів, здобутих злочинним шляхом, використанню суб'єктів підприємницької діяльності для реалізації злочинних намірів; виявляє та припиняє злочини, вчинені з терористичною метою, розслідування яких віднесене законодавством України до компетенції органів внутрішніх справ; виявляє і притягує до відповідальності дослужених осіб, які вчиняють відносно неповнолітніх протиправні дії; розкриває злочини, вчинені неповнолітніми та відносно них.

Одним із напрямків діяльності підрозділів кримінальної міліції є розшук безвісно відсутніх осіб. Розшук – це діяльність уповноважених органів чи посадових осіб, спрямована на встановлення місцезнаходження певних осіб, предметів чи документів [10]. Відповідно до ст. 43 Цивільного кодексу України, фізична особа може бути визнана судом безвісно відсутньою, якщо протягом одного року в місці її постійного проживання немає відомостей про місце

її перебування [13]. З метою поліпшення діяльності з розшуку безвісно відсутніх осіб Президентом України було прийнято Указ «Про додаткові заходи щодо запобігання зникненню людей, удосконалення взаємодії правоохоронних та інших органів виконавчої влади в їх розшуку», в якому МВС України доручається вжити разом із Службою безпеки України за участю Генеральної прокуратури України невідкладних скоординованих заходів щодо підвищення ефективності роботи із запобігання зникненню людей, з їх розшуку, встановлення місцезнаходження, а також особи тих, кого було знайдено мертвими, стосовно яких є ознаки вчинення злочину, приділивши особливу увагу перевірці інформації про безвісне зникнення дітей, громадян похилого віку, а також осіб, які могли стати жертвами торгівлі людьми, інформуванню членів сімей, родичів про заходи, що вживаються з метою розшуку людей, які зникли [14]. На підрозділі кримінальної міліції відповідно до Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» покладається обов'язок з розшуку дітей, що зникли, дітей, які залишили сім'ї, навчально-виховні заклади (бродяжать) та спеціальні установи для дітей [11]. Згідно зі ст. 6 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», підставами для проведення оперативно-розшукової діяльності є наявність достатньої інформації, одержаної в установленому законом порядку, що потребує перевірки за допомогою оперативно-розшукових заходів і засобів, про безвісно відсутніх осіб [3].

Багатоманітність і непорядкованість законодавства, відсутність єдиного нормативно-правового акта, який би визначав єдині засади діяльності кримінальної міліції, створюють значні перепони в діяльності цих підрозділів. Ось чому на сьогодні існує гостра потреба у прийнятті такого нормативно-правового акта або хоча б внести відповідні зміни у вже існуючі.

Список літератури: 1. Конституція України від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 2. Про міліцію : закон України від 20 груд. 1990 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20. 3. Про оперативно-розшукову діяльність : закон України від 18 лют. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303. 4. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : закон України від 30 черв. 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 35. – Ст. 358. 5. Про боротьбу з тероризмом : закон України від 20 берез. 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 25. – Ст. 180. 6. Кримінально-процесуальний кодекс України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1961. – № 2. – Ст. 15. 7. Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131. 8. Сидорчук Л. А. Правові та організаційні питання створення і функціонування кримінальної міліції в Україні : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Сидорчук Леонід Андрійович. – К., 1998. – 18 с. 9. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел.] – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. – 1736 с. 10. Великий енциклопедичний юридичний

словник / [за ред. Ю. С. Шемшученка]. – К. : Юрид. думка, 2007. – 992 с.
11. Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей : закон України від 24 січ. 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 6. – Ст. 35. **12.** Про затвердження Положення про основи організації розкриття злочинів органами внутрішніх справ України : наказ МВС України від 24 верес. 2010 р. № 456 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 8. – Ст. 395. **13.** Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356. **14.** Про додаткові заходи щодо запобігання зникненню людей, удосконалення взаємодії правоохоронних та інших органів виконавчої влади в їх розшуку : указ Президента України від 18 січ. 2001 р. № 20/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 3. – Ст. 58.

Определены основные элементы административно-правовых принципов деятельности криминальной милиции. Раскрыта сущность понятий «принципы», «задания», «функции» подразделений криминальной милиции. Осуществлена классификация основных направлений административной деятельности подразделений криминальной милиции.

The basic elements of administrative-legal principles of activity of criminal militia are determined. Essence of concepts «principles», «task», «function» of subdivisions of criminal militia opens up. Classification of basic directions of administrative activity of subdivisions of criminal militia is carried out.

УДК 351.74(477)

В. В. Писаренко

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ БОРОТЬБИ З ЕКОНОМІЧНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ МВС УКРАЇНИ З ПРАВООХОРОННИМИ ТА КОНТРОЛЮЮЧИМИ ОРГАНАМИ

Визначено сутність, види та правові засади взаємодії Державної служби боротьби з економічною злочинністю МВС України з правоохоронними та контролюючими органами.

Становлення та розвиток суспільних відносин в умовах незалежної, правової, демократичної держави супроводжується безперервним розвитком і подальшим удосконаленням управлінських процесів у різних сферах життєдіяльності громадянського суспільства. На тлі нових економічних відносин різко зростає і неухильно прогресує кількість протиправних посягань у сфері економіки. У цьому контексті особливої ваги набувають питання, пов'язані з діяльністю державних органів у сфері запобігання та протидії економічній злочинності. Одним із центральних органів у вирішенні цих справ є Державна служба боротьби з економічною злочинністю (ДСБЕЗ МВС України).

Але досягнення означеної мети можливе лише за умов спільної діяльності різних правоохоронних підрозділів, повноваження, організація та форми діяльності яких у деяких випадках суттєво

відрізняються. Тому взаємодія правоохоронних органів між собою та з органами фінансового контролю завжди відіграла важливу роль у забезпеченні економічної безпеки держави. Шляхом об'єднання зусиль правоохоронних і контрольних органів підвищується результативність, ефективність і дієвість контрольної діяльності у боротьбі зі злочинами у сфері економіки.

Актуальність обраної теми зумовлена насамперед необхідністю всебічного вивчення сутності, видів та особливостей адміністративно-правового регулювання здійснення взаємодії між ДСБЕЗ МВС України та правоохоронними і контролюючими органами, оскільки зазначений інститут в умовах сьогодення набуває особливого значення щодо забезпечення економічної безпеки держави.

Слід зазначити, що у наукових дослідженнях з адміністративно-права проблеми взаємодії ДСБЕЗ МВС України з правоохоронними та контролюючими органами не набули достатнього ступеня вивченості. Предмет наукового пошуку складали як загальні проблеми правового регулювання діяльності правоохоронних органів, так і питання взаємодії останніх з органами місцевого самоврядування і населенням.

Таким чином, метою дослідження є визначення сутності, видів та особливостей взаємодії ДСБЕЗ МВС України із правоохоронними та контролюючими органами і вдосконалення правового регулювання останньої, що обумовлено як недостатньою теоретичною розробленістю, так і впливом цієї діяльності на формування ефективної системи забезпечення економічної безпеки держави.

Вивченню загальних проблем взаємодії правоохоронних органів у боротьбі з правопорушеннями приділялась увага у працях Р. Г. Аксьонова, М. І. Ануфрієва, О. М. Бандурки, О. В. Джафарової, Д. Г. Заброди, І. Д. Казанчук, О. В. Каревича, А. Т. Комзюка, Л. М. Корнієнка, А. М. Куліша, К. Б. Левченко, В. О. Малюткіна, Н. П. Матюхіної, О. М. Музичука та інших вчених. Працями зазначених дослідників закладено основу наукового підходу до вивчення проблеми сутності, видів і правового регулювання порядку взаємодії з метою забезпечення економічної безпеки.

Для визначення змісту адміністративно-правового регулювання взаємодії необхідно дослідити насамперед зміст поняття «взаємодія», виходячи з аналізу теоретичних положень про сутність такої діяльності.

На думку укладачів Великого тлумачного словника сучасної української мови, взаємодія – це взаємний зв'язок між предметами у дії, а також погоджена дія між «ким -, чим-небудь» [1, с. 85].

У філософії під взаємодією одні вчені розуміють процес опосередкованого або безпосереднього впливу соціальних об'єктів один на одного, у якому взаємодіючі сторони пов'язані циклічною причинною залежністю [2, с. 656], інші – єдність протилежностей, двобічний процес, у якому кожна із взаємодіючих сторін зумовлює іншу, виступає як причина і як наслідок [3, с. 64].

У науковій соціологічній літературі категорія «соціальна взаємодія» науковцями визначається як «система взаємообумовлених, взаємозалежних соціальних дій, у якій дія одного суб'єкта є і причиною, і наслідком дій іншого суб'єкта» [4, с. 57], або як система відносин і взаємовідносин між суб'єктами соціальної спільноти, що відображає у будь-якому соціальному явищі його сутність і структуру, зміст і форму, обумовлює логічну та історичну послідовність процесу розвитку [5, с. 80–81].

На думку П. Сорокіна, взаємодія є найпростішою моделлю соціальних явищ і процесів і можлива лише за таких умов: наявності двох або більшої кількості індивідів, котрі обумовлюють переживання та поведінку один одного; наявності актів, через які вони обумовлюють взаємні переживання та поступки; наявності провідників, що здійснюють передачу дії або подразнення від одного індивіда до іншого [6, с. 23–34].

Спираючись на вказані уявлення про взаємодію у філософському та соціологічному аспектах, можна зробити висновок, що, по-перше, взаємодія є сукупністю взаємопов'язаних елементів, які діють і функціонують як щось єдине, цілісне, по-друге, взаємодія можлива у процесі діяльності двох або більше учасників.

Таким чином, під взаємодією у загальному вигляді необхідно розуміти процес, систему взаємоузгоджених, взаємозумовлених, взаємозалежних дій між двома або більше суб'єктами.

Огляд наукової юридичної літератури свідчить, що до сутності поняття «взаємодія» неодноразово зверталися вчені різних галузей юридичної науки.

В адміністративно-правовій літературі взаємодію традиційно розуміють як будь-яку узгоджену діяльність державних органів і громадських організацій щодо виконання спільних завдань [7, с. 144] або як діяльність, узгоджену між собою за цілями, місцем і часом, із раціональним розподілом наявних сил і засобів [8, с. 7].

В. Г. Кутушев під взаємодією розуміє засновану на законодавчих та підзаконних нормативних актах, узгоджену спільну діяльність органів внутрішніх справ, інших рівноправних, адміністративно незалежних один від одного органів і громадських організацій в інтересах досягнення загальних цілей забезпечення правопорядку [9, с. 64–65].

В. Т. Білоус визначає взаємодію як разове або багаторазове упродовж значного часу поєднання сил, засобів, методів податкової міліції, ОВС, СБУ, прокуратури, органів митного контролю для досягнення завдань швидкого і повного розкриття злочинів, викриття винних і забезпечення правильного застосування закону з тим, щоб кожний, хто скоїв злочин, був справедливо притягнутий до відповідальності та покараний [10, с. 159].

На думку В. Я. Малиновського, взаємодія є заснованою на законах і підзаконних актах, узгодженою за метою, часом та місцем діяльністю рівноправних структурних підрозділів і служб щодо

спільного розв'язання ними задач профілактики злочинів шляхом найбільш доцільного поєднання методів і засобів, властивих цим органам [11, с. 38].

Зазвичай, розкриваючи зміст поняття «взаємодія», науковці виділяють наступні її суттєві ознаки:

- взаємодія полягає в узгодженні дій її суб'єктів за цілями, часом, місцем проведення, виконавцями і програмою;
- для взаємодії необхідна наявність не менше двох суб'єктів;
- під час взаємодії кожен із взаємодіючих суб'єктів (кожна із систем) діє у межах наданої законодавцем компетенції;
- суб'єктів взаємодії об'єднує єдина мета щодо виконання спільних завдань.

Окрім вищевказаних ознак, деякі автори також зазначають, що взаємодія можлива тільки між рівноправними, адміністративно незалежними один від одного структурними підрозділами.

На нашу думку, під взаємодією ДСБЕЗ МВС України з правоохоронними та контролюючими органами необхідно розуміти врегульовану переважно адміністративно-правовими нормами, погодожену за метою, часом та місцем діяльність організаційно самостійних суб'єктів, спрямовану на забезпечення якісного та ефективного виконання покладених на них завдань щодо забезпечення економічної безпеки України.

Що стосується видів взаємодії, то залежно від характеру виділяють кілька видів взаємодії, кожен з яких має свої особливості. Зокрема, взаємодію правоохоронних органів можна класифікувати за такими критеріями: 1) метою; 2) характером зв'язків; 3) способом вирішення завдань; 4) кількістю учасників; 5) часом і тривалістю спільних дій; 6) напрямками; 7) стосунком до системи правоохоронних органів; 8) ступенем конспірації або конфіденційності; 9) організаційно-правовою формою; 10) підставами виникнення; 11) спрямованістю функціонування [12]. Але, на нашу думку, особливого значення набуває класифікація взаємодії за суб'єктами її здійснення.

Автори монографії «Взаємодія при розслідуванні економічних злочинів» за загальною редакцією А. Ф. Волобуєва в системі міжвідомчої взаємодії у боротьбі з економічними правопорушеннями виділяють два елементи:

1) правоохоронні органи, на які покладено завдання щодо виявлення, розслідування та профілактики економічних правопорушень (підрозділи прокуратури, МВС, СБУ, податкової міліції ДПС, а також підрозділи дізнання, митної служби, прикордонних військ, органів та установ виконання покарань);

а) спеціалізовані щодо боротьби саме з економічними правопорушеннями;

б) загальної спеціалізації щодо боротьби зі злочинністю;

2) контролюючі органи, які здійснюють функції виявлення та з'ясування економічної сутності правопорушень, у тому числі

злочинів (Рахункова палата, органи Державної контрольно-ревізійної служби, Державна податкова служба, Державна служба фінансового моніторингу, відповідні структури Антимонопольного комітету, Національного банку, Міністерства економічного розвитку і торгівлі; Міністерства аграрної політики та продовольства, відомчі контрольно-ревізійні підрозділи тощо) [13, с. 26].

У той же час О. Г. Кальман, проаналізувавши чинне законодавство, визначив перелік державних органів, які беруть участь у боротьбі з економічною злочинністю, розділивши їх на два види:

а) спеціальні державні органи, які в межах покладених на них повноважень безпосередньо здійснюють боротьбу з економічною злочинністю;

б) державні органи, які беруть участь або здійснюють певні функції боротьби з економічною злочинністю, в межах виконання покладених на них інших основних функцій.

До першої групи, на думку автора, належать: спеціальні державні підрозділи Міністерства внутрішніх справ України; державна служба боротьби з економічною злочинністю; спеціальні державні підрозділи Служби безпеки України; Управління по контррозвідальному захисту економіки держави; спеціальні державні підрозділи Державної податкової адміністрації України.

До другої групи віднесені: Координаційний комітет по боротьбі з організованою злочинністю та корупцією при Президентові України; органи внутрішніх справ і Служби безпеки України (крім спеціальних підрозділів); органи прокуратури України; органи і установи виконання покарань; митні органи і підрозділи Прикордонних військ України; органи Державної податкової служби України (крім спеціальних підрозділів); органи державної контрольно-ревізійної служби, включаючи й відомчі ревізійні підрозділи державних органів виконавчої влади; органи, що входять до структури Антимонопольного комітету та Національного банку України, а також інші кредитно-фінансові установи; органи, що входять до структури Фонду державного майна, Національного депозитарію та Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку; відповідні органи і установи, що входять до структури Міністерства фінансів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства закордонних справ України, Міністерства аграрної політики та продовольства України, Державної служби статистики України та деяких інших центральних і місцевих органів виконавчої влади [14, с. 271–272] (назви органів влади – станом на 22 березня 2012 р. – *В. П.*).

Згідно з п. 7 Постанови Кабінету Міністрів України від 5 липня 1993 р. № 510 «Про утворення Державної служби боротьби з економічною злочинністю» [15], ДСБЕЗ МВС України здійснює свою діяльність у тісній взаємодії з іншими правоохоронними та фінансовими органами, а саме Державною податковою службою, Державною контрольно-ревізійною службою та засобами масової

інформації. Також з метою правового регулювання питань взаємодії щодо запобігання, виявлення, розкриття та розслідування злочинів в Україні 10 серпня 1994 р. було прийнято Інструкцію про взаємодію правоохоронних та інших державних органів України у боротьбі зі злочинністю, яка була затверджена спільним наказом МВС, СБУ, Держкомітету у справах охорони державного кордону України, Державного митного комітету, Національної гвардії, Міні оборони та Міністерства юстиції України [16].

Але від часу прийняття зазначених нормативно-правових актів минуло близько 18 років, за цей час деякі органи були реорганізовані, деякі ліквідовані, деякі утворені, тому доцільно говорити про сукупність правоохоронних та контролюючих органів.

Враховуючи вищенаведені позиції, на нашу думку, взаємодію ДСБЕЗ МВС України з іншими правоохоронними органами щодо протидії правопорушенням у сфері економіки умовно можна поділити на внутрішню (в рамках органів та підрозділів МВС України) та зовнішню (правоохоронні органи, які мають повноваження, як основні, так і додаткові, щодо забезпечення економічної безпеки держави та мають законодавчо закріпленій статус правоохоронних), що ж стосується контролюючих органів, то взаємодія з ними може бути тільки зовнішньою.

Залежно від напрямків діяльності ДСБЕЗ МВС України можна виділити наступні види взаємодії з правоохоронними та контролюючими органами, а саме: 1) взаємодія у сфері боротьби зі злочинами стосовно земельних відносин, приватизації, інфраструктури та в зовнішньоекономічній діяльності; 2) взаємодія у сфері боротьби зі злочинами в базових галузях економіки і на споживчому ринку; 3) взаємодія у сфері боротьби зі злочинами в бюджетній та кредитно-фінансовій сфері; 4) взаємодія у сфері незаконного посягання на фінансові ресурси та майнові права власників.

Як відомо, основу взаємодії складає обов'язок відповідних правоохоронних органів на основі закону брати участь у розкритті злочинів із виділенням для нього необхідних, специфічних для кожного органу джерел інформації, сил і засобів. Найчастіше це реалізується шляхом проведення спільних дій, спільного планування заходів з виявлення та розкриття злочинів, проведення спільного обговорення результатів діяльності на нарадах тощо. Таким чином, має реалізовуватись спільна мета боротьби з економічними правопорушеннями через правильне використання наявних сил і засобів різних підрозділів і служб.

Взаємодія підрозділів ДСБЕЗ МВС України з контролюючими органами є багатогранною та має свою специфіку. Так, підрозділи, які здійснюють боротьбу з економічною злочинністю, в установленому законом порядку взаємодіють з Міністерством фінансів України, Фондом державного майна України, Антимонопольним комітетом України, Рахунковою палатою, Державною контрольно-ревізійною службою України, Державною службою фінансового моніторингу України.

Отже, взаємодія як правоохоронних, так і контролюючих органів в Україні у сфері боротьби з економічною злочинністю має велике значення, оскільки досягнення означеної мети можливе лише завдяки спільній діяльності різних державних органів, повноваження, організація та форми діяльності яких у деяких випадках суттєво відрізняються.

Список літератури: 1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2004. – 1440 с. 2. Новейший философский словарь / [сост. А. А. Грицанов]. – М. : Изд. В. М. Скаун, 1998. – 896 с. 3. Філософський словник / [ред. В. І. Шишкарук]. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – К. : УРЕ, 1986. – 800 с. 4. Соціологічна енциклопедія / [уклад. В. Г. Городяненко]. – К. : Академвидав, 2008. – 456 с. 5. Введение в теорию государственно-правовой организации социальных систем / [Кубко Е. Б., Сиренко В. Ф., Крюков В. И. и др.] ; под ред. Е. Б. Кубко. – К. : Юриком, 1997. – 192 с. 6. Сорокин П. А. Система социологии : [у 2 т.] / П. А. Сорокин – М. : Наука, 1993. – Т. 1 : Социальная аналитика: учение о строении простейшего (родового) социального явления. – 447 с. 7. Звирбуль В. К. Деятельность прокуратуры по предупреждению преступности: научные основы / В. К. Звирбуль. – М. : Юрид. лит., 1971. – 165 с. 8. Веремеенко И. И. Взаимодействие милиции с добровольными народными дружинами / И. И. Веремеенко, Р. Г. Аксенов. – М. : Юрид. лит., 1975. – 86 с. 9. Кутушев В. Г. Теория и практика взаимодействия органов внутренних дел с другими государственными органами и общественностью в охране правопорядка : сб. труд. Акад. МВД СССР / В. Г. Кутушев. – М. : Изд-во Акад. МВД СССР, 1985. – С. 62–67. 10. Білоус В. Т. Координація боротьби з економічною злочинністю : монографія / В. Т. Білоус. – Ірпінь : Акад. держ. подат. служби України, 2002. – 440 с. 11. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2003. – 576 с. 12. Економічна безпека : навч. посіб. / [О. Є. Користін, О. І. Варантиновський, Л. В. Герасименко та ін.] ; за ред. О. М. Джужі. – К. : Алерта ; КНТ ; Центр учб. л-ри, 2010. – 368 с. 13. Взаємодія при розслідуванні економічних злочинів : монографія / [А. Ф. Волобуєв, І. М. Осика, Р. Л. Степанюк та ін.] ; за заг. ред. А. Ф. Волобуєва. – Х. : Курсор, 2009. – 320 с. 14. Кальман О. Г. Злочинність у сфері економіки України: теоретичні та прикладні проблеми попередження : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08 / Кальман Олександр Григорович. – Х., 2004. – 433 с. 15. Про утворення Державної служби боротьби з економічною злочинністю : постанова Кабінету Міністрів України від 5 серп. 1993 р. № 510 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/510-93-п>. 16. Інструкція про взаємодію правоохоронних та інших державних органів України у боротьбі із злочинністю : наказ МВС України, СБУ, Держ. ком. у справах охорони держ. кордону України, Держ. митного ком. України, Нац. гвардії України, М-ва оборони України, М-ва юстиції України від 10 серп. 1994 р. № 4348/138/151/11-2-2870/172/148-407/2-90-442 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0225-94>.

Надійшла до редколегії 22.03.2012

Определены сущность, виды и правовые основы взаимодействия Государственной службы по борьбе с экономической преступностью МВД Украины с правоохранительными и контролирующими органами.

Essence, kinds and legal principles of co-operation of Government service of fight against economic criminality of Ministry of internal affairs of Ukraine with law enforcement and supervisory authorities are defined.

УДК [061.2:351.74](430+438)

О. С. Проневич

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УЧАСТІ НАСЕЛЕННЯ У ЗДІЙСНЕННІ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ДОСВІД НІМЕЧЧИНИ ТА ПОЛЬЩІ

Виявлено специфіку німецької та польської національних доктрин участі населення у здійсненні поліцейської діяльності, а також охарактеризовано стан організаційно-правового забезпечення функціонування квазіполіцейських інституцій.

Безумовним пріоритетом діяльності органів охорони правопорядку будь-якої країни є зміцнення безпеки в суспільстві. Комплексний характер вирішуваних завдань у сфері публічної безпеки передбачає консолідацію зусиль органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства. Ефективність поліцейської діяльності значною мірою залежить від наявності розвиненої нормативно-правової бази та збалансованих інституційних механізмів мобілізації зацікавлених суб'єктів до розбудови локальних систем безпеки. За цих умов імперативом є залучення населення до охорони публічного порядку та забезпечення публічної безпеки. Станом на сьогодні сформовано усталені підходи до організації охорони правопорядку за участю громадян, які мають високий рівень правосвідомості та спроможні якісно виконувати окремі завдання щодо захисту життя і здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань. В умовах модернізації Української держави нагальною необхідністю є урахування позитивного зарубіжного досвіду запровадження нових організаційних форм забезпечення правопорядку і надання населенню допомоги у виявленні та усуненні загроз для охоронюваного блага. Досить показовим і прийнятним для України у цьому відношенні є досвід Німеччини та Польщі, де створено належні умови для функціонування громадських формувань з охорони публічного порядку. У вітчизняній поліцейській належній увазі дослідженню означеної проблеми не приділялося.

Метою статті є виявлення специфіки німецької та польської національних доктрин залучення населення до здійснення поліцейської діяльності, а також з'ясування стану організаційно-правового забезпечення функціонування квазіполіцейських інституцій.

Упродовж останнього десятиліття в Німеччині реалізується концепція «партнерство заради безпеки», що передбачає участь населення у здійсненні моніторингу стану публічної безпеки в

територіальних громадах. Визнаючи соціальну значущість концепції, Г. Корфес та К. Сессар констатують, що результати «партнерства заради безпеки» не завжди можливо виразити у конкретних цифрах, оскільки «воно є не засобом, а структурною моделлю вирішення проблем боротьби зі злочинністю» [1, с. 73].

Однією з найефективніших «моделей безпеки» є засновані на волонтерських засадах добровільні громадські квазіполіцейські формування [2, с. 52–53]. До цієї категорії суб'єктів поліцейської діяльності належать створені у Баден-Вюртемберзі та Гессені «добровільні поліцейські служби» та існуючі у Баварії і Саксонії «варти безпеки» [3, с. 254]. Інституціоналізація добровільних поліцейських формувань, уповноважених на здійснення «превентивної боротьби зі злочинністю», здійснюється у контексті реалізації виключної законодавчої компетенції суб'єктів федерації. Участь у їх роботі здійснюється виключно на добровільних засадах на умовах погодинної оплати праці (кількість робочого часу обмежена 40 год. на місяць). Німецька поліцейська доктрина не розглядає подібну діяльність як професійну, оскільки вона тлумачиться як суспільна функція охорони спільного блага. З іншого боку, законодавство федеральних земель містить норми щодо надання статусу посадових осіб членам добровільних поліцейських формувань при виконанні завдань з охорони публічного порядку.

«Добровільна поліцейська служба» як «частина поліцейської виконавчої служби» вперше з'явилася у травні 1963 р. в Землі Баден-Вюртемберг. Вона підпорядкована урядовій президії та перебуває в оперативному управлінні президії поліції Штутгарта і територіальних органів поліції відповідно до п. 3 § 1 Закону Баден-Вюртемберга «Про добровільну поліцейську службу» від 12 квітня 1985 р. [4]. Цей інститут зорієнтовано на виконання низки завдань у сфері охорони публічного порядку, а саме: патрулювання; інформування поліції щодо правопорушень або надзвичайних подій; моніторинг дорожнього руху, безпека будівель і споруд тощо [5]. З 1998 р. добровільна поліцейська служба також виконує завдання у сфері «комунальної кримінальної превенції», тобто запобігання правопорушенням на рівні територіальної громади. Особлива увага акцентується на забезпеченні присутності патрулів «добровільної поліцейської служби» поблизу шкіл, дитячих садків і спортивних майданчиків, встановленні і підтриманні контактів з уразливими соціальними групами. Кандидати на зарахування до складу добровільної поліцейської служби повинні прослухати базовий двотижневий теоретичний курс і пройти практичні заняття на базі підрозділів поліції готовності або навчальних центрів дирекції поліції. Надалі передбачено щорічне проходження курсів підвищення кваліфікації на базі поліцейських дільниць. Пріоритетними для вивчення є теми «право», «поліцейська тактика», «поліцейська сервісна служба», «поводження зі зброєю», «самозахист», «застосування засобів примусу» тощо. Відповідно до норм поліцейського законо-

давства Баден-Вюртемберга члени добровільної поліцейської служби при виконанні службових обов'язків наділяються статусом чиновників виконавчого органу поліції. Це дає можливість здійснення окремих поліцейських чинностей (наприклад, обшуку або «поліцейського забезпечення», тобто збереження права або майна). Водночас члени «добровільної поліцейської служби» наділені правом застосування заходів безпосереднього примусу. Наразі у складі добровільної поліцейської служби Баден-Вюртемберга перебуває 1201 особа. Рекрутування на службу відбувається з дотриманням низки обов'язкових вимог, а саме: наявності німецького громадянства; належного стану здоров'я; досягнення 18-річного віку (верхня межа встановлена у 60 років); бездоганної репутації; «політичної благонадійності»; відсутності судимості (до протипоказань віднесено: позбавлення особи волі на строк від 1 року за вчинення умисного протиправного діяння; позбавлення особи волі на строк від 6 місяців за зраду миру, державну зраду, загрозу для демократичного правопорядку, загрозу для зовнішньої безпеки; існування судової заборони щодо заміщення посад у системі публічної служби; якщо відповідно до § 61 Кримінального кодексу ФРН особа підлягає «заходам щодо виправлення і безпеки»). Виключення особи зі складу «добровільної поліцейської служби» передбачено у таких випадках: невиконання закріплених законодавчо обов'язків (неучасть у заходах щодо підвищення кваліфікації, використання форменого одягу у неслужбових цілях, невиконання розпоряджень керівника служби або наказів уповноважених посадових осіб поліції); набуття законної сили вироку суду щодо покарання за вчинення протиправного діяння; з інших причин, що «виявляють непридатність для перебування у складі добровільної поліцейської служби»). Зауважимо, що зміна місця проживання у межах Землі Баден-Вюртемберг не тягне за собою припинення членства у «добровільній поліцейській службі».

Аналізуючи специфіку правового статусу членів «добровільної поліцейської служби», поліцейсти наголошують, що вони наділені правом на необхідну оборону та окремими правами у сфері захисту від загроз. Водночас констатується відсутність підстав для ототожнення «добровільної поліцейської служби» з «народним ополченням» або «міліцією». Натомість визнано, що вона є формою забезпечення контрольованої державою обмеженої участі соціально активного населення (як німців, так й іноземців, які постійно проживають на території федеральних земель) в охороні публічного порядку і безпеки. «Добровільна поліцейська служба» фактично є «громадянською альтернативою неконтрольованим об'єднанням громадян, які переконані, що спроможні самостійно піклуватися про правопорядок», та своєрідним «добровільним ангажементам для громадськості до поліцейської роботи, важливим внеском як у підвищення громадської активності, так й у покращання публічної безпеки» [6]. Монопольне право застосування державного примусу

делеговано органам охорони правопорядку, основоположним завданням яких є забезпечення публічної безпеки і захист особистих прав. На нашу думку, «добровільна поліцейська служба» є об'єктивним наслідком легітимізації держави як монополіста у застосуванні примусу, оскільки вона діє виключно на підставі державної «ліцензії».

«Варта безпеки» Баварії як форма «участі населення у забезпеченні публічної безпеки та порядку» постала відповідно до Закону «Про варту безпеки у Баварії» від 28 квітня 1997 року [7]. Кожна територіальна громада з населенням понад 20 тис. осіб може ініціювати створення «варт безпеки». Нині в Баварії функціонує 65 підрозділів «варт безпеки» у 57 територіальних громадах, включаючи й мегаполіси. Відповідно до ст. 2 Закону «Про варту безпеки у Баварії» місія членів «варт безпеки» полягає у «підтримці поліції при виконанні покладених на неї завдань, особливо у сфері боротьби з вуличною злочинністю». Згідно з п. 1 ст. 8 цього Закону члени «варт безпеки» при захисті від загроз для публічної безпеки наділені дискреційними повноваженнями («члени варт безпеки реалізують свої заходи на розсуд, продиктований обов'язком служби; вони повинні із можливих і придатних заходів обирати такі, що завдадуть якнайменшої шкоди; заходи не можуть завдати збитків, що не є співрозмірними з бажаним результатом; захід має тривати доти, доки не буде досягнута мета або до з'ясування неможливості її досягнення»). Члени «варт безпеки» наділені повноваженнями обмежувати окремі свободи особи. Зокрема, вони мають право затримання осіб, опитування, встановлення особи, видалення особи з певного місця перебування (наприклад, стадіону або іншого громадського місця у разі порушення особою публічного порядку), передачі органам поліції отриманих даних. Разом із тим вони позбавлені права застосування безпосереднього примусу. Закон зобов'язує членів «варт безпеки» зберігати таємницю у справах, до яких вони були причетні при виконанні службових чинностей. Виняток становить інформація зі службового обігу, що «є очевидною для суспільства або її значення не вимагає дотримання вимоги щодо нерозголошення». Поліцейсти стверджують, що поява «варт безпеки» зумовлена прагненням «надати можливість населенню активно підтримувати баварську поліцію без вступу на поліцейську службу», уніфікувати і формалізувати підходи до забезпечення публічної безпеки на локальному рівні, а також унеможливити створення за ініціативою населення неконтрольованих видів «допоміжної поліції». Баварська поліцейська доктрина передбачає переважне залучення «варт безпеки» для патрулювання районів, де існує «підвищена ймовірність вчинення злочинів, однак не така висока, аби потребувалася постійна присутність поліцейських».

Необхідно зазначити, що своєрідним різновидом добровільної поліцейської служби був також «добровільний поліцейський резерв» (Freiwillige Polizei-Reserve) Берліна, який з 2002 р. трансформувався

у «караульну поліцію», що забезпечує охорону стратегічних об'єктів Берліна.

Польська поліцейсько-правова доктрина передбачає надання територіальним громадам права заснування груп самооборони, об'єднаних родовою назвою «громадянська сторожа». Головною передумовою створення «громадянської сторожі» як інституції, покликаної забезпечувати публічну безпеку і порядок, є воля мешканців. Польські поліцейсти наголошують на наявності низки підстав для виокремлення інституту «громадянського затримання» (закріплення у кримінальному законодавстві норм про «необхідну оборону» та «стан крайньої необхідності»; вимоги щодо затримання особи «на гарячому вчинку»; надання допомоги поліцейському; існування громадянського обов'язку повідомлення органів правопорядку про вчинення правопорушень; діяльність органів місцевого самоврядування у сфері публічної безпеки; право створення асоціацій; обов'язок співпраці поліції та їм'яної (міської) сторожі з органами місцевого самоврядування і неурядовими інституціями тощо), що загалом зумовлює необхідність інституціалізації «громадянської сторожі» як різновиду добровільної поліцейської служби. Зважаючи на вказане наголошується на доцільності інституювання і формалізації діяльності груп самооборони, що повинні обмежуватися участю у контролі за станом правопорядку на певній території, спиратися на організаційну і фінансову підтримку поліції та інших органів публічної адміністрації. «Громадянські сторожі» можуть бути організовані у формі товариств (громадських організацій) або створені на підставі ухвали ради їм'яни (міста). Правові засади діяльності товариств визначено нормами Закону «Про товариства» від 7 квітня 1989 р. [8]. Відповідно до ст. 45 даного Закону особи, які прагнуть заснувати асоціацію для здійснення діяльності у сфері охорони публічного порядку, зобов'язані узгодити обсяг діяльності з уповноваженим на охорону публічної безпеки міністром внутрішніх справ і адміністрацією. Форма асоціації уможливає співпрацю з органами місцевого самоврядування і органами державної влади. Слід зазначити, що співпраця з громадськими організаціями, до яких належить «громадянська сторожа», віднесена до основних завдань їм'яни (ч. 19 п. 1 ст. 7 Закону «Про їм'янне самоврядування» від 8 березня 1990 р. [9]), поліції (ч. 3 п. 2 ст. 1 Закону «Про поліцію» від 6 квітня 1990 р. [10]) та їм'яної сторожі (ч. 8 ст. 11 Закону «Про їм'янну сторожу» від 29 серпня 1997 р. [11]). Ради їм'ян (міст) визначають організаційно-правові засади діяльності «громадянські сторожі», умови фінансового забезпечення, форми контролю, а також засади співпраці з територіальними органами поліції та їм'яною (міською) сторожею. Предметне співробітництво може торкатися професійної підготовки, тактики дій спільних патрулів і способів комунікації з дільничними інспекторами поліції, передачі інформації щодо виявлених потенційних загроз і вчинених правопорушень, встановлення зв'язку «грома-

дяньського патруля» з оперативною групою місцевої комендатури поліції або місцевого осередку гмінної (міської) сторожі, підготовки та використання роз'яснювально-превентивних матеріалів. Регулярне патрулювання публічних місць «громадянськими патрулями» є діяльністю, найбільш наближеною до компетенції поліції. Тому «громадянські патрулі» обов'язково повинні координувати свої ініціативи з поліцією та гмінною (міською) сторожею, а «переважною формою їх діяльності є утримання від інтервенції та негайне повідомлення поліції, а також спільне патрулювання з поліцією та гмінною (міською) сторожею, що повинно мати характер превентивного обходу визначеного району» [12].

Пріоритетність створення «громадянських патрулів» пояснюється більшою схильністю населення до співпраці з добровільними квазіполіцейськими формуваннями, аніж з класичною поліцією, яка у суспільній свідомості асоціюється переважно з репресивною діяльністю. Практика створення «громадянських патрулів» поширена на рівні повітових комендатур поліції. Так, у травні 2010 р. повітовою комендатурою поліції у Радомську спільно з повітовим староством, управлінням праці муніципалітетом і мешканцями міста започатковано реалізацію проекту «Громадянські патрулі». Правовою основою діяльності цих патрулів є закони Польщі «Про поліцію» [13], «Про покращання зайнятості та інститути ринку праці» [14], «Про гмінне самоврядування» [15], розпорядження міністра праці та соціальної політики «Про організації інтервенційної праці і публічних робіт, а також одноразове відшкодування витрат з виплачених внесків на соціальне страхування» від 7 січня 2009 р. [16], порозуміння між повітовим комендантом поліції та президентом міста «Про засади співпраці з повітовою комендатурою поліції Радомська у рамках реалізації програми «Разом безпечніше» [17]. Метою проекту є ініціювання нової форми соціальної активності населення, формування почуття відповідальності за стан безпеки у місці проживання (роботи, навчання або відпочинку), реалізація превентивних заходів з метою запобігання злочинності, асоціальної поведінки і патологіям, зміцнення почуття безпеки мешканців міста, а також зменшення рівня безробіття. Проектом передбачено створення фінансованої територіальною громадою спеціальної інституції як своєрідної сполучної ланки між поліцією, муніципалітетом і мешканцями з питань охорони публічної порядку на території гміни. Організація «громадянських патрулів» здійснюється у контексті вирішення проблеми зайнятості у першу чергу молодих осіб, які тривалий час перебувають у статусі тимчасово безробітних. Визначено, що їх члени мають здійснювати свою діяльність у рамках виконання публічних робіт. Обов'язковою вимогою є проходження ними базового навчального курсу, проведення якого забезпечується представниками поліції, прокуратури, суду, міського осередку суспільної допомоги, повітового центру родинної допомоги, пожежної сторожі тощо.

Концептуальні засади організації та діяльності «громадянських патрулів» остаточно не визначено. Поліцейсти наголошують на необхідності уніфікації вимог до кандидатів, оптимізації змісту базового навчального курсу, стандартизації форм діяльності «громадянських патрулів» тощо. Більшість учасників дискусії наполягає на доцільності встановлення єдиного стандарту верифікації кандидатів, який ґрунтувався б на таких критеріях: мінімальний вік, бездоганна репутація і авторитет серед мешканців, проживання у районі майбутнього патрулювання, відповідний стан здоров'я, відсутність судимості, цивільна правосуб'єктність та наявність публічних прав, глибоке панування базового навчального курсу, успішне проходження кваліфікаційної співбесіди та складання «тесту на справність» тощо. Пропонується до базового навчального курсу включити правову підготовку, превенцію правопорушень, техніку самозахисту, надання невідкладної медичної допомоги постраждалим особам, основи криміналістики, стандарти складання службових документів тощо. Окремо наголошується на необхідності нормативно-правового закріплення таких завдань «громадянських патрулів»: охорона місць, об'єктів і майна (наприклад, автотранспорту на паркувальних майданчиках); спостереження за місцем події, а також способом дії та поведінки правопорушників і встановлення їх словесного портрету; інформування поліції доступними засобами щодо існуючих загроз, вчинених правопорушень або спроб їх вчинення; пропагування в локальних спільнотах «моди на безпечну поведінку»; надання населенню порад щодо способів запобігання загрозам і вирішення конфліктів; поширення інформаційно-довідкових матеріалів профілактичного характеру; патрулювання публічних місць; інформування органів публічної адміністрації щодо необхідності вжиття конкретних заходів з метою підвищення рівня публічної безпеки у межах територіальної громади; ініціювання та організація цільових акцій у сфері публічної безпеки (сусідська взаємодопомога, супровід дітей по дорозі до школи) тощо.

Забезпечення публічної безпеки під час масових заходів можливе лише шляхом об'єднання зусиль поліції і населення. Проведення фінальної частини Євро-2012 накладає на органи публічної влади і суспільство велику відповідальність за безпеку людей. Досвід країн – організаторів подібних спортивних форумів свідчить про необхідність залучення населення на засадах волонтерату до забезпечення правопорядку на вулицях міст і місцях скупчення людей (наприклад, у «зонах уболівальника»). Найоптимальнішою організаційною формою участі населення у забезпеченні публічного порядку і безпеки визнано апробовані у Великобританії неозброєні «патрулі мешканців». Їх створення передбачено урядовою Програмою обмеження злочинності та асоціальної поведінки «Разом безпечніше». Міністерством внутрішніх справ і адміністрацією Польщі видано поради «Утворення та функціонування місцевих груп і

міських карт безпеки», де окремо наголошено на перспективі організації муніципальними органами у взаємодії з поліцією добровільних варт (патрулів) за участю населення: «Польська правова система дає можливість територіальним громадам створювати різні групи взаємодопомоги, у тому числі й групи самооборони для покращання стану безпеки, уповноважені виключно на вжиття превентивних заходів і надання допомоги у кризових ситуаціях поліції або іншому органу державної влади. Право інтервенції вони отримують лише у ситуаціях безпосередньої загрози. Громадянська самооборона може бути пов'язана з діяльністю поліції та органів місцевого самоврядування...» [18]. Варто зазначити, що у Польщі накопичено певний досвід організації подібних громадських формувань (наприклад, охорона публічного порядку на вулицях Щецина забезпечується добровільними мобільними вартами мешканців [19]).

Підсумовуючи зазначимо, що однією з найефективніших «моделей безпеки» є засновані на волонтерських засадах добровільні громадські квазіполіцейські формування, до яких належать «добровільні поліцейські служби» (Баден-Вюртемберг, Гессен), «варты безпеки» (Баварія, Саксонія), а також створювані територіальними громадами Польщі групи самооборони, об'єднані родовою назвою «громадянська сторожа». Вони повинні підтримувати органи поліції у сфері «комунальної кримінальної превенції» і здійснення «превентивної боротьби зі злочинністю», тобто їх діяльність передбачає виконання окремих завдань у сфері захисту від небезпеки на рівні територіальної громади. Фактично вони є громадянською альтернативою неконтрольованим об'єднанням громадян і своєрідним «добровільним ангажементам для громадськості до поліцейської роботи». Добровільні громадські поліцейські служби діють виключно на підставі державної «ліцензії», що є об'єктивним наслідком легітимізації держави як монополіста у застосуванні примусу.

Список літератури: 1. Korfes G. Sicherheitspartner im Land Brandenburg. Ergebnisse einer kriminologischen Recherche Kommunale Kriminalitätsverhütung / G. Korfes, K. Sessar. – Potsdam Innenministerium, 1998. – S. 73. 2. Künast R. Alternatives Sicherheitskonzept für Städte und Gemeinden / R. Künast // Bürgerrechte&Polizei. – 1997. – Nr. 3. – S. 52–53. 3. Mainwald K. Community Policing w USA / K. Mainwald // Mit represyjności albo o znaczeniu prewencji kriminalnej. – Kraków : Zakamycze, 2002. – S. 254. 4. Gesetz über den Freiwilligen Polizeidienst in Baden-Württemberg (FPolDG) vom 12. April 1985 // Gesetzblatt. – 1985. – S. 129. 5. Pütter N. Ehrenämtliche PolizeihelferInnen. Freiwillige Polizeidienste, Sicherheitswachen und Sicherheitspartner / N. Pütter, M. Kant // Bürgerrechte&Polizei. – 2000. – Nr. 2. – S. 34–36. 6. Bürgerengagement für Sicherheit: Erfolgsmodell «Freiwilliger Polizeidienst» in über 100 Städten und Gemeinden [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.hessen.de/irj/HMdl_Internet?uid=ee8609a2-f163-a401-e76c-d1505eb31b65. 7. Gesetz über Sicherheitswacht in Bayern (Sicherheitswachtgesetz – SWG) vom 28. April 1997 // Gesetz – und Verordnungsblatt. – 1997. – S. 88. 8. Ustawa Prawo o stowarzyszeniach z dnia 7 kwietnia 1989 r. // Dziennik Ustaw. – 2001. – Nr. 79. – Poz. 855 z późn. zm. 9. Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. // Dziennik Ustaw. – 2001.

– Nr. 142. – Poz. 1591 z późn. zm. **10.** Ustawa o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r. // Dziennik Ustaw. – 2007. – Nr. 43. – Poz. 277 z późn. zm. **11.** Ustawa o strażach gminnych z dnia 29 sierpnia 1997 r. // Dziennik Ustaw. – Nr. 123. – Poz. 779 z późn. zm. **12.** Odpowiedź ministra spraw wewnętrznych i administracji na zaręczenie Nr. 3270 w sprawie straży obywatelskiej [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ5.nsf/main/16F518BA>. **13.** Ustawa o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r. // Dziennik Ustaw. – 2007. – Nr. 43. – Poz. 277 z zm. **14.** Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 r. // Dziennik Ustaw. – 2004. – Nr. 99. – Poz. 1001. **15.** Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. // Dziennik Ustaw. – 2001. – Nr. 142. – Poz. 1591. **16.** Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych oraz jednorazowej refundacji kosztów z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne z dnia 7 stycznia 2009 r. // Dziennik Ustaw. – 2009. – Nr. 5. – Poz. 25. **17.** Porozumienie zawarte pomiędzy Komendantem Powiatowym Policji w Radomsku a Prezydentem Miasta Radomska «Porozumienie w sprawie ustalenia zasad współpracy z Komendą Powiatową Policji w Radomsku w ramach realizacji programu Razem Bezpieczniej» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.e-wspol.edu.pl/bdp/site/content/view/139/26>. **18.** Społeczne wsparcie działań policji – patrole mieszkancow dozwiadczenia btytyjskie w polskiej perspektywie [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kwp.radom.pl/?id=271>. **19.** Woloszzuk D. Ruszyły patrole obywatelskie [Електронний ресурс] / D. Woloszzuk. – Режим доступу: <http://szczecin.gazeta.pl/szczecin/1,34939,111925.html>.

Надійшла до редакції 22.03.2012

Виявлена специфика немецкой и польской национальных доктрин участия населения в осуществлении полицейской деятельности, а также охарактеризовано состояние организационно-правового обеспечения функционирования квазиполицейских институций.

A specific of German and Polish national doctrines of participation of population in realization of police activity is educed, and also the state of the organizational-legal providing of functioning of kvazipolice institutes is described.

УДК 343.123.1

В. Д. Пчолкін

ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КРИМІНАЛЬНОГО СУДОЧИНСТВА

Розглянуто погляди науковців на поняття та сутність оперативно-розшукового забезпечення кримінального судочинства, його завдання та окремі напрями процесуальної регламентації в процесі реформування кримінально-процесуального законодавства України.

Організація розкриття і розслідування злочинів вимагає комплексного використання усіх наявних у розпорядженні ОВС сил і засобів. Одним з основних напрямків такого використання є

організація оперативно-розшукового забезпечення кримінального судочинства.

Правовою підставою для цього є чинне законодавство України, яке передбачає проведення оперативно-розшукової діяльності як на стадії досудового слідства, так і на стадії судового розгляду кримінальних справ. Чинне кримінально-процесуальне законодавство (ст. 103 КПК України) покладає обов'язки на органи дізнання здійснювати необхідні оперативно-розшукові заходи з метою виявлення ознак злочину та осіб, які їх вчинили [1]. Аналіз практики свідчить, що значна частина злочинів в основному виявляються до порушення кримінальної справи шляхом проведення оперативно-розшукових заходів із застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів. Правовою підставою для цього є ст. 6, 8 і 9 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [2]. Застосування оперативно-розшукових заходів у процесі виявлення, розкриття та розслідування злочинів підвищує ефективність оперативно-розшукової діяльності у боротьбі зі злочинністю. Оперативні підрозділи зобов'язані відслідковувати ситуацію, що складається навколо розслідування, вивчати реагування підозрюваних і обвинувачених на слідчі дії, інші процесуальні дії органів дізнання, прокурора, суду стосовно них [3, с. 236–237].

Прагнення законодавців і науковців до обґрунтування правової та наукової основи цього напрямку в теорії кримінального процесу та ОРД обумовлене тим, що воно пов'язане з вирішенням таких складних завдань, як:

- удосконалення організаційних, методичних і тактичних засобів підвищення ефективності одержання фактичних даних, що забезпечують вирішення завдань кримінального судочинства;
- припинення або нейтралізація протидії кримінального середовища встановленню об'єктивної істини по розслідуваних кримінальних справах;
- розробка організаційних і тактичних основ взаємодії суб'єктів ОРД і слідства у вирішенні завдань щодо розслідування вчинених злочинів;
- удосконалення правового регулювання діяльності оперативних і слідчих підрозділів щодо своєчасного, повного та об'єктивного розслідування кримінальних справ;
- дослідження інформаційних і психологічних аспектів взаємодії суб'єктів оперативно-розшукової діяльності та слідства під час виконання ними функцій розкриття і розслідування злочинів.

Вирішенню окремих питань оперативно-розшукового забезпечення кримінального судочинства можуть сприяти норми, передбачені у проекті КПК, підготовленому робочою групою при Адміністрації Президента України [4]. На думку науковців, цей проект відрізняється від звичних уявлень про кримінальний процес взагалі. Він не просто містить низку інститутів, які вносять свіжий струмінь у процесуальні норми, а й передбачає інноваційні

процедури, які вносять нову парадигму застосування оперативнорозшукової діяльності в кримінально-процесуальному доказуванні [5, с. 44; 6, с. 17]. У проекті містяться багато очікуваних науковцями та практиками новел. Найбільш істотні новели передбачають розширення можливостей використання матеріалів оперативнорозшукової діяльності у кримінальному процесі та визначення нових підходів до отримання та оцінки доказів.

Останнім часом у нормативно-правових актах, наукових дослідженнях та спеціальній літературі приділяється значна увага проблемі оперативнорозшукового забезпечення кримінального судочинства. Окремі питання цієї проблеми отримали наукове обґрунтування в роботах науковців у галузі кримінального процесу та оперативнорозшукової діяльності О. М. Абрамова, О. М. Бандурки, Б. Є. Богданова, Е. О. Дідоренка, О. В. Капліної, І. О. Клімова, П. М. Павлика, М. М. Перепелиці, М. А. Погорецького, Б. Г. Разовського, Г. К. Сінілова, В. Д. Швеця, І. Р. Шинкаренка та ін.

Позиція багатьох науковців і практиків у галузі кримінального процесу та ОРД ґрунтується на безумовній неприпустимості самої можливості існування у правовій державі ситуації, коли уповноважені на те органи ніби отримують у кримінальному судочинстві докази в непроцесуальній формі [7]. Виходячи з цього, фактичні дані, отримані у процесі ОРД, не можуть бути визнані доказами у кримінальній справі без їх джерел [8, с. 536]. Вони вважають, що вирішення назрілої проблеми визнання процесуального статусу ОРД у кримінальному судочинстві у частині виявлення та фіксації доказів ніякою мірою не призводить до будь-якої ломки основоположних принципів кримінального процесу в контексті його мети і завдань.

Незважаючи на те, що навколо поняття та сутності оперативнорозшукового забезпечення кримінального судочинства вже давно триває дискусія, дотепер серед науковців ще немає єдиного бачення щодо його характеру, змісту і трактування.

Мета публікації полягає у необхідності розгляду суті й змісту вкладених у поняття оперативнорозшукового забезпечення кримінального судочинства, визначенні етимології терміна «забезпечення», дослідженні поглядів науковців на його визначення, а також на проблеми нормативно-правового регулювання оперативнорозшукового забезпечення кримінального судочинства та удосконалення механізму його реалізації.

Звернення до цього питання продиктоване бажанням обґрунтувати концепцію оперативнорозшукового забезпечення кримінального судочинства, яка б відповідала сучасному рівневі розвитку наукової методології та сприяла реалізації її принципів та ідей у вирішенні завдань розкриття і розслідування злочинів. Ця стаття є запрошенням науковців і практиків до дискусії, мета якої – удосконалення правового регулювання механізму реалізації оперативнорозшукової функції в умовах реформування кримінально-процесуального законодавства.

Широке застосування, яке одержало оперативно-розшукове забезпечення кримінального судочинства у найрізноманітніших ситуаціях практичної діяльності та фрагментарних дослідженнях, створює враження очевидності його змісту і породжує суперечливі тлумачення. У силу цього та виходячи з необхідності наукового обґрунтування концепції оперативно-розшукового забезпечення кримінального судочинства, яка б відповідала сучасному рівневі наукової методології, спробуємо здійснити аналіз думок науковців та викласти авторське бачення досліджуваної проблеми.

Одним із перших сформулював визначення поняття оперативно-розшукового забезпечення кримінального судочинства Б. Є. Богданов. Він довів, що це система логічно пов'язаних і взаємообумовлених заходів, реалізованих співробітниками оперативних підрозділів для своєчасного порушення кримінальної справи за фактом виявлення конкретного злочину, вирішення питання про початок розслідування, проведення його в оптимальний термін, з достатньою повнотою і всебічністю [9]. Цінність дефініції, запропонованої Б. Є. Богдановим, полягає в тому, що оперативно-розшукове забезпечення розглядається як системне утворення, яке складається з ряду елементів, а саме:

а) слідчий та органи дізнання (в особі оперативних підрозділів) об'єднані спільною метою і зобов'язані докладати спільних зусиль для розкриття і розслідування злочинів, сполучаючи властиві їм методи й засоби отримання інформації при точному розмежуванні компетенції;

б) діяльність працівників ОВС, якщо вона здійснюється у зв'язку з порушенням кримінальної справи і проведенням досудового слідства, має забезпечувальний характер і цілком підпорядкована інтересам слідства;

в) основною метою оперативно-розшукового забезпечення процесу розслідування злочинів виступає створення сприятливих умов для повного, всебічного та об'єктивного розслідування;

г) суб'єктами забезпечення слідства необхідною інформацією в процесі розслідування злочинів є працівники оперативних підрозділів ОВС, за матеріалами яких і було прийнято рішення щодо порушення кримінальної справи;

д) об'єктами розглянутої діяльності виступають факти, особи, обставини, предмети і документи, необхідні для розкриття і розслідування злочинів, тобто відомості про носії доказової інформації.

Але необхідно зауважити, що в цьому визначенні Б. Є. Богданов припустився змішування компетенції суб'єктів ОРД і кримінально-процесуальної діяльності. Зокрема, вирішення питань щодо початку і терміну розслідування кримінальних справ не може входити до компетенції перших, а складає виняткову компетенцію слідчих ОВС або прокурора.

У подальших наукових дослідженнях оперативно-розшукове забезпечення досудового слідства розглядається окремими

науковцями як один з організаційно-тактичних комплексів оперативно-розшукових заходів.

Наприклад, О. М. Абрамов та І. О. Клімов під оперативно-розшуковим забезпеченням розслідування злочинів розуміють «засновану на законі й відомчих нормативних актах комплексну систему оперативно-розшукових заходів, що здійснюються оперативно-розшуковими підрозділами органів внутрішніх справ і спрямовані на безперервне, своєчасне і повне забезпечення досудового слідства інформацією, яка містить сукупність фактичних даних про обставини розслідуваних злочинів» [10, с. 10].

Подібне визначення оперативно-розшукового забезпечення розслідування злочинів на досудових стадіях формулює П. М. Павлик, який вважає, що це «система передбачених чинним законодавством і нормативними актами заходів, здійснюваних оперативними підрозділами кримінальної міліції й направлених на безперервне, своєчасне і повне забезпечення досудового слідства гласною та негласною інформацією, що містить фактичні дані про обставини злочину і осіб, що його вчинили, а також інші дані, які необхідні для ефективного проведення слідчих дій» [11, с. 86].

Окремі науковці звужують це поняття, ототожнюючи його з оперативно-розшуковим «супроводженням» процесу розслідування злочинів. Наприклад, М. М. Перепелиця та І. Р. Шинкаренко вважають, що це самостійна організаційно-тактична форма ОРД, яка являє собою комплекс заходів оперативно-пошукового характеру з установлення фактів і обставин, що підлягають доказуванню по кримінальних справах, джерел інформації про них з метою забезпечення слідства даними, що сприяють з'ясуванню істини і покаранню винних відповідно до закону [12, с. 42]. На їх думку, необхідність проведення оперативно-розшукових заходів у рамках цієї організаційно-тактичної форми ОРД викликана тим, що під час розслідування злочинів і в процесі судового розгляду кримінальних справ обвинувачені та їхні зв'язки протидіють кримінальному судочинству.

Важко погодитися з думкою науковців у частині віднесення оперативно-розшукового «супроводження» процесу розслідування злочинів до змісту організаційно-тактичної форми оперативно-розшукової діяльності. У теорії ОРД вже визначено таку організаційно-тактичну форму діяльності оперативних підрозділів, як оперативна розробка, в рамках якої допускається проведення комплексу або системи оперативно-розшукових заходів. Її правовою основою є ст. 9 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», яка вимагає у кожному випадку наявності підстав для проведення оперативно-розшукової діяльності заводити оперативно-розшукову справу [2]. В практичній діяльності оперативних підрозділів оперативно-розшукове супроводження розслідування кримінальних справ проводиться у процесі ведення оперативно-розшукових справ, що є одним з елементів оперативно-розшукового забезпечення кримінального судочинства. Це комплекс оперативно-

розшукових заходів в інтересах конкретної кримінальної справи з метою: пошуку і фіксації фактичних даних, що можуть бути доказами у цій справі; забезпечення всебічного, повного і об'єктивного дослідження обставин справи і безпеки учасників кримінального судочинства; постійного інформування органів досудового слідства і суду про дії підозрюваних, обвинувачуваних та інших осіб, які вчиняють негативний вплив на учасників кримінального судочинства і протидіють встановленню істини у справі. Оперативно-розшукове супроводження розслідування кримінальних справ виступає як комплексна система оперативно-розшукових заходів, спрямованих на своєчасне і повне розслідування конкретних злочинів.

У цілому оцінюючи позитивно методологію і сутність оперативно-розшукового забезпечення у розглянутих дефініціях, на нашу думку, необхідно провести аналіз етимології цього терміна в інтересах уточнення його змісту. У тлумачному словнику української мови «забезпечення» пояснюється як «...те, чим забезпечують... що-небудь». Термін «забезпечити» тлумачиться як обов'язок «постачати щось у достатній кількості, задовольняти когось-, що-небудь у якихось потребах» або «створювати надійні умови для здійснення чого-небудь; гарантувати щось. Захищати, охороняти кого-, що-небудь від небезпеки» [13].

Виходячи з такого тлумачення поняття, необхідно розглядати оперативно-розшукове забезпечення на рівні діяльності, але ніяк не дій. Проведене дослідження етимології та змісту наведених понять дає можливість зробити висновок, що змістове навантаження професійного терміна «оперативно-розшукове забезпечення» є значно ширшим, ніж «супроводження». Тому нам більше імпонує методологічний підхід тих дослідників проблеми оперативно-розшукового забезпечення кримінального судочинства, які розкривають не просто його наукову дефініцію, але й характеризують структурно-змістові елементи, що дозволяють визначити його місце у системі теорії ОРД, удосконалити практику правового регулювання і однакового застосування у вирішенні завдань кримінального судочинства [14].

У зв'язку з цим ми поділяємо погляди І. О. Клімова і Г. К. Сінілова на поняття оперативно-розшукового забезпечення. Вони визначають оперативно-розшукове забезпечення кримінального судочинства як «систему заходів, що здійснюються суб'єктами оперативно-розшукової діяльності з метою: створення оптимальних умов для здійснення повного та об'єктивного процесу доказування; припинення або нейтралізації протидії кримінального середовища виконанню правоохоронної функції держави; виконання функції захисту (безпеки) учасників кримінального процесу; реалізації принципу невідворотності відповідальності винних за вчинене» [15, с. 12].

Вважаємо, що вирішенню проблем процесуальної регламентації оперативно-розшукового забезпечення кримінального судочинства будуть сприяти норми, визначені у 21-й главі проекту КПК, яка має назву «Негласні слідчі (розшукові) дії». У її § 1 «Загальні

положення про негласні слідчі (розшукові) дії» детально регламентовано: підстави проведення негласних слідчих (розшукових) дій; порядок розгляду клопотань щодо їх проведення; фіксація ходу і результатів цих дій та їх використання у доказуванні; порядок повідомлення осіб, щодо яких вони проводились, та ін. [4].

У проєкті КПК України у рамках комплексу негласних слідчих (розшукових) дій передбачено проведення вже апробованих практикою оперативно-розшукових заходів, таких як: контрольоване постачання; контрольна та оперативна закупівля; спеціальний слідчий експеримент; імітування обстановки злочину. Крім того, слідчому надається право; обстеження публічно недоступних місць, житла чи іншого володіння особи; установалення місцезнаходження радіоелектронного засобу; спостереження за особою, річчю або місцем та проведення аудіо-, відеоконтролю. Дозволяється із санкції суду втручання у приватне спілкування, під яким законодавець розуміє доступ до змісту спілкування за умов, коли учасники спілкування мають достатні підстави вважати, що спілкування є приватним. Різновидами такого втручання у приватне спілкування є: аудіо-, відеоконтроль особи; арешт, огляд і виїмка кореспонденції; зняття інформації з телекомунікаційних мереж та з електронних інформаційних систем.

Процесуальний статус може набути і агентурний метод отримання інформації. Стаття 268 проєкту КПК «Виконання спеціального завдання з розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації» передбачає, що під час досудового розслідування тяжких або особливо тяжких злочинів можуть бути отримані відомості, речі й документи, які мають значення для досудового розслідування, особою, яка відповідно до закону виконує спеціальне завдання, беручи участь в організованій групі чи злочинній організації, або учасником вказаної групи чи організації, який на конфіденційній основі співпрацює з органами досудового розслідування. А ст. 271 проєкту КПК «Використання конфіденційного співробітництва» надає право слідчому використовувати інформацію, отриману внаслідок конфіденційного співробітництва з іншими особами, або залучати цих осіб до проведення негласних слідчих (розшукових) дій у випадках, передбачених цим Кодексом.

Ці новели відображають нові підходи у вирішенні найбільших проблем оперативно-розшукового забезпечення кримінального судочинства. Вважаємо, що таке законодавче вирішення питань використання можливостей оперативно-розшукової діяльності у кримінальному процесі має вкрай важливе значення. Воно безумовно потребує внесення змін до чинного законодавства, що регулює оперативно-розшукову діяльність.

Прийняття нового Кримінального процесуального кодексу України та пов'язаних із ним змін до інших законів України дозволить зробити важливий крок у напрямку утвердження верховенства права і розбудови України як правової та демократичної держави,

основною метою діяльності якої у сфері кримінального судочинства є не тільки покарання винного, а й забезпечення можливостей для ефективного захисту прав, свобод та інтересів громадян, суспільства і держави. І в цьому значну роль повинно відіграти оперативно-розшукове забезпечення кримінального судочинства, під яким слід розуміти заснований на законах і підзаконних нормативних актах організаційно-тактичний комплекс оперативно-розшукових заходів, що проводиться з метою: створення оптимальних умов для здійснення повного та об'єктивного процесу доказування; припинення або нейтралізації протидії кримінального середовища розкриттю і розслідуванню злочинів.

Список літератури: 1. Кримінально-процесуальний кодекс України : від 28 груд. 1960 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1961. – № 2. – Ст. 15. 2. Про оперативно-розшукову діяльність : закон України від 18 лют. 1992 р. № 2135-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303. 3. Бандурка О. М. Оперативно-розшукова діяльність : підручник / О. М. Бандурка. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – Ч. I. – 336 с. 4. Проект Кримінального процесуального кодексу України : станом на 12 січ. 2012 р. : реєстр. № 9700 від 13 січ. 2012 р. [Електронний ресурс] / суб'єкт законод. ініц-ви Президент України ; [Нац. комісія із зміцнення демократії та утвердження верховенства права ; підгот. Робочою групою при Адміністрації Президента України]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=42312. 5. Капліна О. В. Проблеми реформування кримінального судочинства України / О. В. Капліна // Досудове розслідування: актуальні проблеми та шляхи їх вирішення : наук.-практ. семінар (23 жовт. 2009 р.). – Х. : Ін-т підгот. юрид. кадрів для СБУ НЮАУ ім. Ярослава Мудрого ; Оберіг, 2009. – С. 43–46. 6. Швець В. Д. Кримінально-процесуальне законодавство України: концепція і парадигми сучасності / В. Д. Швець // Теорія та практика кримінального судочинства : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 20–21 трав. 2011 р.) / МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х. : ХНУВС, 2011. – С. 17–19. 7. Дидоренко Э. А. Процессуальный статус ОРД в уголовном судопроизводстве : монография / Э. А. Дидоренко, С. А. Кириченко, Б. Г. Разовский. – Луганск : РИО ЛИВД, 2000. – 74 с. 8. Погорельский М. А. Функциональное призначення оперативно-розшукової діяльності у кримінальному процесі : монографія / М. А. Погорельский. – Х. : Арсіс, ЛТД, 2007. – 576 с. 9. Богданов Б. Е. Оперативно-розыскное обеспечение расследования хищений социалистического имущества, должностных и хозяйственных преступлений / Б. Е. Богданов. – М. : МВД СССР, 1982. – 34 с. 10. Абрамов А. М. Организационно-тактические формы оперативно-розыскной деятельности : лекция / А. М. Абрамов, И. А. Климов. – М. : ЮИ МВД РФ, 1995. – 28 с. 11. Павлик П. М. Оперативно-розшукове забезпечення розслідування злочинів у досудових стадіях кримінального процесу : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 21.00.06 «Оперативно-розшукова діяльність» / Павлик Петро Михайлович. – К., 1998. – 17 с. 12. Перепелица Н. Н. Оперативно-розыскное сопровождение уголовного судопроизводства и судебного разбирательства / Н. Н. Перепелица, И. Р. Шинкаренко // Оперативно-розшукова діяльність: проблеми та шляхи їх розв'язання : (Додаток до «Вісника ЛІВС МВС України» № 3, 1998). – Луганськ : РВВ ЛІВС МВС України, 1998. – С. 30–47. 13. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2002. – 1440 с.

14. Пчолкін В. Д. Розкриття злочинів у харчовій промисловості : монографія / В. Д. Пчолкін. – О. : НДРВВ ОІВС НУВС, 2005. – 376 с. 15. Климов И. А. Теоретические аспекты оперативно-розыскного обеспечения уголовного судопроизводства / И. А. Климов, Г. К. Синилов // Теоретико-прикладные проблемы оперативно-розыскной деятельности в России и Украине на современном этапе : материалы рос.-укр. междуз. науч.-практ. конф., Белгород – Харьков, 4–5 июня 1999 г. – Белгород : БЮИ МВД России, 2000. – С. 5–14.

Надійшла до редакції 17.03.2012

Рассмотрены взгляды ученых на понятие и сущность оперативно-розыскного обеспечения уголовного судопроизводства, его задачи и некоторые направления процессуальной регламентации в процессе реформирования уголовно-процессуального законодательства Украины.

Scientists' points of view on the concept and essence of the operational and investigational support of criminal proceeding on the stage of the pre-trial inquiry, its tasks and certain directions of procedural regulation during the reforming of the criminal procedure legislation of Ukraine are examined.

УДК 343.98(477)

Р. Л. Степанюк

ТАКТИЧНІ ЗАВДАННЯ РОЗСЛІДУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ, ВЧИНЕНИХ У БЮДЖЕТНІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ

На основі аналізу наукових праць та слідчої практики запропоновано визначення тактичного завдання розслідування та їх класифікацію, наведено найбільш типові загальні основні та проміжні тактичні завдання, що можуть бути виділені при формуванні окремих криміналістичних методик розслідування злочинів у бюджетній сфері України.

Комплекси значущих у криміналістичному сенсі завдань розслідування певних категорій злочинів є важливою складовою окремих криміналістичних методик. У науковій літературі питанням їх розроблення і диференціації приділялась певна увага як у загальнотеоретичному аспекті, так і стосовно формування окремих методик розслідування. Водночас щодо розслідування злочинів у бюджетній сфері України ці проблеми залишаються без розгляду, що не йде на користь якості науково-методичних рекомендацій. Тому визначення і класифікація тактичних завдань, що постають перед слідством у кримінальних справах цієї категорії, є актуальним завданням як у науковому, так і практичному сенсі.

Завдання розслідування розглядаються як певні орієнтири у пізнавальній діяльності слідчого, що впливають на вибір методики розслідування в цілому і тактичної лінії слідчого на певному етапі [1, с. 115]. Водночас в окремих методиках розслідування специфічні завдання, характерні для відповідних категорій злочинів, виділяються досить рідко, що за цілком вірним зауваженням

© Степанюк Р. Л., 2012

В. В. Тищенко не відповідає принципам розроблення методик, оскільки позбавляє слідчого можливості ясно уявити характер і зміст поставлених завдань на відповідному етапі розслідування, їх значення, виділення першорядних для відповідної ситуації завдань, а отже – чітко уявити напрям розслідування, його проміжні рубежі, що призводить до деструктивних явищ у слідчо-криміналістичній діяльності, знижує її організаційно-управлінську ефективність і в цілому негативно позначається на результативності розслідування [2, с. 199].

Загалом класифікація завдань розслідування здійснюється за різними підставами. Так, В. А. Журавель вважає, що їх можна класифікувати за обсягом на основні (загальні, стрижневі) та локальні (проміжні), за сферою реалізації – стратегічні й тактичні [3]. За концепцією вченого, стратегічні завдання розслідування формулюються, виходячи з обставин, що підлягають з'ясуванню. Вони вирішуються за допомогою типових систем слідчих дій. У свою чергу, тактичні завдання виконуються за рахунок проведення тактичних операцій, які доповнюють оптимальні системи слідчих дій, а необхідність їх провадження виникає тоді, коли тактичне завдання неможливо розв'язати іншими засобами та в інший спосіб [4, с. 16–17].

На нашу думку, доцільність виділення стратегічних завдань розслідування не викликає сумніву. Однак вважаємо, що точніше було б розуміти їх як загальні цілі, які повинні вирішуватись під час розслідування будь-якого злочину. Тобто вони мають визначатись безвідносно до певних видів і груп злочинів, оскільки виступають загальними орієнтирами як у науковій діяльності щодо формування методичних рекомендацій, так і в роботі слідчого за будь-якою конкретною справою. Їх правильніше іменувати саме стратегічними, а не загальними, оскільки загальне виражає властивості певної кількості одиничних форм. У свою чергу, завдання можуть бути виділені щодо різних сукупностей актів розслідування, тому тактичні завдання також можуть бути загальними щодо однієї кількості процесів і окремими – щодо іншої.

Вважаємо, що тактичне завдання розслідування може бути визначено як зумовлену правовими, часовими або ситуаційними чинниками конкретну проміжну мету розслідування, якої необхідно досягти шляхом застосування криміналістичних засобів, прийомів і методів. При цьому правова зумовленість тактичних завдань означає їхню залежність від норм матеріального і процесуального права, часова – від етапу розслідування, а ситуаційна – від обстановки, що складалась на певний момент розслідування.

А. Ф. Волобуєв виділяє у структурі методики розслідування завдання пізнавального, організаційного, психологічного та виховного характеру, виділивши основні властивості кожної групи. Учений також диференціює пізнавальні тактичні завдання залежно від засобів вирішення на: а) ті, які можуть бути вирішені шляхом

застосування певного тактичного прийому в рамках окремої слідчої дії; б) які вирішуються шляхом проведення окремої слідчої дії або оперативно-розшукового заходу; в) які для свого вирішення потребують комплексу слідчих дій, оперативно-розшукових та організаційних заходів [5, с. 102–105]. Такий підхід має важливе гносеологічне значення в аспекті з'ясування сутності завдань, що постають перед слідчим. Однак, він потребує розширення з метою забезпечення можливості класифікації тактичних завдань у побудові окремих криміналістичних методик.

Суттєву увагу питанням диференціації завдань у методиках розслідування, а також побудові їх системи приділяє В. В. Тіщенко. Він виділив, по перше, загальні завдання у кожній кримінальній справі незалежно від роду або виду злочинів, що розслідуються, а по-друге – спеціальні комплекси методико-криміналістичних завдань, зумовлених функціями і змістом слідчої діяльності (етапні, видові, етапно-видові, тактичні) [2, с. 195–204]. При цьому, на думку вченого, етапні завдання обумовлені цілями слідчої діяльності на відповідному етапі розслідування; видові – особливостями предмета доказування і криміналістичною характеристикою; етапно-видові – предметом доказування і криміналістичною характеристикою стосовно етапів розслідування; тактичні – сформовані слідчими ситуаціями [6, с. 133]. Б. В. Щур, у цілому вважаючи важливою наведену класифікацію завдань розслідування, звертає увагу на суперечливість запропонованої автором їх диференціації за етапністю, тактичністю або методичністю, сумнівність залежності завдань розслідування від абстрактної категорії криміналістичної характеристики злочинів, декларативність більшості запропонованих завдань [7, с. 191]. При цьому науковець, на жаль, не формує власних рекомендацій щодо удосконалення системи завдань розслідування в криміналістичній методиці. Крім того, не можна погодитись із тим, що наведені завдання мають декларативний характер. Дійсно, вони мають високий ступінь узагальненості щодо прикладного використання під час розслідування конкретних злочинів, однак виступають підґрунтям для формування наукових методичних рекомендацій і сприяють конкретизації та подальшій деталізації тактичних завдань в окремих методиках.

На нашу думку, В. В. Тіщенко в цілому вірно обрав підставами для диференціації спеціальних завдань розслідування в криміналістичній методиці фактори, які обумовлюють їх виникнення і вирішення у процесі досудового слідства. Відомо, що такими факторами є їх зумовленість видом злочину, елементами механізму злочинної діяльності, предметом доказування, етапом розслідування і слідчою ситуацією. З іншого боку, вбачається можливим удосконалити запропоновану класифікацію із застосуванням більш прагматичного підходу для формування окремих криміналістичних методик.

У зв'язку з цим, на нашу думку, слід уточнити термінологію, оскільки, як вже зазначалось вище, тактичне завдання розсліду-

вання є більш усталеним терміном, ніж спеціальне, яке протиставляється загальному, а не стратегічному. Відповідно, ситуаційно обумовлені завдання доцільно називати не тактичними, а ситуаційними. З метою наближення класифікації тактичних завдань до потреб формування криміналістичних методик вважасмо за можливе і доцільне намагатись будувати класифікацію на підставах, пов'язаних із ієрархією і структурною побудовою останніх, що дозволить чіткіше диференціювати відповідні завдання в конкретному науковому продукті.

Таким чином, уявляється, що тактичні завдання в методиках розслідування злочинів, вчинених у бюджетній сфері України, слід класифікувати таким чином:

1. Залежно від сфери застосування: а) індивідуально-конкретні, які визначаються слідчим під час розслідування певного злочину; б) типові, які визначаються на підставі наукового узагальнення і аналізу слідчої практики під час формування окремих криміналістичних методик розслідування.

2. Залежно від обсягу застосування: а) загальні – ті, що можуть бути поширені на велику групу злочинів і виділені стосовно загальних методик розслідування; б) спеціальні, які виділяються щодо певної вузької групи злочинів (виду, підвиду, технології).

3. Залежно від фактору, що впливає на визначення тактичних завдань розслідування: а) тактичні завдання, обумовлені видом злочину (технологією злочинної діяльності); б) тактичні завдання, обумовлені механізмом злочину і предметом доказування; в) тактичні завдання, обумовлені стадією або етапом розслідування; г) тактичні завдання, обумовлені слідчою ситуацією; д) тактичні завдання, обумовлені сполученням кількох факторів.

4. Залежно від місця у структурі криміналістичної методики: а) тактичні завдання стадії порушення кримінальної справи; б) тактичні завдання початкового етапу розслідування; в) тактичні завдання наступного етапу розслідування; г) тактичні завдання окремих слідчих дій.

5. Залежно від можливостей вирішення: а) основні, які можна вирішити тільки шляхом проведення всього комплексу слідчих дій, оперативно-розшукових та інших заходів на відповідному етапі розслідування у певній слідчій ситуації; б) складні проміжні – ті, які можна вирішити шляхом проведення тактичної операції; в) прості проміжні, які можна вирішити шляхом проведення окремої слідчої дії; г) внутрішні тактичні, які можна вирішити шляхом тактичного прийому або тактичної комбінації в межах однієї слідчої дії.

В інтересах розробки загальної методики розслідування злочинів, вчинених у бюджетній сфері України, як підстави для формування методологічних і практичних рекомендацій, що мають наукове і практичне значення, перш за все, для побудови методик нижчого рівня, можуть бути виділені загальні типові тактичні

завдання розслідування. До їх числа можна віднести наступні: 1) критичний аналіз і правильна процесуально-криміналістична оцінка матеріалів, наданих заявником і/або зібраних у ході перевіркової діяльності органом дізнання; 2) перевірка представлених джерел інформації; 3) доповнення одержаної інформації; 4) прийняття обгрунтованого процесуального рішення про порушення кримінальної справи, вжиття заходів щодо запобігання злочинам або їх припинення, коли вони готуються або тривають; 5) аналіз наявної інформації про обставини події, що розслідується; 6) оцінка ступеня трудомісткості подальшого розслідування і вирішення питання про залучення достатніх сил і засобів, у першу чергу, шляхом налагодження взаємодії з оперативними підрозділами та ревізійними органами; 7) висунення загальних версій про подію в цілому, окремих версій про її головні обставини; 8) оцінка слідчої ситуації, що склалась, і визначення основних і проміжних тактичних завдань розслідування; 9) розроблення загального плану розслідування, індивідуальних планів роботи членів слідчо-оперативної групи; 10) пошук, збирання і оцінка інформації про основні елементи предметів доказування за виявленими злочинами; 11) пошук, збирання і оцінка інформації про інші злочини, пов'язані з виявленими; 12) пошук, збирання і оцінка інформації про нез'ясовані або недостатньо з'ясовані елементи предметів доказування за кожним виявленим злочином; 13) вивчення особи обвинуваченого; 14) відшкодування заподіяної злочином шкоди; 15) профілактика аналогічних злочинів. Формування криміналістичних комплексів слідчих та інших дій у рамках методик розслідування здійснюється на підставі визначення відповідних переліків основних тактичних завдань з урахуванням специфіки складів досліджуваних злочинів, предмета доказування, етапу розслідування і типової слідчої ситуації.

Найбільш типовими серед загальних складних проміжних завдань розслідування злочинів у бюджетній сфері, які потребують організації тактичних операцій, є: 1) затримання підозрюваних; 2) пошук інформації про всіх співучасників і роль кожного у вчиненні злочину; 3) розшук обвинуваченого, що переховується; 4) виявлення ознак інших злочинів, пов'язаних із розслідуваним; 5) виявлення корумпованих зв'язків; 6) нейтралізація протидії розслідуванню; 7) забезпечення збереження документів, що мають значення для справи як джерела доказової інформації; 8) забезпечення відшкодування заподіяної злочином шкоди; 9) виявлення і припинення злочинів, що готуються або продовжуються; 10) запобігання можливому злочині; 11) встановлення причин і умов, що сприяли вчиненню злочину, і вжиття заходів щодо їх усунення тощо.

У криміналістичних методиках нижчого рівня наведені тактичні завдання мають бути деталізовані, в результаті чого можуть бути виділені спеціальні тактичні завдання, які є підставами для побудови типових загальних систем слідчих та інших дій і тактичних операцій.

Підсумовуючи викладене, відзначимо, що тактичне завдання розслідування у криміналістичній методиці являє собою зумовлену правовими, часовими або ситуаційними чинниками його конкретну проміжну мету, яку необхідно досягти шляхом застосування криміналістичних засобів, прийомів і методів. У методиці розслідування злочинів, вчинених у бюджетній сфері України, можуть бути виділені загальні типові тактичні завдання, які є підставами для формування відповідних науково-практичних рекомендацій, визначення спеціальних тактичних завдань у методиках нижчого рівня, що є перспективним напрямом подальших наукових досліджень.

Список літератури: 1. Лузгин И. М. Методологические проблемы расследования / И. М. Лузгин. – М. : Юрид. лит., 1973. – 216 с. 2. Тищенко В. В. Корыстно-насильственные преступления: криминалистический анализ : монография / В. В. Тищенко. – Одесса : Юридична література, 2002. – 360 с. 3. Журавель В. Системи слідчих дій та тактичні операції в структурі окремої криміналістичної методики розслідування злочинів / В. Журавель [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.info-library.com.ua/books-text-10060.html>. 4. Журавель В. А. Обставини, що підлягають з'ясуванню, у структурі криміналістичної методики / В. А. Журавель // Теорія та практика судової експертизи і криміналістики. – Вип. 10. – 2010. – С. 12–20. 5. Волобуєв А. Ф. Проблеми методики розслідування розкрадань майна в сфері підприємництва : монографія / А. Ф. Волобуєв. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – 336 с. 6. Тищенко В. В. Теоретичні і практичні основи методики розслідування злочинів : монографія / В. В. Тищенко. – О. : Фенікс, 2007. – 260 с. 7. Щур Б. В. Теоретичні основи формування та застосування криміналістичних методик : монографія / Б. В. Щур ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х. : Харків юридичний, 2010. – 319 с.

Надійшла до редколегії 20.01.2012

На основе анализа научных работ и следственной практики предложены определение тактической задачи расследования и их классификация, приведены наиболее типичные общие основные и промежуточные тактические задачи, которые могут быть выделены при формировании частных криминалистических методик расследования преступлений в бюджетной сфере Украины.

Based on the analysis of scientific works and investigative practices, the definition of tactical tasks of investigation and their classification are proposed. There most typical common main and intermediate tactical tasks that can be allocated in the formation of private investigative criminalistics techniques in the budget sector in Ukraine are shown.

УДК 343.971

І. О. Теличкін**ЗАПОБІГАННЯ «ПОЛІЦЕЙСЬКИМ ЗЛОЧИНАМ» У ВИГЛЯДІ ПРИМУШУВАННЯ ОСІБ ДО САМООБМОВИ: ДОСВІД США**

Розглянуто кримінально-правову характеристику та класифікацію злочинів серед працівників поліції США, зокрема злочинів у вигляді примушування особи до неправдивого зізнання у вчиненні злочину або правопорушення (самообмови). Окреслено види самообмов та розкрито заходи профілактики цього явища у США.

Питання наукового забезпечення законності в діяльності органів внутрішніх справ України передбачає вивчення передового світового досвіду в цій сфері. Тому безсумнівний інтерес викликає вивчення досвіду США у сфері запобігання деяким видам посадових злочинів, що вчиняються працівниками поліції, а саме: примушування особи до неправдивого зізнання у вчиненні злочину або правопорушення (самообмови); незаконне затримання та арешт (взяття під варту); фальсифікація доказів; залякування; жорстоке поводження з громадянами (неправомірне застосування сили); корупція; політичне переслідування; расове профілювання; незаконне спостереження; так зване порушення законності з альтруїстичних мотивів тощо [1].

З огляду на формат цієї статті зосередимося на злочині, що вважається американськими кримінологами одним з найнебезпечніших – примушуванні особи до неправдивого зізнання у вчиненні злочину або правопорушення (самообмови) [2–5]. Звернувшись до кримінально-правової характеристики цього діяння, окреслюючи види самообмов, з'ясовуючи причини та заходи профілактики цього явища, ми маємо на меті компенсувати певним чином відсутність дослідження цієї проблеми у вітчизняній літературі.

Американські кримінологи під неправдивим зізнанням у вчиненні злочину або правопорушення (самообмовою) розуміють завідомо неправдиві показання підозрюваного (обвинуваченого) стосовно своєї уявної причетності до вчиненого злочину [2]. При цьому неправдиві зізнання у вчиненні злочину або правопорушення (самообмови) поділяються на прості (самозвинувачення) та складні, які крім самозвинувачення містять звинувачення інших осіб. Серед неправдивих зізнань розрізняють: а) повну самообмову (коли заявник абсолютно непричетний до злочину); б) часткову самообмову (коли причетність до вчинення злочину перебільшено); в) реальну самообмову (стосовно дійсно вчиненого злочину); г) реальну самообмову (стосовно вигаданого злочину); д) добровільно самообмову (коли заявник звинувачує себе добровільно) і вимушену самообмову (коли заявник звинувачує себе під тиском) [6].

Самообмова – досить розповсюджене явище в історії північно-американської юстиції. Коли після викрадення 20-місячного сина Чарльза Ліндберга у 1932 р. було розпочато дворічне розслідування, у вбивстві було звинувачено якогось Бруно Річарда Хауптмана. Хауптман був визнаний судом винним у вчиненні вбивства першого ступеня і страчений, незважаючи на те, що послідовно заперечував свою вину. Як виявилось згодом, під час пошуків дитини понад 100 осіб зізналися в її викраденні. Один із тих, хто зізнався, Гастон Мінз, колишній агент ФБР, навіть отримав за це самозвинувачення 100 000 доларів від одного з мешканців Вашингтону. Мінз був засуджений до 15 років ув'язнення і помер у в'язниці в 1938 р. Кораблебудівник Джон Х'юз шляхом самозвинувачення також бажав поправити своє фінансове становище. Він був засуджений до одного року ув'язнення умовно. До сьогоднішніх днів дожив чоловік, який стверджує, що він – Чарльз Август Ліндберг [7].

Аналогічний випадок мав місце 15 січня 1947 р. в околицях Лос-Анджелесу, коли було вчинено вбивство Елізабет Шорт, відомої як «Чорна Жоржина». Вбивство стало одним із найжорстокіших та загадкових злочинів у США, яке залишається нерозкритим по теперішній час. Головним мотивом, що спонукав осіб робити неправдиві зізнання (кількість різниться від 50 до 500 осіб у різних джерелах), вважається надія на фінансову винагороду завдяки докладному висвітленню справи у пресі, що обіцяло чималі вигоди фінансового характеру [8].

Незважаючи на поширену думку про високі стандарти кримінальної юстиції США, самі американські експерти вважають, що неправдиві зізнання у вчиненні злочину або правопорушення (самообмови) – досить рутинне явище в державі. Згідно з оцінкою Міністерства юстиції США, з двох мільйонів в'язнів у країні близько 10 % відбувають свої терміни ув'язнення за злочини, які вони ніколи не вчиняли. З них, за даними американської неурядової організації «Невинність», близько 50 000 осіб були засуджені на підставі власних неправдивих зізнань (самообмов) [9]. Усього за період 1989–2003 рр. у США було виявлено 340 випадків невинно засуджених, 15 % з яких були пов'язані з неправдивими зізнаннями. У 30 % справ при цьому було помічено багаторазові неправдиві зізнання [9].

Вважається, що однією з основних причин засудження невинних є неправдиві зізнання (самообмови), що були зроблені від тиском поліції. Через відсутність офіційної статистики США стосовно неправдивих зізнань про їх розповсюдженість можна говорити лише за результатами 6 кримінологічних досліджень, під час яких були виявлені 258 фактів примушення підозрюваних до самообмови протягом останніх 20 років [3; 12–15]. На думку М. Раделета і Х. Бедау [3], самообмови є третьою за значущістю причиною засудження невинних у США. Р. Уорден [10] у своєму дослідженні, проведеному у 2003 р., дійшов висновку, що неправдиві зізнання є

єдиною і головною з цих причин. Правозахисники вважають, що у близько 70 % справ, виявлено випадки засудження невинних, були зафіксовані факти примушення до самообмови [11]. Таким чином, незважаючи на деякі розбіжності у кількісній оцінці неправдивих зізнань (самообмов), американські кримінологи єдині в одному – значному ступені розповсюдженості та небезпеці цього явища.

«Лідуюче» місце у сфері самообмов займає штат Нью-Йорк – 43 неправдивих зізнання. Сім з них – у справах щодо вбивств. У 10 випадках істинного злочинця було виявлено пізніше. У дев'яти випадках з десяти істинні злочинці продовжували злочинну діяльність, у той час як невинно засуджені продовжували відбувати свій термін ув'язнення. З 27 випадків неправдивих зізнань у штаті Нью-Йорк 13 ґрунтувалися на самообмовах. 2/3 усіх судових рішень стосовно вбивств, що були скасовані на підставі проведених експертиз ДНК, були засновані на неправдивих зізнаннях [11].

З 258 випадків самообмов, виявлених у 34 штатах США, у 17 випадках невинно обвинувачені були засуджені до смертної кари¹. Середній термін ув'язнення склав 13 років. Середній вік невинно засуджених складав 27 років. 93 % з них були чоловіки. 63 % тих, хто самообмовив себе, складали особи у віці до 25 років, 32 % – у віці до 18 років. У справах про вбивства частка неповнолітніх складала 8 %, а у справах стосовно зґвалтувань – 16 %. 22 % склали розумово відсталі, і 10 % – ті, хто страждав від різних психічних розладів. Найбільш розповсюдженими причинами скасування несправедливо винесених вироків були: виявлення істинного злочинця (76 %) та нові, науково обґрунтовані, докази (46 %) [11].

Зазначені вище дослідження кримінологів виявили декілька закономірностей. По-перше, примушення поліцією до самообмови – це не поодинокі випадки, а систематичні порушення, які стосуються цілої системи кримінальної юстиції США (незважаючи на всі вжиті заходи) та набули масштабів, які становлять загрозу всьому суспільству. По-друге, неправдиві зізнання є основною причиною винесення несправедливих вироків у США. По-третє, примушення до самообмови характерне для розслідування найбільш тяжких справ, у першу чергу, вбивств. За даними С. Дризина та Р. Лео [14], близько 80 % самообмов мали місце саме у справах, пов'язаних із розслідуванням вбивств.

У спеціальній літературі широко обговорюється питання: що штовхає підозрюваних на здійснення неправдивого зізнання (самообмови). Як вважають американські кримінологи, неправдиве зізнання (самообмова) може бути отримане, як правило, або шляхом застосування фізичної сили, або шляхом психологічного тиску, або внаслідок відхиленя у психічному стані обвинуваченого, або внаслідок його некомпетентності [11].

¹ Один з них, Ерл Вашингтон, був виправданий за дев'ять днів до виконання смертної кари, після того як провів у камері смертника майже 10 років.

Слід зазначити, що правоохоронні органи США домоглися значних успіхів у боротьбі із застосуванням фізичного насильства під час проведення допитів. Проблема психологічного тиску щодо підозрюваних з боку працівників поліції залишається багато в чому невирішеною.

Так, сучасні технології проведення допитів, наприклад, технологія Рейду [16], передбачає навіювання обвинуваченому думки, що в разі добровільного визнання він відчужує моральне задоволення. Бажаного ефекту домагаються і за допомогою певної матеріальної винагороди, наприклад, чашки кави, припинення допиту, надання можливості спати у теплом ліжку тощо.

Крім того, залежно від своїх індивідуальних психологічних якостей різні обвинувачені мають різний ступінь стійкості до дачі неправдивих зізнань [17]. Іноді «жертвні» неправдиві зізнання робляться обвинувачуваними для того, щоб відвернути увагу від того, хто насправді вчинив злочин. Наприклад, зізнання робиться батьком для того, щоб врятувати свою дитину від в'язниці. Неправдиві зізнання можуть бути зроблені і для досягнення угоди про визнання провини [18], тобто в межах дозволеної законом письмової угоди між обвинуваченим і його захисником та обвинувачем, в якій найчастіше в обмін на визнання обвинуваченим (підсудним) своєї вини в менш тяжкому злочині обвинувач відмовляється від всебічного дослідження обставин справи, яке прояснило б істину, а також від підтримання обвинувачення у більш тяжкому злочині.

Згідно з С. М. Кассіном [4], неправдиві зізнання можуть бути розділені на три головних види:

- зізнання, що були зроблені добровільно, без тиску з боку поліції;
- зізнання, що були зроблені в обмін на винагороду;
- зізнання, в які обвинувачений щиро вірить сам.

Причинами зацікавленості поліції в отриманні неправдивого зізнання, на думку американських експертів, можуть бути наступні. По-перше, після отримання зізнання від підозрюваного поліція, зазвичай, закриває справу, вважає злочин розкритим, навіть якщо докази вини підозрюваного суперечливі й недостатні. По-друге, внаслідок своєї недостатньої професійної підготовленості багато поліцейських навіть і не знають про причини, в першу чергу, психологічні, які змушують підозрюваних йти на самообмову. Згадка про неправдиве зізнання (самообмову) з'явилася у провідному навчальному посібнику для американських слідчих тільки у 2001 р., тобто через 60 років після виходу першого видання [19].

У США також існує хибний стереотип, що коли до підозрюваного не будуть застосовані заходи фізичного впливу, то домогтися від нього завідомо неправдивого зізнання щодо вчинення злочину, якого він не вчиняв, неможливо.

Така точка зору широко розповсюджена і серед поліції, і серед прокурорів, і серед адвокатів, і навіть серед суддів, присяжних та громадськості. Відповідно до дослідження Школи права Північно-

Західного університету, 40 % респондентів із числа працівників поліції заявили, що, на їх думку, підозрювані роблять неправдиві зізнання «не часто», а 28 % – «майже ніколи» [11]. За визнанням прокурора графства Санта Барбара (штат Каліфорнія), «здоровий глузд чітко говорить, що невинна особа ніколи не зізнається у вчиненні злочину, якого вона не робила» [5]. Практика свідчить, що після того, як підозрюваний визнав свою вину, прокурор вимагає максимального покарання. Навіть адвокати прагнуть повірити в те, що неправдивих зізнань не існує, оскільки їм простіше домогтися пом'якшення вироку для злочинця, що покаювся, ніж відстоювати його невинність.

Судді також воліють мати справу з підсудними, що визнали свою вину, ніж з'ясовувати обставини, за яких підсудний пішов на самообмову. Для присяжних засідателів визнання вини підсудним також є найпереконливішим свідченням його вини (за винятком тих випадків, коли злочин був зафіксований засобами відеозапису). Опитування 1 000 кандидатів на посаду присяжного засідателя в окрузі Колумбія засвідчило, що переважна більшість з них (68 %) відкидають саму можливість самообмови. Громадськість також швидше схильна вірити визнанням підсудних у вчиненні злочину, ніж їх твердженням під час засідання суду, що їх зізнання було зроблено під тиском слідства. Після оголошення вироку шанси особи, яка обмовила себе, на перегляд справи практично дорівнюють нулю [5].

Оскільки неправдиве зізнання не є рідкісним явищем у судовій практиці, то у законодавстві США існує певна система правил виявлення неправдивих зізнань, яка отримала назву «правил зізнання» [20]. Зокрема, суд повинен довести до підсудного його права; переконатися, що зізнання було зроблене добровільно, а не внаслідок застосування насильства, погроз або обіцянок, а також переконатися в наявності фактів, що підтверджують зізнання [9].

У США найефективнішим засобом боротьби з примушенням до самообмови вважається електронний запис допиту. Передбачається, що електронний запис може дати об'єктивну картину того, що трапилося під час допиту. Коли правоохоронні органи не можуть надати електронний запис допиту, то присяжні засідателі повинні бути попереджені про необхідність не приймати зізнання у вчиненні злочину до уваги, якщо вони мають хоча б мінімальну підозру, що це зізнання було отримано під тиском. В ідеалі суддя не повинен навіть згадувати про наявність зізнання, якщо такий електронний запис відсутній або його було зроблено з порушеннями прийнятих стандартів [5]. Однак обов'язкове фіксування засобами відеозапису передбачене законодавством лише у штатах Вісконсин, Іллінойс, Мен, Меріленд, Міссурі, Монтана, Небраска, Нью-Мексико, Орегон, Південна Кароліна, округ Колумбія. Схожі рішення були прийняті верховними судами штатів Аляска, Айова, Массачусетс, Міннесота, Нью-Гемпшир та Нью-Джерсі. 500 органів

поліції ввели обов'язковий запис допитів за своєю ініціативою [11]. Але в цілому проблема нормативно-правового закріплення механізму забезпечення прав громадян, як і раніше, залишається неврегульованою на більшій частині території США.

На думку експертів, ведення відеозапису допитів може бути впроваджене в життя трьома шляхами: законодавчим, рішенням відповідної вищої судової інстанції або наказом по конкретному органу поліції [5].

При цьому обговорюється питання, на кого повинна бути спрямована камера: одночасно на працівника поліції та підозрюваного чи виключно на підозрюваного. Висловлено думку, що спрямування камери виключно на підозрюваного тільки посилює проблему неправдивого зізнання, оскільки присяжні засідателі, які не бачать поліцейського, можуть дійти до хибної думки [5].

Фахівці підкреслюють, що обов'язковий відеозапис допитів вигідний як для підозрюваного, так і для поліції. З одного боку, відеозапис усього допиту, включаючи саме зізнання, забезпечує права підозрюваного на захист, а також служить засобом запобігання застосуванню незаконних методів ведення слідства. З іншого боку, застосування технічних засобів відеозапису сприяє запобігання звинувачень на адресу працівників поліції стосовно використання незаконних методів допиту; ускладнює роботу адвокату щодо зміни показань підозрюваного; допомагає працівникові поліції зосередитися на самому допиті, а не на веденні протоколу; дозволяє зберегти навіть найдрібніші деталі свідчень; підвищує довіру населення до поліції та скорочує кількість скарг на неї [21].

Викладене дозволяє зробити нам низку висновків. Примушування особи до неправдивого зізнання у вчиненні злочину або правопорушення (самообмови) – досить небезпечне та розповсюджене явище навіть у країнах з давніми демократичними традиціями. Цей злочин вважається одним з найнебезпечніших тому, що він є головною причиною винесення несправедливих вироків. На жаль, часто не існує офіційної статистики щодо розповсюдженості цього злочину. Головним джерелом інформації з цього питання, навіть у демократичних країнах, є недержавні організації. Діяльність щодо попередження цього злочину в США базується, перш за все, на впровадженні технічних засобів фіксації допиту. Цей досвід може бути важливим для багатьох країн, у тому числі й для України. За інформацією правозахисних організацій, у 2011 р. в Україні зафіксовано понад 800 тис. осіб, постраждалих від незаконних дій працівників міліції, у тому числі від неправдивого зізнання у вчиненні злочину або правопорушення (самообмови). Ці обставини обумовлюють потребу в подальших дослідженнях передового світового досвіду з попередження злочинності серед працівників правоохоронних органів і застосування цього досвіду на теренах України.

- Список літератури:** 1. Police misconduct [Електронний ресурс] // Wikipedia, the free encyclopedia. – Режим доступу: http://en.wikipedia.org/wiki/Police_misconduct. 2. Mcaleer K. False Confessions: Can Psychological Theories Improve Interrogation Techniques? [Електронний ресурс] / Kelly Mcaleer. – Режим доступу: <http://blogs.psychcentral.com/forensic-focus/2010/03/false-confessions-can-psychological-theories-improve-interrogation-techniques/>. 3. Radelet M. L. The Execution of the Innocent [Електронний ресурс] / Michael L. Radelet and Hugo Adam Bedau. – Режим доступу: [http://www.law.duke.edu/shell/cite.pl?61+Law+&+Contemp.+Probs.+105+\(Autumn+1998\)](http://www.law.duke.edu/shell/cite.pl?61+Law+&+Contemp.+Probs.+105+(Autumn+1998)). 4. Kassir S. M. False Confessions: Causes, Consequences, and Implications for Reform [Електронний ресурс] / Saul M. Kassir // Current Directions in Psychological Science. – Vol. 17. № 4. – 2008. – P. 249–253. – Режим доступу: [http://www.williams.edu/Psychology/Faculty/Kassir/files/Kassir%20\(2008\)%20-%20APS%20CD.pdf](http://www.williams.edu/Psychology/Faculty/Kassir/files/Kassir%20(2008)%20-%20APS%20CD.pdf). 5. Leo R. A. The Problem of False Confession in America [Електронний ресурс] / Richard A. Leo. – Режим доступу: <http://www.nacdl.org/Champion.aspx?id=1093&terms=richard++leo>. 6. Schell J. Fact Sheet: False Confessions [Електронний ресурс] / Jennifer Schell. – Режим доступу: <http://www.eaplstudent.com/component/content/article/124-false-confessions>. 7. Lindbergh kidnapping [Електронний ресурс] // Wikipedia, the free encyclopedia. – Режим доступу: http://en.wikipedia.org/wiki/Lindbergh_kidnapping. 8. Шорт Елизабет [Електронний ресурс] // Википедия. – Режим доступу: http://ru.wikipedia.org/wiki/Шорт_Элизабет. 9. False Confessions Happen [Електронний ресурс] / False Confessions. – Режим доступу: <http://falseconfessions.org/false-confessions-happen>. 10. Interview With Rob Warden [Електронний ресурс] / Rob Warden ; [www.wolverton-mountain.com]. – Режим доступу: http://www.wolverton-mountain.com/interviews/people/rob_warden.htm. 11. Facts and Figures [Електронний ресурс] / False Confessions. – Режим доступу: <http://falseconfessions.org/fact-a-figures>. 12. Gould J. B. One-hundred Years of Getting it Wrong? Wrongful Convictions After a Century of Research [Електронний ресурс] / Jon B. Gould & Richard A. Leo. – Режим доступу: http://cwcy.org/resources/112_attach_Leo%20and%20Gould.pdf. 13. Scheck B. Actual Innocence: Five Days to Execution and Other Dispatches From the Wrongly Convicted [Електронний ресурс] / Barry Scheck, Peter Neufeld & Jim Dwyer. – Режим доступу: <http://www.deathpenaltyinfo.org/node/189>. 14. Leo R. Proven False Confession Cases [Електронний ресурс] / Richard Leo and Steven Drizin. – Режим доступу: http://www.innocenceproject.org/docs/Master_List_False_Confessions.html. 15. Exonerations in the United States, 1989 Through 2003 [Електронний ресурс] / Samuel Gross, Kristen Jacoby, Daniel Matheson, Nicholas Montgomery & Sujata Patil // Journal of Criminal Law and Criminology. – Vol. 95. № 2. – 2005. – P. 523–560. – Режим доступу: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=753084. 16. Reid technique [Електронний ресурс] // Wikipedia, the free encyclopedia. – Режим доступу: http://en.wikipedia.org/wiki/Reid_technique. 17. Gudjonsson G. Tests, Scales, and Assessments: Gudjonsson Suggestibility Scales [Електронний ресурс] / Gisli Gudjonsson. – Режим доступу: <http://www.psypress.com/tests/#gudjonsson>. 18. Соглашение о признании вины [Електронний ресурс] // Википедия. – Режим доступу: http://ru.wikipedia.org/wiki/Соглашение_о_признании_вины. 19. Criminal Interrogation and Confessions [Електронний ресурс] / Fred Inbau, John Reid, Joseph Buckley & Brian Jayne. – Sudbury : Jones & Bartlett Learning, 2004. – 639 p. – Режим доступу: http://books.google.com/books/about/Criminal_interrogation_and_confessions.html?id=%BmQHSADQ4C. 20. Federal Rules of Criminal

Procedure. Rule 11. Pleas [Електронний ресурс] / Legal Information Institute. – Режим доступу: <http://www.law.cornell.edu/rules/frcrmp/Rule11.htm>. 21. How to prevent «false confessions» from leading to wrongful convictions [Електронний ресурс] / Innocence Project. – Режим доступу: http://www.innocenceproject.org/Content/False_Confessions__Recording_Of_Custodial_Interrogations.php.

Надійшла до редколегії 21.02.2012

Рассмотрена уголовно-правовая характеристика и классификация преступлений среди сотрудников полиции США, в частности преступлений в виде принуждения лица к ложному признанию в совершении преступления или правонарушения (самоговора). Очерчены виды самоговора и раскрыты меры профилактики данного явления в США.

The article focuses on issues of criminal characteristics and classification of the crimes of the U.S. police officers, in particular crimes of forcing person to false confession in the commission of crime or offence (self-incrimination). The types of self-incrimination and prevention of this phenomenon in the United States are described.

УДК 342.95:323.285:340

С. А. Трофімов

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Проаналізовано поняття, зміст і державно-правовий механізм антитерористичної діяльності, визначено принципи та загальні структурні блоки антитерористичної діяльності.

Зі зростанням терористичної активності в Україні протягом 2011 р. перед науковцями в різних сферах суспільного життя постає завдання щодо об'єднання зусиль на протидію терористичній діяльності. Якщо взяти за базову основу такої протидії напрацювання фахівців-психологів та соціологів стосовно діяльності людини, то можна зробити висновок про наявність загальних структурних елементів будь-якої людської діяльності. Ефективна протидія негативним проявам людської діяльності, приміром тероризму, вбачається можливою шляхом формування певного антиподу – наприклад, антитерористичної діяльності.

На нашу думку, формування антитерористичної концепції неможливе без врахування напрацювань соціологів, психологів та представників інших наукових і практичних сфер суспільного життя, адже центральною фігурою будь-якої діяльності є людина, якій властиві характеристики, що були закладені від природи.

Загальними проблемами людської діяльності у своїх наукових дослідженнях займалися Ю. М. Денисова, М. С. Каган, В. М. Карандашев, М. С. Кветной, О. М. Леонтьєв, Б. Ф. Ломов, Ю. П. Платонов, Д. Є. Фролов, Б. В. Шагієв, Ю. Б. Шилова та багато інших вітчизняних та іноземних науковців. Проблеми формування антитеро-

© Трофімов С. А., 2012

ристичної діяльності у тому чи іншому аспекті вивчали, зокрема, О. О. Гапон, В. В. Грибакін, В. В. Майоров, О. М. Перенджієв та деякі інші науковці, однак формування антитерористичної діяльності в аспекті її розгляду як різновиду соціальної діяльності майже не розглядалося та потребує додаткового обґрунтування.

У рамках цього дослідження ми, базуючись на теоретичних знаннях щодо загальної структури людської діяльності, проаналізуємо можливість їх застосування з огляду на необхідність розроблення підвалин антитерористичної діяльності.

Слід вказати, що тероризм можна розглядати в багатьох аспектах, але в межах адміністративного права доцільно використовувати максимально широке поняття тероризму, яке фактично охоплює таку категорію, як терористична діяльність. На нашу думку, ефективно протидіяти терористичній діяльності можливо лише із залученням всього державно-правового інструментарію, а тому постає проблема розроблення теоретико-правових підвалин антитерористичної діяльності.

Необхідно зазначити, що до такої протидії слід залучати всі можливості державних і недержавних інститутів. Завдання ж адміністративного права має полягати у створенні відповідної нормативної бази застосування певних заходів, а також відповідних режимних правил, що суттєво ускладнять процес здійснення будь-якої форми терористичної діяльності та дозволять ідентифікувати всіх осіб, які так чи інакше свідомо або не свідомо сприяли розвитку тероризму.

Однією з перших у вітчизняній науці спроб визначення поняття, яке є схожим за сенсом із антитерористичною діяльністю, а саме «протидія тероризму», було дослідження В. В. Майорова, в якому автор під цією категорією розумів діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування, об'єднань громадян та окремих громадян з: а) профілактики тероризму – виявлення та подальшого усунення причин і умов, що сприяють здійсненню терористичної діяльності; б) боротьби з тероризмом – виявлення, попередження, припинення, розкриття і розслідування терористичних злочинів; в) мінімізації і (або) ліквідації наслідків терористичної діяльності [1, с. 110].

Окремі дослідники застосовують ширше поняття – «антитерористична політика». Так, О. М. Перенджієв під такою політикою розуміє сукупність планомірних дій органів державної влади із забезпечення стійкої політичної і суспільної безпеки, усунення причин тероризму й мінімізації терористичної загрози [2, с. 52].

В. В. Грибакін стоїть на позиції, що антитерористична діяльність держави являє собою систему заходів із вироблення засад державної політики у сфері боротьби з тероризмом шляхом здійснення моніторингу й прогнозування терорологічної обстановки та на цій підставі координації діяльності органів виконавчої влади з виявлення, запобігання, усунення причин та ліквідації наслідків терористичної діяльності [3, с. 44].

Вбачається, що найбільш обґрунтованою є позиція О. О. Гапона, який визначає антитерористичну діяльність як особливий вид правозастосовчої діяльності державних органів і міжнародних організацій, які наділені спеціальною компетенцією у сфері прогнозування, попередження, припинення, розкриття й розслідування злочинів терористичної спрямованості, а також визначення і реалізації заходів юридичної відповідальності стосовно осіб, які визнані винуватими у їх вчиненні [4, с. 12]. На нашу думку, автор не досить повно вказав на суб'єктів та предмет антитерористичної діяльності. В такій діяльності повинні брати участь, окрім державних органів і міжнародних організацій, ще й органи місцевого самоврядування, різноманітні невадні інститути, а також окремі громадяни. Предмет антитерористичної діяльності не повинен обмежуватися злочинами терористичної спрямованості, а бути максимально широким, тобто необхідно застосовувати категорію «терористична діяльність». В цьому сенсі вбачається логічною протидія терористичній діяльності саме за допомогою антитерористичної діяльності.

Також О. О. Гапон у своєму дослідженні досить вдало визначає категорію «державно-правовий механізм антитерористичної діяльності», який являє собою інституційно-функціональну систему, що включає державні органи, громадські та міжнародні організації, діяльність яких регламентується діючим законодавством та спрямована на протидію терористичній діяльності [4, с. 82–83].

Складаючими такого механізму за визначенням автора є:

1. Нормативна, що являє собою систему правил, які закріплені у визначеній формі нормативно-правовими актами, в яких містяться основні принципи протидії тероризму, правові й організаційні основи антитерористичної діяльності, а також мінімізації та ліквідації наслідків терористичної діяльності [4, с. 81].

В Україні правова основа антитерористичної діяльності визначена статтею 2 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» від 20.03.2003 № 638-IV [5]. Її становлять Конституція України [6], Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III [7], Закон України «Про боротьбу з тероризмом» від 20.03.2003 № 638-IV [5], інші закони України, Європейська конвенція про боротьбу з тероризмом від 27.01.1977 [8], Міжнародна конвенція про боротьбу з бомбовим тероризмом від 15.12.1997 [9], Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму від 09.12.1999 [10], інші міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, укази і розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, а також інші нормативно-правові акти, що приймаються на виконання законів України.

Принципами антитерористичної діяльності в Україні можна назвати принципи:

– законності та неухильного додержання прав і свобод людини і громадянина;

– комплексного використання з цією метою правових, політичних, соціально-економічних, інформаційно-пропагандистських та інших можливостей;

– пріоритетності попереджувальних заходів;

– невідворотності покарання за участь у терористичній діяльності;

– пріоритетності захисту життя і прав осіб, які наражаються на небезпеку внаслідок терористичної діяльності;

– поєднання гласних і негласних методів боротьби з тероризмом;

– нерозголошення відомостей про технічні прийоми і тактику проведення антитерористичних операцій, а також про склад їх учасників;

– єдиначальності в керівництві силами і засобами, що залучаються для проведення антитерористичних операцій;

– співробітництва у сфері боротьби з тероризмом з іноземними державами, їх правоохоронними органами і спеціальними службами, а також з міжнародними організаціями, які здійснюють боротьбу з тероризмом.

2. Організаційна, в рамках якої визначається структура механізму антитерористичної діяльності, тобто система органів влади, які здійснюють антитерористичну діяльність, підстави та порядок взаємодії цих органів у ході її здійснення [4, с. 81].

Відповідно до статті 4 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» від 20.03.2003 № 638-IV [5] в Україні суб'єкти антитерористичної діяльності складають два рівні:

а) Суб'єкти, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом у межах своєї компетенції:

– Служба безпеки України, яка є головним органом у загальнодержавній системі боротьби з терористичною діяльністю;

– Міністерство внутрішніх справ України;

– Міністерство оборони України;

– Міністерство надзвичайних ситуацій України;

– Державна прикордонна служба України;

– Державний департамент України з питань виконання покарань;

– Управління державної охорони України.

б) Суб'єкти, які залучаються до участі у здійсненні заходів, пов'язаних з попередженням, виявленням і припиненням терористичної діяльності:

– Державна служба фінансового моніторингу України;

– Служба зовнішньої розвідки України;

– Міністерство закордонних справ України;

– Міністерство охорони здоров'я України;

– Міністерство промислової політики України;

– Міністерство інфраструктури України;

– Міністерство фінансів України;

– Міністерство екології та природних ресурсів України;

– Міністерство аграрної політики та продовольства України;

– Державна митна служба України;

– Державна податкова служба України.

3. Функціональна, яка складається із системи взаємозв'язків та взаємодій, за допомогою яких сукупність засобів та методів правового впливу, а також потенціальних суб'єктів, які здатні брати участь у процесі державно-правової протидії терористичній діяльності, перетворюється у механізм антитерористичної діяльності [4, с. 81–82]. Такий механізм можна визначити як сукупність прийомів та способів функціонування антитерористичної діяльності. За його допомогою можна з'ясувати, яким чином взаємодіють та реалізуються структурні елементи означеної діяльності.

4. Інструментальну, яка являє собою сукупність правових засобів, а також процедур, за допомогою та в рамках яких антитерористична діяльність реалізується на практиці [4, с. 81].

Більш широку позицію відстоює В. В. Грибакін, який механізм антитерористичної діяльності визначає через систему її забезпечення, основними складовими якої є:

– соціально-політичне забезпечення як діяльність соціальних і політичних інститутів, органів і організацій зі створення сприятливих соціальних та політичних умов для боротьби з тероризмом;

– економічне забезпечення, до якого входить діяльність, що впливає на створення достатніх та необхідних матеріальних ресурсів для прогресивного розвитку особистості, суспільства й держави, яка таким чином перешкоджає прояву терористичної активності та є матеріальною основою антитерористичної боротьби в цілому;

– правове забезпечення, під яким автор розуміє діяльність суб'єктів антитерористичної діяльності зі створення законів та інших нормативно-правових актів, на підставі яких здійснюється безпосередня боротьба з тероризмом;

– спеціальне (військове) забезпечення, яке передбачає утримання спеціальних служб, підрозділів, органів внутрішніх справ, Збройних Сил на відповідному рівні, який дає можливість адекватної відповіді на терористичну загрозу й гарантує захист суспільства;

– науково-технічне забезпечення, яке передбачає розвиток інтелектуального потенціалу нації, рівня науки і техніки з метою забезпечення національних інтересів держави та безпеки її населення;

– інформаційне забезпечення як стрижень всієї антитерористичної діяльності [3, с. 47–49].

На позиції необхідності комплексного підходу до протидії тероризму стоїть також О. О. Гапон, який до елементів системи заходів, що можуть використовуватися в ході антитерористичної діяльності, відносить:

– оперативно-розшукові заходи, спрямовані на попередження, виявлення, припинення і розкриття злочинів терористичного спрямування, тощо;

– розвідувальні заходи, спрямовані на отримання інформації стосовно загроз терористичного характеру;

- контррозвідувальні заходи всередині країни, спрямовані на виявлення осіб та організацій, які причетні до терористичної діяльності на території держави;
- адміністративно-правові заходи в рамках діючого законодавства;
- проведення спеціальних операцій, спрямованих на локалізацію терористичної акції, а також на ліквідацію об'єктів інфраструктури організацій або груп, що здійснюють терористичну діяльність;
- військові заходи, спрямовані на локалізацію масштабних та особливо небезпечних терористичних акцій;
- спеціальні заходи, спрямовані на припинення терористичної акції або злочинів терористичного спрямування шляхом застосування спеціальних заходів і методів відповідно до законодавства;
- організаційно-управлінські заходи з організаційно-технічного, інформаційно-аналітичного та іншого забезпечення операцій та заходів із протидії тероризму [4, с. 101–102].

Необхідно зазначити, що адміністративно-правові заходи є стрижнем цієї системи, оскільки надають необхідний правовий інструментарій застосування відповідних заходів. Окрім цього, перелічені вище заходи реалізуються, як правило, у тісному взаємозв'язку із певними адміністративними режимами діяльності.

Враховуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що антитерористична діяльність – це система соціальних, економічних, ідеологічних, політичних, кримінально-правових, адміністративно-правових та інших заходів, які реалізуються органами державної влади, місцевого самоврядування, їх посадовими особами, а також окремими фізичними і юридичними особами та спрямовані на запобігання, припинення, розкриття фактів терористичної діяльності й притягнення винуватих осіб до відповідальності.

Під механізмом реалізації антитерористичної діяльності ми пропонуємо розуміти сукупність правових та інституціональних елементів, за допомогою яких забезпечується на практиці втілення антитерористичних заходів.

Підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що надане поняття антитерористичної діяльності та вказані напрямки її здійснення створюють теоретичне підґрунтя для формування антитерористичної стратегії держави, що має суттєво позначитися на зниженні рівня терористичної загрози в Україні, яка на сьогодні має постійну тенденцію до зростання.

Список літератури: 1. Майоров В. В. Адміністративно-правовий статус суб'єктів протидії тероризму в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Майоров Володимир Володимирович. – К., 2010. – 229 с. 2. Перенджиев А. Н. Антитерористическая политика современного Российского государства : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Перенджиев Александр Николаевич. – М., 2007. – 198 с. 3. Грибакин В. В. Информационное обеспечение антитеррористической деятельности Российского государства : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 /

Грибакин Валерий Викторович. – М., 2004. – 207 с. **4.** Гапон А. А. Министерство внутренних дел Российской Федерации как структурно-функциональный элемент механизма антитеррористической деятельности : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Гапон Александр Александрович. – СПб., 2008. – 230 с. **5.** Про боротьбу з тероризмом : закон України від 20 берез. 2003 р. № 638-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 16. – Ст. 697. **6.** Конституція України : від 28 черв. 1996 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72. – Ст. 2598. **7.** Кримінальний кодекс України : від 5 квіт. 2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 21. – Ст. 920. **8.** Європейська конвенція про боротьбу з тероризмом від 27 січ. 1977 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – №14. – Ст. 1055. **9.** Міжнародна конвенція про боротьбу з бомбовим тероризмом : від 15 груд. 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_374. **10.** Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму : від 9 груд. 1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_518.

Надійшла до редколегії 20.01.2012

Проанализированы понятие, содержание и государственно-правовой механизм антитеррористической деятельности, определены принципы и общие структурные блоки антитеррористической деятельности.

A concept, maintenance and state-legal mechanism of counterterrorist activity are analysed, principles and common structural blocks of counterterrorist activity are determined.

УДК 341.4:[343.983:621.39]

Ю. М. Черноус

ЗАСТОСУВАННЯ ВІДЕОКОНФЕРЕНЦІЇ ПРИ ПРОВЕДЕННІ СЛІДЧИХ ДІЙ У МЕЖАХ МІЖНАРОДНОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ У КРИМІНАЛЬНИХ СПРАВАХ

Розглянуто особливості провадження слідчих дій шляхом застосування відеоконференції у межах міжнародної правової допомоги у кримінальних справах.

Особливості розслідування злочинів міжнародного характеру з метою вирішення завдань кримінального судочинства потребують залучення додаткових технічних засобів, які передбачені вимогами міжнародних договорів та відповідають кращому досвіду зарубіжних держав. За допомогою таких засобів стає можливою реалізація заходів з електронного спостереження, телефонної конференції, відеоконференції тощо.

Умовою залучення технічних засобів для вирішення завдань кримінального судочинства є, як відомо, законність, науковість, етичність, ефективність. Зміст даних критеріїв докладно досліджений у кримінально-процесуальній та криміналістичній літературі. Визначені критерії слід вважати актуальними й відносно нових технічних засобів, які застачуються до кримінального процесу України.

© Черноус Ю. М., 2012

Розглянемо особливості проведення слідчих дій за допомогою *відеоконференції* у межах міжнародної правової допомоги у кримінальних справах. У науковій літературі поряд із вказаним терміном використовуються й поняття «відеозв'язок», «відеотрансляція» «відеоконференцзв'язок» тощо, однак, як свідчить вивчення наукових праць, їх зміст переважно збігається.

Окресленій тематиці присвячені роботи Т. М. Михальчук, В. В. Мілінчук, М. І. Пашковського, А. С. Сизоненка, М. І. Смирнова, та інших авторів, проте, враховуючи існуючі проблемні питання, потребують доопрацювання положення, що стосуються практичної реалізації поставлених завдань. Актуальність дослідження пов'язана також із нещодавнім закріпленням у КПК України ст. 85-3, що регламентує застосування відеоконференції у кримінальному процесі.

Законодавство більшості держав (США, Канада, Великобританія, Німеччина) допускає одержання показань, проведення інших слідчих дій у режимі відеоконференції за виняткових обставин. В інших випадках необхідна згода сторін у справі або вмотивована вимога обвинуваченого (його захисту). Незалежно від процесуальних законів держав одне правило застосовується обов'язково: для ефективного забезпечення прав обвинуваченого останній повинен мати можливість безпосередньо брати участь в отриманні і перевірці доказів, отриманих шляхом нових процедур і технологій. Критерієм, що визначає можливість застосування відеоконференції, є особлива важливість доказів для встановлення істини у справі і неможливість відповідної особи через об'єктивні чи суб'єктивні обставини постати перед судом чи слідчим. Наприклад, у США суд розглядає питання про те, чи «в стані» свідки дати показання, тобто чи бажають вони добровільно з'явитися у суді і чи не перебувають за межами дії повістки, після чого вирішує питання про можливість отримання показань шляхом відеотрансляції. Особи, які не є громадянами США, що постійно проживають у зарубіжній державі, вважаються априорі «не в стані давати показання безпосередньо» [1, с. 95].

У Німеччині показання свідка за допомогою відеозв'язку можуть бути отримані у двох випадках. По-перше, якщо є безпосередня небезпека заподіяння серйозної шкоди благополуччю свідка у випадку, коли він буде допитуватися у присутності осіб, що беруть участь в основних слуханнях, і якщо небезпеки не можна уникнути іншим шляхом, крім зазначеного. По-друге, коли показання свідка необхідні для встановлення істини у справі, а його особиста явка неможлива через тривалу хворобу чи немічність, значну віддаленість від місця розгляду справи, або коли державний обвинувач, захисник обвинуваченого і обвинувачений дають згоду [2, с. 130].

Прогресивним кроком є доповнення КПК України ст. 85-3 «Застосування телефонної конференції та відеоконференції при проведенні слідчої дії», що визначає наступне: «у разі неможливості явки учасників слідчої чи іншої процесуальної дії до органу

дизнання, слідчого, прокурора або до суду за місцем провадження у справі, а також необхідності забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, або з інших обґрунтованих підстав слідча чи процесуальна дія за їх участю може здійснюватися шляхом проведення телефонної конференції або відеоконференції». Підставою проведення є доручення органу дізнання, слідчого, прокурора або суду.

Зі змісту статті випливає, що відеоконференція може застосовуватися як при провадженні кримінальних справ про злочини міжнародного характеру, інших кримінальних справ з «іноземним елементом», так і без такого.

Відповідно до Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності 2000 року [3, с. 568], зокрема ст. 18 п. 18 «Взаємна правова допомога», «у тій мірі, в якій це можливо і відповідає основним принципам внутрішнього законодавства, якщо будь-яка особа знаходиться на території Держави-учасниці і повинна бути заслухана як свідок або експерт судовими органами іншої Держави-учасниці, перша Держава-учасниця може на прохання іншої Держави-учасниці дозволити проведення заслуховування за допомогою відеозв'язку, якщо особиста присутність відповідної особи на території запитуючої Держави-учасниці не є можливою або бажаною. Держави-учасниці можуть домовитися про те, що заслуховування проводиться судовим органом запитуючої Держави-учасниці у присутності представників судового органу запитуваної Держави-учасниці» (п. 18).

Другий додатковий протокол 2001 року до Європейської конвенції про взаємну допомогу у кримінальних справах 1959 року [4] передбачає ст. 9 «Проведення допиту за допомогою відеоконференції», де теж регламентуються окреслені питання.

Кишинівська конвенція 2002 року [5, с. 510] у ст. 6 «Обсяг правової допомоги» передбачає, що Договірні Сторони надають взаємну правову допомогу за допомогою виконання процесуальних і інших дій, передбачених законодавством запитуваної Договірної Сторони, зокрема складання, пересилання і вручення адресату документів, провадження оглядів, обшуків, виїмок, передачі речових доказів, проведення експертиз, допиту сторін, третіх осіб, підозрюваних, обвинувачуваних, потерпілих, свідків, цивільних позивачів, цивільних відповідачів, їхніх представників, законних представників обвинувачуваних, експертів, пред'явлення для впізнання, у тому числі з використанням відеозв'язку, відеозапису й інших технічних засобів.

Крім цього, ст. 105 «Використання засобів відеозв'язку» Кишинівської конвенції передбачає, що «компетентні установи юстиції Договірних Сторін при наданні правової допомоги мають право за взаємною згодою використовувати засоби відеозв'язку. Використання засобів відеозв'язку здійснюється відповідно до внутрішнього законодавства Договірних Сторін» [5, с. 544].

Регламентація підстав, порядку проведення та використання результатів слідчих дій, що були проведені за допомогою відеоконференції, є важливою умовою практичної реалізації вказаних положень. Щоправда, незважаючи на те що Кишинівська конвенція 2002 року підписана та є чинною для України, проте залишається відкритим питання її ратифікації, адже за такої умови її положення будуть повноцінно використовуватися у практичній діяльності.

Виходячи зі світового досвіду, найбільш поширеним є використання відеоконференції для отримання показань свідків, які проживають за кордоном і через різні причини ухиляються від явки до органів слідства чи суду запитуючої держави.

Інша підстава виникає, коли учасник запрошеної слідчої дії через об'єктивні причини не може бути присутнім у місці проведення досудового чи судового слідства. За таких умов, наприклад, проведення допиту шляхом відеоконференції є найкращою альтернативою, що дозволяє компетентним органам отримувати показання, спостерігати за поведінкою учасника слідчої дії, його вербальними та невербальними комунікаціями, тобто враховувати всю необхідну повноту чинників.

Підстави застосування відеоконференції є правовими й фактичними. Під правовими підставами слід розуміти сукупність передбачених кримінально-процесуальним законом умов, що надають слідчому право проводити ту чи іншу дію [6, с. 60].

До правових підстав використання відеоконференції під час проведення слідчих дій у межах міжнародної правової допомоги у кримінальних справах можна віднести:

- міжнародні договори, ратифіковані Україною, кримінально-процесуальне законодавство, норми яких регламентують питання відеоконференції. У виняткових випадках відеоконференція може бути застосована на засадах взаємності;

- доручення органу дізнання, слідчого, прокурора або суду про проведення слідчих дій за допомогою відеоконференції у порядку міжнародної правової допомоги у кримінальних справах;

- письмова згода підозрюваного, обвинуваченого і підсудного, якщо слідчі дії проводяться за їх участю (ст. 85-3 КПК України).

Фактичні підстави передбачають наявність інформації про злочин, обставини його вчинення, що можуть бути доказового значення шляхом проведення слідчих дій за допомогою відеоконференції. Так, до фактичних підстав належать:

- неможливість явки учасника слідчої дії до органу дізнання, слідчого, прокурора або до суду за місцем провадження у справі.

Таку ситуацію можуть викликати об'єктивні та суб'єктивні причини. До об'єктивних слід віднести: перебування особи під вартою в іншій державі; фізичні вади чи тяжку хворобу. Суб'єктивними причинами, що обумовлюють відмову учасника слідчої дії безпосередньо взяти участь у її проведенні, є побоювання за власну безпеку. Так, Німеччина, наприклад, не гарантує безпеку свідка за умови

відсутності двосторонньої угоди чи незастосування Європейської конвенції про взаємну правову допомогу у кримінальних справах 1959 року, або недостатню компенсацію витрат на проїзд, проживання і супутні витрати запитуючою державою [1, с. 92];

– проведення слідчих дій із особами, щодо яких застосовуються заходи безпеки у кримінальному судочинстві.

За умови, якщо проведення слідчих дій дозволить отримати у справі важливу доказову інформацію і наявні вказані та інші причини, що перешкоджають безпосередньому проведенню слідчих дій, вони можуть проводитися шляхом відеоконференції у межах міжнародної правової допомоги у кримінальних справах.

На прикладі України слід зауважити, що відеоконференція як під час досудового слідства, так і судового розгляду у справах про злочини міжнародного характеру практично не застосовується. Ця ситуація обумовлена кількома причинами.

По-перше, недоліки правової регламентації. Адже відеоконференція отримала закріплення у КПК України нещодавно – Законом України від 16 червня 2011 р. Кодекс був доповнений ст. 85-3 КПК України. Проте зміст статті має певні неузгодженості. Зокрема, згідно з ч. 3. ст. 85-3 КПК України «відеоконференція може застосовуватися під час допиту свідка, експерта, підозрюваного, обвинуваченого і підсудного, очної ставки, пред'явлення для впізнання, відтворення обстановки і обставин події». Вважаємо доцільним розширити наведене положення, наприкінці додавши «та інших слідчих і процесуальних дій». Адже частина перша цієї статті передбачає можливість застосування відеоконференції під час проведення й процесуальних дій; крім того, коло слідчих дій може бути ширшим.

Так, наприклад, на досудовому слідстві виникають ситуації, пов'язані із необхідністю оголошення процесуальних рішень учасникам розслідування (постанови про визнання особи потерпілим, цивільним позивачем, цивільним відповідачем тощо). Й за умови, якщо відповідна особа перебуває на території іншої держави, не може з'явитися до місця провадження досудового слідства, проведення вказаних та інших процесуальних дій за допомогою відеоконференції сприятиме дотриманню строків досудового слідства, процесуальній та матеріальній економії.

Як відомо, протоколи слідчих дій, постанови про визнання учасниками кримінального процесу та інші документи повинні бути засвідчені учасниками слідчої чи процесуальної дії. Сьогодні з метою вирішення вказаного завдання вченими пропонуються влучні пропозиції. Так, відеоконференція надає можливість спільної роботи з даними, включаючи підписання документів, для чого в системі включається так звана «біла дошка» – спеціальний додаток, що відкриває вікно, в якому кожний учасник може вводити як текст, так і графічні зображення (наприклад, підпис), що стають видимими для кожного учасника [7, с. 82]. Тому дотримання вимог

процесуальної форми, – засвідчення підписами протоколів слідчих дій, інших документів, – може бути успішно здійснено.

Слід зауважити, що відеоконференція не обмежується проведенням таких слідчих дій, як допит, очна ставка, пред'явлення для впізнання, відтворення обстановки і обставин події, адже сьогодні активно обговорюються питання проведення за допомогою відеоконференції слідчого огляду, обшуку і призначення експертизи (А. С. Сизоненко [8], М. І. Смирнов [9, с. 95]), закінчення досудового слідства зі складанням обвинувального висновку, направлення справи до суду через прокурора (Т. М. Михальчук [10, с. 11]).

Другим чинником, що перешкоджає практичному застосуванню відеоконференції, є неналежне матеріальне, технічне, кадрове, науково-методичне та інше забезпечення. Нерідко причиною є також суб'єктивний чинник, пов'язаний із консервативністю в отриманні і оцінці доказів слідчих, суддів, інших представників компетентних органів; небажання докладати «надмірних» зусиль.

При використанні засобів відеоконференції слідчі дії здійснюються для запитуючої сторони в режимі «реального часу» з передачею зображення і звуку. Оскільки при проведенні слідчих дій, як правило, не виникає необхідності у проектуванні зображення на великий екран, для проведення відеоконференції може бути використаний підключений до мережі Інтернет комп'ютер з монітором і відеокамерою. За допомогою програми «speak free» («вільна розмова») це дозволяє провести допит свідка (обвинувачуваного, потерпілого, експерта), що перебуває в будь-якій країні світу, де є доступ до мережі Інтернет. При цьому на екрані монітора буде відеозображення свідка, а з динаміків буде досить чисто чути його голос. Слідчий і допитуваний бачать один одного на екранах монітора і можуть спілкуватися між собою. Допит (звук і відеозображення) може записуватися і відтворюватися, у тому числі й у суді [7, с. 83]. Однак, підтримуючи пропозицію М. І. Смирнова, слід вказати про необхідність застосування заходів, спрямованих на забезпечення таємниці досудового та судового слідства.

При проведенні слідчих дій за допомогою відеоконференції важливо з'ясувати, законодавство якої держави буде застосовуватися. Так, за загальним правилом, законодавство запитуючої держави застосовується тоді, коли його положення не суперечать законодавству запитуваної держави, на території якої проводиться слідча чи процесуальна дія за участю відповідних осіб.

Вивчення наукових праць В. В. Милинчук, Т. М. Михальчук, А. С. Сизоненка, М. І. Смирнова, інших авторів та практичних джерел дозволило сформулювати рекомендації, якими слід керуватися при провадженні слідчих дій за допомогою відеоконференції:

– можливість застосування відеоконференції під час проведення слідчих дій та використання отриманих результатів повинна узгоджуватися із законодавством обох держав (запитуючої та запитуваної);

– у запитуваної держави повинні бути в наявності належні технічні засоби для відеоконференції. Якщо запитувана держава не має доступу до таких технічних засобів, вони можуть надаватися їй запитуючою державою за взаємною згодою (ч. 1, ч. 2 ст. 9 Другого додаткового протоколу 2001 року до Європейської конвенції про взаємну правову допомогу у кримінальних справах 1959 року);

– попереднє узгодження основних положень проведення слідчої дії за допомогою відеоконференції між компетентними органами обох держав (застосовуваного законодавства; учасників слідчої дії; місця та часу її проведення; необхідних технічних засобів; заходів безпеки щодо забезпечення захисту особи);

– залучення представників компетентного органу запитуваної держави до проведення слідчої дії, а також спеціалістів: перекладача (за необхідності), спеціалістів, що відповідальні за функціонування обладнання відеоконференції, захисника тощо;

– початкова стадія проведення розпочинається зі встановлення особистих даних її учасників, роз'яснення їх прав і обов'язків; при цьому особа, яка дає показання, може скористатися правом відмови від їх надання, якщо таке право надається їй законодавством запитуваної або запитуючої держави (п. «е» ч. 5 ст. 9 Другого додаткового протоколу 2001 року до Європейської конвенції про взаємну допомогу у кримінальних справах 1959 року); доведення до відома інформації про наявні технічні засоби і порядок їх застосування;

– дотримання процесуальних вимог, що забезпечують отримання повних і достовірних показань: недопущення будь-якого впливу на учасника слідчої дії (приміщення для відеоконференції повинно повністю бути відображеним на екрані, представлені їй помітні учасники слідчої дії, інші присутні особи), заборона постановки навідних запитань;

– застосування ряду тактичних прийомів при проведенні слідчих дій. Якщо традиційно розглядати вербальні слідчі дії (допит, очна ставка), то перш за все мова йде про встановлення психологічного контакту, дотримання стадій «вільна розповідь» та «постановка різного виду запитань»; використання з метою уточнення отриманих показань макетів, малюнків, фотознімків, відеозаписів; пред'явлення речових доказів та інших об'єктів, які можуть сприяти отриманню достовірних показань чи пригадуванню обставин події добросовісним учасником; оголошення показань інших осіб чи результатів проведення слідчих дій (обшуку, проведення експертизи); використання раптовості;

– спостереження за невербальними комунікаціями при проведенні слідчої дії (міміка, жести, поведінка) з метою оцінювання достовірності показань, побудови вірної тактики допиту;

– обов'язковою формою фіксації проведення слідчої дії за допомогою відеоконференції є ведення протоколу, а також звуко- чи відеозапису. Не виключається можливість застосування фотозйомки та стенограми;

– ознайомлення учасників слідчої дії із протоколом слідчої дії та результатами фіксації іншими засобами; внесення зауважень і доповнень.

Виходячи із зазначеного проведення слідчих дій шляхом застосування відеоконференції у межах міжнародної правової допомоги у кримінальних справах має багато переваг, отже відеоконференцію слід розглядати як новий необхідний засіб техніко-криміналістичного забезпечення досудового слідства у справах про злочини міжнародного характеру, що дозволить швидко й ефективно вирішувати поставлені завдання, пов'язані із застосуванням істини у кримінальній справі.

Положення, окреслені в статті, не вичерпують кола проблемних питань, пов'язаних із практичним проведенням слідчих дій за допомогою застосування відеоконференції та використанням отриманих результатів. Однак подальше розроблення вказаних питань є вкрай необхідним для боротьби з міжнародною злочинністю за сучасних умов.

Список літератури: 1. Милинчук В. В. Использование видеосвязи при получении доказательств по уголовным делам а рамках международного сотрудничества / В. В. Милинчук // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 2001. – №5. – С. 91–104. 2. Милинчук В. В. Взаимная правовая помощь по уголовным делам: общие условия оказания и формы (действующая практика и перспективы развития) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Милинчук Вероника Владимировна. – М., 2001. – 322 с. 3. Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності 2000 року. Прийнята резолюцією 55/25 Генеральної Асамблеї від 15 листопада 2000 року та додаткові Протоколи до неї. Закон України від 4 лютого 2004 року № 1433-IV «Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності та протоколів, що її доповнюють (Протоколу про попередження і припинення торгівлі людьми, особливо жінками і дітьми і покарання за неї і Протоколу проти незаконного ввозу мігрантів по суші, морю і повітря) // Збірник міжнародних договорів України про правову допомогу у кримінальних справах. Багатосторонні договори. – К. : Фенікс, 2006. – С. 552–606. 4. Другий додатковий протокол до Європейської конвенції про взаємну правову допомогу у кримінальних справах [1959 року] : від 8 листоп. 2001 р., ратиф. Україною 1 черв. 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_518. 5. Конвенція про правову допомогу і правові відносини у цивільних, сімейних і кримінальних справах (м. Кишинів, 7 жовтня 2002 року) // Збірник міжнародних договорів України про правову допомогу у кримінальних справах. Багатосторонні договори. – К. : Фенікс. – 2006. – С. 508–551. 6. Шейфер С. А. Следственные действия: сущность и процессуальная форма / С. А. Шейфер. – М. : Юрид. лит., 1981. – 128 с. 7. Смирнов М. І. Інститут взаємної правової допомоги у кримінальних справах: сучасний стан та перспективи розвитку : монографія / М. І. Смирнов ; Одес. нац. юрид. акад., Ін-т прокуратури та слідства. – О. : Фенікс, 2006. – 242 с. 8. Сизоненко А. С. Відеозв'язок як засіб проведення слідчих дій за межами України / А. С. Сизоненко // Право України. – 2003. – № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravoznavec.com.ua/period/chapter/2/24/836>. 9. Смирнов М. І. Особливості надання взаємної правової

допомоги у кримінальних справах з використанням методу відеоконференц'язку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Смирнов Максим Іванович. – О., 2005. – 258 с. **10.** Михальчук Т. М. Використання інформації, отриманої телекомунікаційним шляхом, у розслідуванні злочинів : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Кримінальний процес і криміналістика; судова експертиза» / Т. М. Михальчук. – К., 2009. – 19 с.

Надійшла до редколегії 16.03.2012

Рассмотрены особенности производства следственных действий с помощью применения видеоконференции в рамках международной правовой помощи по уголовным делам.

The features of the providing investigation acts using video conference within the international legal assistance in criminal cases are researched.

УДК 343.13

**О. О. Юхно,
О. О. Кочура**

ГЕНЕЗИС ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЬЯТЬ «МАЛОЛІТНІЙ» ТА «НЕПОВНОЛІТНІЙ» У КРИМІНАЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

Розглянуто історичні аспекти розвитку понять «малолітній» та «неповнолітній» у кримінальному судочинстві, починаючи з Римської імперії і дотепер. Проведено стислий аналіз застосування даних понять на сучасному етапі розвитку юридичної науки.

Використання спеціальних термінів при визначенні вікових категорій учасників судочинства має істотне значення у кримінальному процесі України. Адже вік суб'єкта кримінально-процесуальних відносин має вплив не лише на порядок розслідування злочинів, а й нерідко слугує умовою застосування того чи іншого покарання.

За останні роки в юридичній науці активно досліджуються питання, які пов'язані з проблемами відправлення правосуддя відносно неповнолітніх. Цим питанням взагалі присвячені роботи С. А. Альперта, М. І. Гошовського, М. В. Джиги, Т. І. Присяжнюк та багатьох інших. Однак питання про визначення понять «малолітній» та «неповнолітній» як вікових категорій учасників у кримінальному судочинстві України окремо не досліджувалося. Тому існує необхідність конкретизувати вікові категорії «малолітній» та «неповнолітній» з точки зору їх використання в сучасному українському законодавстві, а також історичні корені цих понять, що сприятиме їх ефективнішому науковому дослідженню. Задля цього, з позиції науково-практичного узагальнення, метою цієї статті є спроба провести аналіз визначення понять «малолітній» і «неповнолітній»

та співвідношення цих понять відповідно до процесуального статусу особи у кримінальному процесі.

Отже, поняття «неповнолітній» дуже тісно пов'язане з поняттям осудності, оскільки при розгляді дії кримінального закону береться людина, яка може усвідомлювати свої дії та приймати рішення самостійно. Разом з тим дія закону про кримінальну відповідальність охоплює суб'єктів, у яких відсутні зазначені властивості. Тому дитячий вік суб'єкта кримінально-процесуальних відносин є підставою вважати його неосудним. Разом з тим існує питання, чи можна раз та назавжди визначити певний граничний вік, до досягнення якого осудність не настає. Крім окремих расових властивостей, географічних умов тощо, на розвиток дітей однієї національності впливають й інші фактори, наприклад: виховання, умови життя, зовнішнє середовище, які можуть впливати на формування розумового та духовного обличчя дітей майже одного віку. Слід зауважити, що питання про поняття неповнолітньої особи та її зрілості в процесі розвитку суспільства вирішувались неоднозначно.

Так, при визначенні вікових параметрів неповнолітнього в Римській імперії законодавець виходив з клімактеричних періодів Гіппократа, згідно з яким матеріальні елементи тіла людини змінюються кожні 7 років, внаслідок чого змінюється як моральний, так і духовний склад людини. Відповідно до цього встановлювалось 3 вікових періоди: 1) **infantes** (лат.) – діти до 7-річного віку, які, безумовно, були неосудними; 2) **impabes** (лат.) – особи чоловічої статі у віці від 7 до 14 років та особи жіночої статі у віці до 12 років. Вік умовної осудності, відносно представників якого кожний раз повинно було вирішуватись питання про те, чи була дитина на час злочинного діяння «*doli vel culpae sarae*» (тобто «здатна бути покараною»), повинен був вирішуватись окремо кожного разу; 3) **minores** (лат.) – неповнолітні у віці 18 років (за преторським вердиктом іноді до 25 років), які вважались осудними, але підлягали м'якшому покаранню. Причому діти від 7 до 14 років розглядалися римськими юристами як «близькі до малюків» [1, с. 103]. Такий розподіл став початком для періодизації учасників кримінального судочинства залежно від віку.

Щодо вітчизняного законодавства, то визначення поняття «неповнолітній» надавалося у примітці до ст. 213 «Законов громадянських», у якій зазначалося, що особи у віці до 17 років є малолітніми, а від 17 до 21 років – неповнолітніми. Разом з тим у цій примітці додавалось: «...но сіє различіє в именованіяхъ не всегда наблюдається» [2, с. 52], тобто було визначено винятки із зазначеного правила.

Важливою характеристикою індивіда є його вік, який являє собою «період, ступінь в розвитку, рості людини» [3, с. 65]. Вікові категорії, в більшості мов, спочатку позначали не тільки хронологічний вік людини, але й становище в суспільстві, соціальний статус. Наприклад, стародавньою російською мовою «отрок» означало «раб, слуга, княжий воїн». На зв'язок вікових категорій вказує

І. С. Кон, який стверджує, що «між віком і соціальними можливостями індивіда знаходиться взаємозв'язок. Хронологічний вік, а якщо бути точнішим – припустимий їм рівень розвитку індивіда, прямо або побічно визначає його становище в суспільстві, характер діяльності, діапазон соціальних ролей...» [4, с. 7]. Відповідно до вікового критерію неповноліття можна розділити на декілька самостійних етапів. Кожний віковий відрізок особи характеризується великою кількістю змін, який складає у сукупності своєрідність структури дитини на конкретному етапі її розвитку. Загальним фактором, який визначає специфіку віку, на думку психологів, є зміни умов життя дитини, форм його навчання та виховання. Тому у віковій та педагогічній психології частіш за все використовують періодизацію, яка основана на педагогічних критеріях. Так, періоди дошкільного віку (ранній, молодший, середній, старший) поділяються відповідно до груп дитячого садка (група раннього дитинства – до 3-х років; молодша група – 4-й рік життя дитини; середня – 5-й рік; старша – 6-й рік; підготовча – 7-й рік). Відповідно до загальних етапів навчання та виховання і пов'язаними з ними особливостями розвитку учнів шкільний вік прийнято поділяти на три етапи: молодший (від 1 до 3–4 класу); середній (від 4–5 до 7–8 класу); старший (від 8 до випускного класу) [5, с. 36].

Велика радянська енциклопедія дещо по-іншому визначає етапи неповноліття, а саме: дитячий – до одного року; переддошкільний (ясельний) – від року до трьох років; дошкільний – від трьох до семи років; молодший шкільний – від семи до дванадцяти років; середній шкільний (підлітковий) – від дванадцяти до чотирнадцяти років; старший шкільний (ранній юнацький) – від чотирнадцяти до сімнадцяти років [6, с. 147]. Отже, незважаючи на певні відмінності у визначенні вікових етапів неповноліття, слід визначити, що воно охоплює тривалий (18 років) і найбільш інтенсивний (у плані духовного та фізичного розвитку) етап становлення особистості людини. При цьому для вказаного етапу характерний поділ на малоліття, дитинство (до 14 років) та юність (14–18 років).

Тепер в українському законодавстві прийнято поділяти всіх осіб на дві вікові групи: дорослі та діти (неповнолітні). Так, у положеннях ст. 18 діючого Кримінального кодексу України (далі – КК) вказується, що суб'єктом злочину може бути лише особа, яка до вчинення злочину досягла встановленого кримінальним законом віку. А в ч. 1 ст. 22 КК прямо зазначено, що кримінальній відповідальності підлягають особи, яким до вчинення злочину виповнилося шістнадцять років. Цей вік прийнято називати загальним віком кримінальної відповідальності. У ч. 2 цієї ж статті встановлюється знижений вік кримінальної відповідальності – чотирнадцять років – за окремі, прямо перелічені в законі, злочини [7, с. 43]. Положення розглянутих статей визначають поняття неповнолітнього, який скоїв злочин, та особливості кримінально-правових наслідків цього діяння. У той же час в окремих статтях Особливої частини КК, які

передбачають вчинення злочинів відносно неповнолітніх як кваліфікуючої ознаки, прямих вказівок на межі вікових критеріїв не надається. Так, наприклад, у ст. 117 йдеться про новонароджену дитину, в ст. 115, 135, 136, 146, 152, 153 – про малолітню дитину, в ст. 147, 149, 156 неповнолітніх, ст. 150 вказує, що потерпілою може бути дитина, яка не досягла віку, з якого законодавством дозволяється працевлаштування, а в ст. 155 – про особу, яка не досягла статевої зрілості [8]. Таким чином, виділення в окремі вікові групи неповнолітніх учасників правовідносин пов'язується з закріпленням за ними відповідного термінологічного позначення.

Сучасне цивільне законодавство поділяє неповнолітніх на дві групи, і такий поділ ґрунтується на чітко визначеному в законі віковому критерію повноліття, а саме у зв'язку з досягненням особою 18-річного віку (ст. 34 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України)). При цьому ЦК України всіх осіб, які не досягли віку повноліття, поділяє так: фізична особа, яка не досягла чотирнадцяти років (малолітня особа) (ст. 31 ЦК України), та фізична особа у віці від чотирнадцяти до вісімнадцяти років (неповнолітня особа) (ст. 32 ЦК України) [9]. Аналогічний поділ неповнолітніх осіб використовується у проекті Кримінального процесуального кодексу України, оприлюдненому на офіційному сайті Міністерства юстиції України станом на 01.07.2011. Так, у ст. 4 «Визначення основних термінів Кодексу» встановлено, що малолітня особа – це дитина до досягнення нею чотирнадцяти років (п. 12 ч. 1), а неповнолітня особа – це дитина у віці від чотирнадцяти до вісімнадцяти років (п. 13 ч. 1) [10]. У положеннях діючого Кримінально-процесуального кодексу України (далі – КПК) такого розподілу немає, однак пряма вказівка на вік особи зустрічається у ряді його статей. Так, у п. 5 ст. 6 йдеться про особу, яка не досягла на час скоєння суспільно небезпечного діяння одинадцятирічного віку. Крім цього, у ст. 7-3 КПК – про порядок вирішення справ про суспільно небезпечні діяння відносно особи у віці від одинадцяти років і до віку, з якого може наставати кримінальна відповідальність. У ст. 168 КПК встановлено загальні правила проведення допиту неповнолітньої особи віком до 14 років, а за розсудом слідчого – і до 16 років. У ст. 432 КПК вказується на те, що положення глави 36 КПК застосовуються у справах про злочини осіб, які на момент провадження в кримінальній справі не досягли вісімнадцятирічного віку [11].

Таким чином, виходячи із зазначених положень кримінально-процесуального законодавства, стає зрозумілим, що неповнолітня особа достатньо часто виступає суб'єктом кримінально-процесуальних відносин. Про це також свідчать і статистичні дані. Зокрема, згідно зі статистичними даними Генеральної прокуратури України упродовж 2011 р. неповнолітніми вчинено майже 14 тис. злочинів. Через неналежне виконання батьками своїх обов'язків значна кількість дітей змушена бродяжити та жебракувати, до міліції доставлено майже 5 тис. таких, які перебували без догляду

батьків, 400 з них – повторно. Понад 160 тис. дітей проживає у неблагополучних сім'ях, кожний п'ятий з них (майже 34 тис.) – у родинах, де батьки мають наркотичну або алкогольну залежність. Протягом 2011 р. від насильства в сім'ї потерпіло майже 215 дітей. Із них шість було вбито, одинадцятьом спричинено тяжкі або середньої тяжкості тілесні ушкодження, 31 зазнали побоїв та мордування. Стосовно 18 дітей вчинено злочини сексуального характеру. Ще 124 неповнолітні були піддані побоям та отримали легкі тілесні ушкодження. Частиною є випадки торгівлі дітьми, зазвичай дітей продають власні батьки з метою наживи. Так, в 2011 р. таких фактів зафіксовано понад 20 [12, с. 4]. Таким чином, питання забезпечення прав та законних інтересів неповнолітніх є одним з пріоритетних для держави. У 1996 р. Україною ратифіковано Конвенцію ООН про права дитини (прийняту резолюцією 44/25 Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 20 листопада 1989 р.), загальним принципом якої є те, що дитина з огляду на її фізичну і розумову незрілість потребує спеціального правового і соціального захисту. Згідно зі ст. 4 цієї Конвенції наша держава зобов'язана вжити всіх необхідних правових та інших заходів щодо забезпечення цих прав [13]. Однак у будь-якій державі світу недостатньо наділити суб'єкти правовідносин правами, важливо на законодавчому і нормативно-правовому рівні розробити і забезпечити ефективні механізми та принципи реалізації цих прав. Особливо це стосується питань реалізації прав дітей, які з огляду на свій вік, розумовий розвиток, виховання та інше не в змозі самостійно ефективно їх здійснювати. Так, Н. Мірошникова наголошує на тому, що цінність будь-якого суб'єктивного права полягає не просто в його наявності, а й в можливості здійснення цього права [14, с.11].

Правове положення неповнолітнього у сфері кримінально-процесуальних відносин залежить від того, який статус у кримінальному судочинстві він має. Конституція України визначає правовий зміст кримінально-процесуальних функцій. У свою чергу, учасники процесу (підозрюваний, обвинувачений, потерпілий та ін.) мають свої права при провадженні кримінальної справи, які обумовлені характером їхніх інтересів. Зі спрямованістю тих чи інших видів процесуальної діяльності пов'язане поняття кримінально-процесуальних функцій. У науці кримінального процесу, на жаль, відсутня єдина думка щодо поняття кримінально-процесуальної функції. Для характеристики прав істотно важливим є те, що вони закріплені у законі як певні види і забезпечені законом та виділяються з усієї процесуальної діяльності як основні, оскільки кожна з них безпосередньо пов'язана з реалізацією завдань кримінального судочинства. Отже, кримінально-процесуальні права – це виражені у законі основні напрями процесуальної діяльності, що здійснюються з метою реалізації завдань кримінального судочинства суб'єктами, уповноваженими на ведення процесу або наділеними правами для активної участі у справі для захисту своїх прав та

законних інтересів. [15, с. 21]. У кримінальному процесі України неповнолітні можуть виступати як з боку обвинувачення (наприклад, як потерпілий), так і з боку захисту (наприклад, як підозрюваний, обвинувачений, підсудний) або можуть бути учасником правовідносин в «нейтральному» вигляді, наприклад, свідком. Хоча слід зазначити, що показання свідка можуть допомагати як обвинувачувати особу, так і виправдовувати її дії, тобто неявно підтримувати одну або іншу сторону процесуальних правовідносин.

В той же час поняття «неповнолітній» відповідно до положень чинного кримінально-процесуального законодавства тлумачиться по-різному, що в першу чергу демонструє нерівність становища неповнолітньої особи залежно від її процесуальної ролі у кримінальному провадженні. Так, якщо особа є підозрюваним, обвинуваченим чи підсудним, то вона визнається неповнолітньою у віці до вісімнадцяти років (п. 1 ч. 1 ст. 45 КПК), а коли мова заходить про неповнолітнього свідка, то в цьому випадку його вікова межа знижується до 16 років (ч. 1 ст. 161, ч. 1 ст. 307 КПК). Щодо неповнолітнього потерпілого, то його вік законом взагалі не визначається і не уточнюється. Однак лише у п. 8 Постанови Пленуму Верховного Суду України від 2 липня 2004 р. № 13 «Про практику застосування судами законодавства, яким передбачені права потерпілих від злочинів» установлюється, що у разі, коли потерпілим визнано неповнолітню особу, забезпечується участь у кримінальній справі законного представника, який має захищати її права та охоронювані законом інтереси, функції якого припиняються лише після досягнення потерпілим вісімнадцятирічного віку [16].

На даний час і в проєкті нового КПК, оприлюдненому на офіційному сайті Міністерства юстиції України станом на 1 липня 2011 р., немає вказівок на вікові межі неповнолітніх потерпілих. Лише ч.1 ст. 63 проєкту КПК встановлює, що коли потерпілим є неповнолітній або особа, визнана у встановленому законом порядку недієздатною чи обмежено дієздатною, до участі в процесуальній дії разом із ним залучається його законний представник [10]. Таким чином, подібна невизначеність щодо поняття неповнолітнього потерпілого може після прийняття нового КПК негативно вплинути на реалізацію захисту прав та свобод неповнолітніх осіб у кримінальному судочинстві. У зв'язку з цим практика досудового провадження потребує вирішення порушених питань шляхом внесення відповідних змін та доповнень до чинного КПК України та проєкту КПК.

У той же час в юридичній науці також відсутня єдина точка зору щодо термінологічних позначень неповнолітніх різних вікових категорій. Не визначені також і чіткі критерії, які вказували б залежність правового становища цих осіб відносно їх психічного, фізичного та інтелектуального розвитку. Тому використання в науковій літературі і законодавчих актах таких термінів, як «діти», «молодь», «дитина», «підліток», «малолітній», «неповнолітній», не завжди відображають їх правовий статус.

Питання, які були розглянуті у цій роботі, не є остаточними і підлягають подальшому дослідженню або науковому вивченню.

Список літератури: 1. Люблинский П. И. Борьба с преступностью в детском и юношеском возрасте : социально-правовые очерки / П. И. Люблинский. – М. : Юрид. изд-во Наркомюста, 1923. – 301 с. 2. Законы гражданские (Свод Законов, Т. X, Ч. 1) по новому официальному изданию «1900 года». С объяснениями по решениям Гражданского Кассационного Департамента и общих собраний его с Уголовным, I и II Департаментами Правительствующего Сената / сост. Боровиковский А. – 10-е изд., перераб. – СПб. : Тип. А. С. Суворина, 1901. – 1028 с. 3. Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов. – М. : «Мир и образование», 2007. – 640 с. 4. Кон И. С. Психология ранней юности / И. С. Кон. – М. : Просвещение, 1989. – 255 с. 5. Возрастная и педагогическая психология / под ред. проф. А. В. Петровского. – М. : Просвещение, 1973. – 288 с. 6. Большая советская энциклопедия : в 30 т. / гл. ред. А. М. Прохоров. – 3-е изд. – М. : Советская энциклопедия, 1969–1978. – Т. 8 : ДЕБИТОР – ЕВКАЛИПТ. – 1972. – 592 с. : ил. 7. Кримінальне право України. Загальна частина : підручник / Ю. В. Баулін, І. В. Борисов, В. І. Тютюгін та ін. ; за ред. В. В. Сташиса, В. Я. Тація. – 4-те вид., переробл. і доповн. – Х. : Право, 2010. – 456 с. 8. Кримінальний кодекс України. – Х. : Одиссей, 2011. – 272 с. 9. Цивільний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>. 10. Кримінальний процесуальний кодекс України : проект станом на 1 лип. 2011 р. [Електронний ресурс]. – 299 с. Режим доступу: http://www.minjust.gov.ua/files/KRK_20110705.zip. 11. Кримінально-процесуальний кодекс України. – Х. : Одиссей, 2011. – 232 с. 12. Пшонка В. П. Из виступу на всеукраїнській нараді з питань захисту дітей / В. П. Пшонка // Вісник прокуратури. – 2011. – № 11 – С. 3–6. 13. Конвенція про права дитини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml. 14. Мирошникова Н. И. Механизм осуществления субъективных гражданских прав : учеб. пособие / Н. И. Мирошникова. – Ярославль : Изд-во Яросл. ун-та, 1989. – 82 с. 15. Кримінальний процес : підручник / за ред. Ю. М. Грошевого та О. В. Капліної. – Х. : Право, 2010. – 608 с. 16. Про практику застосування судами законодавства, яким передбачені права потерпілих від злочинів : постанова Пленуму Верховного Суду України від 2 лип. 2004 р. № 13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/A78739119E3E2563C3256F08002065BA?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=A78739119E3E2563C3256F08002065BA&Count=500&>. 17. Галимов О. Х. Малолетние лица в уголовном судопроизводстве / О. Х. Галимов. – СПб. : Питер, 2001. – 224 с.

Надійшла до редколегії 30.01.2012

Рассмотрены исторические аспекты развития понятий «малолетний» и «несовершеннолетний» в уголовном судопроизводстве, начиная с Римской империи и до настоящего времени. Проведен краткий анализ применения этих понятий на современном этапе развития юридической науки.

Historical aspects of development of conceptions «juvenile» and «minor» in criminal procedure are considered, beginning from the Rome Empire until today. The short analysis of these conceptions utilization on the modern stage of judicial science is carried out.

УДК 342.51

М. М. Дивак

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ФОРМ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ В УКРАЇНІ

Визначено форми управління якістю кадрового забезпечення органів внутрішніх справ, уточнено їх значення; проаналізовано основні проблеми реалізації таких форм управління та запропоновано можливі шляхи їх вирішення.

В умовах реформування системи державного управління велика увага приділяється вдосконаленню діяльності правоохоронних органів, зокрема органів внутрішніх справ, які виконують найбільший обсяг правоохоронних завдань та функцій. Одним з основних напрямків покращення їх функціонування є переосмислення форм управління якістю кадрового забезпечення органів внутрішніх справ, визначення шляхів їх удосконалення. Питанням кадрового забезпечення органів внутрішніх справ присвячені дослідження багатьох сучасних вітчизняних та зарубіжних науковців, серед яких: М. І. Ануфрієв, О. М. Бандурка, В. М. Бесчастний, Л. М. Колодкін, А. Т. Комзюк, П. Б. Коптев, Ю. Ф. Кравченко, Н. П. Матюхіна, В. О. Мінаєв, Г. М. Мякішев, В. М. Плішкін, О. Ю. Синявська, А. А. Стародубцев, А. В. Фатула, В. М. Шамаров та ін. Однак комплексно проблеми управління якістю кадрового забезпечення органів внутрішніх справ на сьогоднішній день не досліджувалися.

Метою статті є визначення основних форм управління якістю кадрового забезпечення органів внутрішніх справ, їх недоліків та шляхів їх подолання. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити наступні завдання: визначити форми управління якістю кадрового забезпечення органів внутрішніх справ та уточнити їх значення; з'ясувати основні проблеми реалізації зазначених форм управління та запропонувати можливі шляхи їх вирішення.

На сьогоднішній день керівництвом Міністерства внутрішніх справ України проводиться ряд організаційних заходів, спрямованих на оптимізацію структури органів внутрішніх справ та покращення якості її кадрового забезпечення. Зазначена робота знаходить своє зовнішнє вираження у формах управління персоналом, під якими необхідно розуміти зовнішнє вираження діяльності Міністерства внутрішніх справ України та інших компетентних органів державної влади з формування кадрового ядра органів внутрішніх справ, яке відповідає вимогам чинного законодавства та суспільного розвитку.

© Дивак М. М., 2012

Серед них можна виділити загальні форми, що характерні для всіх сфер управлінської діяльності, та спеціальні, які можна зустріти лише в досліджуваній сфері. До загальних форм, зокрема, відносяться: видання нормативних актів; видання індивідуальних (неправових, адміністративних) актів; здійснення інших юридично значущих дій, організаційні дії та матеріально-технічні операції.

Загальні форми управління якістю кадрового забезпечення органів внутрішніх справ на сьогоднішній день є достатньо відпрацьованими та виконуються компетентними суб'єктами на належному рівні. Особливу увагу необхідно звернути на спеціальні форми.

Серед спеціальних форм управління якістю кадрового забезпечення органів внутрішніх справ виділяють: визначення потреби у персоналі (прогнозування нових робочих місць, планування кількості та якісної потреби у персоналі, вибір методів розрахунку кількості потреби у персоналі); профорієнтаційну роботу з можливими кандидатами (аналіз джерел відбору персоналу, відбір персоналу, встановлення зв'язків із зовнішніми організаціями, ділова оцінка кадрів під час відбору); розстановку персоналу (поточна періодична оцінка кадрів, цілеспрямоване переміщення кадрів); підготовку кадрів (початкова, спеціальна, перепідготовка та підвищення кваліфікації, стажування, наставництво); розвиток персоналу (службове та професійне просування по службі, робота з особами, зарахованими до кадрового резерву, оцінювання результатів діяльності персоналу); організацію соціально-побутового забезпечення працівників; забезпечення комфортного соціально-психологічного клімату (регулювання відносин керівника та колективу, трудових взаємовідносин, зниження рівня конфліктності у колективі, психологічне забезпечення персоналу); розробку мотиваційних механізмів підвищення зацікавленості і задоволеності працею (адекватна оплата, створення творчої атмосфери, підтримка кар'єри); забезпечення безпеки персоналу [1, с. 213].

Необхідно зазначити, що така класифікація не повною мірою відображає сучасний стан управління якістю кадрового забезпечення органів внутрішніх справ. У ній не враховані сучасні тенденції розвитку цього напрямку управлінської діяльності, а саме міжнародне співробітництво та наукове забезпечення. Також для підвищення якості функціонування органів внутрішніх справ велику увагу необхідно приділяти питанням дисципліни та законності серед особового складу. Крім того, деякі пункти зазначеної класифікації частково дублюють один одного.

Таким чином, до спеціальних форм управління якістю кадрового забезпечення органів внутрішніх справ належать: 1) визначення потреб у персоналі; 2) профорієнтаційна робота з кандидатами на службу; 3) підготовка кадрів; 4) розвиток кадрів; 5) забезпечення дисципліни та законності; 6) створення належного соціально-психологічного та матеріально-побутового забезпечення; 7) наукове забезпечення та міжнародне співробітництво.

Вказані форми управління якістю кадрового забезпечення органів внутрішніх справ є основними та потребують найбільшої уваги з боку керівництва Міністерства внутрішніх справ України, начальників управлінь та відділів, а також підрозділів кадрового забезпечення. На сьогоднішній день кожна із зазначених форм має певні недоліки, що потребують усунення, а також налагодження відповідної роботи. Приміром, така форма, як визначення потреб у персоналі полягає в роботі кадрових підрозділів щодо підрахунку кількості осіб, яких можливо та необхідно підготувати для проходження служби в органах внутрішніх справ чи прийняти на службу. Такі підрахунки проводяться, виходячи з оперативної обстановки в конкретному регіоні та кількості вільних посад у підрозділах. Вони здійснюються окремо для кожної служби (дільничні інспектори, патрульно-постова служба, карний розшук тощо).

На сьогоднішній день вказана форма управлінської діяльності є досить актуальною та виявляється в оптимізації структури Міністерства внутрішніх справ України. Лише протягом 2011 р. було на 30 % скорочено штат апарату Міністерства, на 20 % – чисельність управлінських апаратів, опрацьовано питання щодо об'єднання територіальних органів, що розташовані в одному населеному пункті або на спільній географічній території, розатетовано всі посади МРЕВ. Відбулася реорганізація Департаменту кримінальної міліції. Крім того, значне скорочення чисельності постійного та перемінного складу органів внутрішніх справ відбулося внаслідок ліквідації п'ятох та реорганізації інших навчальних закладів.

Однак необхідно зазначити, що така оптимізація структури Міністерства внутрішніх справ України не є повністю позитивною. Так, внаслідок створення окремих Департаментів профілактики правопорушень і громадської безпеки, функції яких є дещо подібними, суттєво погіршилось управління їх особовим складом та засобами. Ще одним негативним аспектом таких дій стало безпідставне та необґрунтоване введення мораторію на комплектування вакантних посад. У зв'язку з цим на кінець 2011 р. досить великий відсоток посад, особливо «непрестижних» (конвойна служба, дільничні інспектори, ізолятори тимчасового тримання та інші) були не укомплектовані. Крім того, не було враховано потребу збільшення чисельності деяких служб (патрульної, профілактики правопорушень та інших) для забезпечення правопорядку під час проведення фінальної частини чемпіонату Європи з футболу в 2012 р.

Крім того, у зв'язку з ліквідацією та реорганізацією навчальних закладів на 3,5 тис. було зменшено набір перемінного складу, що через п'ять років не дасть змогу територіальним підрозділам повною мірою укомплектувати вакантні посади. А деякі регіони взагалі залишилися без джерела поповнення свого кадрового забезпечення. Саме тому Департаменту кадрового забезпечення Міністерства внутрішніх справ України необхідно переглянути систему підрахунку потреб у підготовці та прийнятті на службу працівників,

особливо тих категорій, яких на сьогоднішній день у територіальних підрозділах органів внутрішніх справ не вистачає.

Наступною формою управління якістю кадрового забезпечення органів внутрішніх справ є профорієнтаційна робота з кандидатами на службу. Необхідно зазначити, що з кожним роком кількістю бажаючих вступати на навчання до навчальних закладів системи Міністерства внутрішніх справ зменшується (2010 р. – 2,2 кандидати на місце; 2011 р. – 1,8). Зменшується і їх загальноосвітній рівень (2010 р. – середній бал вступників 652,2; 2011 р. – 622,4). Враховуючи таку тенденцію, кадрові підрозділи ОВС повинні проводити постійну роботу щодо популяризації служби в органах внутрішніх справ. Вони повинні проводити ретельну роботу щодо вивчення ділових та моральних якостей осіб, які виявили бажання вступати на службу до органів внутрішніх справ, перевіряти стан їх здоров'я, фізичну та психологічну підготовку.

Іншою формою управління якістю кадрового забезпечення органів внутрішніх справ, що потребує переосмислення та вдосконалення, є підготовка кадрів. У 2011 р. в навчальних закладах Міністерства внутрішніх справ України було запроваджено експериментальну програму підготовки фахівців «курсант – військовослужбовець – курсант» [2], яка була недостатньо відпрацьована та обґрунтована. Так, багато військових частин не підготовлені до прийому такого контингенту військовослужбовців, відсутні достатня кількість місць та належне фінансування. Крім того, внаслідок впровадження вказаної програми значно знизиться рівень знань курсантів, оскільки другий курс вони будуть навчатися заочно, поєднуючи навчання з проходженням військової служби. Також проходження військової служби є доцільним лише для деяких підрозділів органів внутрішніх справ (патрульна та конвойна служби, судова і транспортна міліція тощо). А для таких посад, наприклад, як слідчий, оперуповноважений карного розшуку та деяких інших воно не є необхідним, оскільки у їхній подальшій роботі навички військовослужбовців їм не знадобляться. Саме тому експериментальну програму «курсант – військовослужбовець – курсант» необхідно залишити лише на тих факультетах, де готують фахівців, яким у майбутній роботі знадобляться навички військової служби. Також необхідно чітко визначити для кожної посади відповідний освітньо-кваліфікаційний рівень підготовки фахівців.

Крім того, розглядаючи питання підготовки кадрів, особливу увагу необхідно звернути на педагогічний склад, який навчає майбутніх правоохоронців. На сьогоднішній день досить багато викладачів, які викладають дисципліни професійного спрямування, не мають практичного досвіду роботи, що негативно позначається на якості навчального процесу. У зв'язку з цим доцільно було б нормативно закріпити вимогу про призначення на деякі посади викладачів лише тих осіб, які мають практичний досвід роботи та характеризуються з позитивної сторони.

Що стосується такої форми управління якістю кадрового забезпечення органів внутрішніх справ, як розвиток кадрів, то необхідно зазначити, що вона також на сьогоднішній день потребує значного покращення. Стан професійної та службової підготовки є недостатнім, про що свідчить велика кількість травмованих та загиблих працівників. Деякі керівники вважають цю роботу другою рядною та не приділяють належну увагу її проведенню.

Також особливу увагу необхідно приділяти питанням просування по службі та формуванню кадрового резерву на заміщення вакантних посад начальників окремих підрозділів та органу внутрішніх справ у цілому.

На сьогоднішній день потребує переосмислення система оцінок діяльності працівників органів внутрішніх справ. До недавнього часу панувала думка, що якість виконаної роботи визначається винятково кількісними показниками (розкритих кримінальних справ, припинених правопорушень). Така система є неприйнятною для демократичного суспільства. Оцінювати роботу того чи іншого підрозділу внутрішніх справ мають громадяни, які проживають на відповідній території, враховуючи стан громадського порядку та громадської безпеки. Функціонування лише деяких служб може оцінюватися за кількісними показниками (діяльність яких пов'язана з державною чи іншою таємницею). Саме тому підрозділам кадрового забезпечення необхідно розробити методику вивчення громадської думки з питань характеристики роботи кожної служби.

Наступною формою досліджуваної управлінської діяльності є забезпечення дисципліни та законності. Ця форма управлінської діяльності полягає в тому, що керівництво органів внутрішніх справ та підрозділи кадрового забезпечення повинні постійно проводити роз'яснювальну роботу серед особового складу щодо необхідності неухильного дотримання норм чинного законодавства в їх роботі та уникнення порушень службової дисципліни. Крім того, вказана форма виявляється в притягненні до відповідальності працівників, які вчинили певні правопорушення, та заохоченні тих, хто постійно дотримується всіх вимог законодавства. Так, упродовж 2011 р. засуджено 456 колишніх працівників, що на 12 % більше у порівнянні з попереднім роком (2010 р. – 407). Чверть становлять хабарники (109), кожен п'ятий вдався до перевищення влади (85) та фальсифікацій (81), кожен десятий зловживав владою (50). П'ята частина – це дільничні, кожен сьомий – працівник карного розшуку та ДАІ.

На сьогоднішній день така форма управлінської діяльності як забезпечення дисципліни й законності вимагає особливої уваги, оскільки з кожним роком все більше працівників органів внутрішніх справ притягуються до різних видів юридичної відповідальності за різні неправомірні вчинки (хабарництво, фальсифікація, зловживання владою та інші). Саме тому Міністерству внутрішніх

справ України необхідно розробити комплексний нормативний документ, спрямований на профілактику порушень законності та дисципліни.

Значної уваги з боку керівництва органів внутрішніх справ потребує питання створення належного соціально-психологічного та матеріально-побутового забезпечення діяльності всіх підрозділів. Саме низьке грошове забезпечення, відсутність житла, належного матеріального забезпечення, постійне скасування соціальних пільг, складні умови праці є наслідком зниження якості роботи всіх служб та підрозділів, а в деяких випадках і штовхають на вчинення правопорушень та злочинів. Соціально-психологічний клімат у значній кількості підрозділів, на жаль, є негативним. Потребує значної уваги з боку керівництва всіх підрозділів недопущення проявів професійної деформації працівників органів внутрішніх справ, до якої призводять наступні фактори: невпорядкованість робочого дня, неможливість планувати дозвілля; низький престиж служби; великі навантаження; ризик та небезпека в процесі служби [3, с. 28].

За таких умов завданням керівників усіх органів внутрішніх справ є постійна індивідуально-виховна робота з підлеглими працівниками з метою визначення потреб та проблем, що їх турбують, та вжиття можливих заходів щодо їх усунення. Вони повинні негайно реагувати на всі зміни в соціально-психологічному кліматі в колективі та вживати заходи щодо його нормалізації.

Крім того, в умовах сьогодення особливе значення для покращення якості кадрового забезпечення органів внутрішніх справ має наукове забезпечення та міжнародне співробітництво. Наукові дослідження, що проводяться органами та підрозділами, підпорядкованими Міністерству внутрішніх справ України, повинні бути спрямовані на впровадження в практику найефективніших способів розв'язання оперативно-службових завдань.

Міжнародне співробітництво як форма управління якістю кадрового забезпечення органів внутрішніх справ виявляється в обміні досвідом з організації підготовки кадрів, практичної діяльності різних служб, проведення наукових досліджень тощо.

Таким чином, форми управління якістю кадрового забезпечення органів внутрішніх справ потребують переосмислення та вдосконалення. Керівництву Міністерства внутрішніх справ України необхідно переглянути порядок визначення потреб у кадрах, систему їх ротації та професійної підготовки, розробити методiku вивчення громадської думки з питань роботи органів внутрішніх справ у цілому та окремих працівників зокрема, вирішити питання щодо покращення дисципліни та законності, рівня грошового забезпечення, матеріально-побутового та соціально-психологічного забезпечення, розвитку прикладного наукового забезпечення правоохоронної діяльності та міжнародного співробітництва.

Список літератури: 1. Избаш К. С. Сутність, мета та форми управління персоналом органів досудового слідства / К. С. Избаш // Форум права. – 2008. – № 1. – С. 211–214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-1/08ikcodc.pdf>. 2. Про затвердження Порядку проведення експерименту з підготовки фахівців для Міністерства внутрішніх справ : наказ МВС України, М-ва освіти, молоді та спорту України, Міноборони України від 19 трав. 2011 р. № 77/462/263 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0712-11>. 3. Роша А. Н. Професійна орієнтація і професійний відбір в органах внутрішніх дел : учеб. пособие / А. Н. Роша. – М. : Акад. МВД СССР, 1989. – 76 с.

Надійшла до редколегії 25.02.2012

Определены формы управления качеством кадрового обеспечения органов внутренних дел, уточнено их значение; проанализированы основные проблемы реализации таких форм управления, предложены возможные пути их решения.

Forms of management by quality of the skilled providing of organs of internal affairs are determined, their value is specified; the basic problems of realization of such management forms are analyzed and the possible ways of their decision are offered.

УДК 349.6

І. Д. Казанчук

СУТНІСНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ У СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

Дана характеристика принципів адміністративної діяльності органів внутрішніх справ у сфері охорони навколишнього природного середовища. Визначено поняття та основні ознаки змісту адміністративної діяльності органів внутрішніх справ у природоохоронній сфері. Розглянуто проблеми та шляхи покращення забезпечення органами внутрішніх справ природоохоронної функції держави.

У XXI сторіччі увесь світ опинився у стані екологічної кризи і постійних природних катаклізмів. Загальновідомо, що Україна – одна з більш населених країн Європи, яка є багатішою і за площею, і за ресурсним потенціалом, а також, на жаль, є однією з найбільш проблематичних в екологічному відношенні держав Європи. Різке прискорення негативних соціальних, економічних й екологічних процесів у нашій державі пов'язане не лише з високим рівнем концентрації промисловості і сільськогосподарських комплексів та у зв'язку з головною у світі техногенною катастрофою – аварією на Чорнобильській АЕС, але й з екстенсивним використанням державними й приватними структурами природних ресурсів, відсутністю дієвого механізму управління й контролю за виконанням законів

© Казанчук І. Д., 2012

про охорону природи та системи покарань за шкоду, заподіяну протиправними діями природному середовищу.

Саме тому на сучасному етапі розвитку України екологічна безпека та охорона навколишнього природного середовища визнані важливою сферою її життєдіяльності. Закріплене в Конституції України право громадян на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище [1, ст. 50] зобов'язало українську державу на належну реалізацію цього права, задіявши для цього всі гілки влади (законодавчу, виконавчу та судову).

Провідна роль у сфері захисту навколишнього природного середовища, інтересів суспільства і держави в галузі природокористування належить органам виконавчої влади, пріоритетне місце серед яких відводиться органам внутрішніх справ. Забезпечуючи охорону навколишнього природного середовища, органи внутрішніх справ використовують заходи адміністративної, кримінально-процесуальної та оперативно-розшукової діяльності. Найбільшою за обсягом є адміністративна діяльність [2, с. 218].

У різні часи питання охорони природи та правового регулювання відносин в екологічній сфері ставали предметом дослідження екологів та правників. Щодо вчених-адміністративістів сучасності особливу увагу хотілося б приділити працям таких науковців, як В. І. Андрейцев, О. М. Бандурка, П. Д. Біленчук, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, Р. А. Калужний, А. П. Ключніченко, В. О. Ліпкан, В. І. Олефір, В. І. Семчик, О. М. Ткаченко, О. М. Хімич, Ю. С. Шемшученко та інші.

Однак, незважаючи на наявність значної кількості нормативно-правових актів із наукових праць з зазначених питань, діяльність органів внутрішніх справ в адміністративно-правовому аспекті у сфері охорони навколишнього природного середовища залишається недостатньо вивченою. Саме тому *метою статті* визначено з'ясування змісту й основних ознак адміністративної діяльності органів внутрішніх справ у забезпеченні функції охорони довкілля з метою окреслення шляхів її удосконалення.

Як вже зазначалося, у сфері охорони навколишнього природного середовища адміністративна діяльність посідає основне місце, оскільки в її реалізації задіяна більшість працівників ОВС. Крім цього, діяльність органів внутрішніх справ щодо забезпечення екологічної безпеки та охорони довкілля здійснюється значною мірою за допомогою адміністративно-правових засобів. Так, статистичні дані засвідчують, що 90 % виявлених правопорушників у галузі екології та природокористування притягуються до відповідальності в адміністративному порядку [3, с. 89].

Згідно з Конституцією України, орієнтація на людину, її права та інтереси є головним імперативом діяльності державних органів, у тому числі й органів внутрішніх справ України, які в ході своєї діяльності повинні забезпечити виконання вимог чинного законодавства, виходячи з пріоритетності прав і свобод людини [1].

Тому зрозуміло, що соціальною значущістю діяльність ОВС (міліції) набуває внаслідок того, що вона пов'язана з вторгненням у

сферу прав і свобод громадян завдяки можливості застосування заходів примусу. Подібне вторгнення неминуче, оскільки за відсутності третьої (владної) сили, здатної здійснювати примусовий захист права, в суспільстві може початися «війна всіх проти всіх» [4, с. 29]. Але в цьому аспекті треба враховувати те, що закон вимагає від працівника міліції роз'яснювати громадянинові у всіх випадках обмеження його прав і свобод, причини такого обмеження, а також обов'язки, що виникають у зв'язку з цим.

Враховуючи цю особливість та спираючись на теоретичні основи, можна визначити адміністративну діяльність органів внутрішніх справ (міліції) у сфері охорони навколишнього природного середовища як цілеспрямовану виконавчо-розпорядчу, підзаконну, державно-владну діяльність, врегульовану нормами адміністративного (природоохоронного) законодавства, спрямовану на захист екологічних прав громадян, охорону навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, попередження й припинення протиправних дій, застосування до правопорушників заходів адміністративного примусу.

На підставі зазначеного на концептуальному рівні (праці Голосніченка І. П., Бандурки О. М., Остапенко О. І., Римаренко Ю. І., та інших) виділимо характерними ознаками адміністративної діяльності ОВС у сфері охорони навколишнього природного середовища наступні:

По-перше, її виконавчо-розпорядчий характер, що виявляється, з одного боку, в обов'язковому виконанні органами внутрішніх справ, поряд з іншими органами виконавчої влади, приписів, які встановлені нормами чинного законодавства, а з іншого – в наданні права посадовим особам ОВС у визначених законом випадках застосовувати заходи адміністративного примусу.

По-друге, державно-владний характер адміністративної діяльності, який знаходить своє відображення при здійсненні органами внутрішніх справ владних повноважень від імені держави, в межах її компетенції, передбаченої чинним адміністративним законодавством. Так, в Законі України «Про міліцію» вказано, що законні вимоги працівників міліції є обов'язковими для виконання громадянами і посадовими особами [5, ст. 20].

По-третьє, обов'язковий підзаконний характер такої діяльності. Це означає, що ця діяльність оснований на законі; здійснюється у межах і в порядку, вказаних у законі, та задля досягнення мети, визначеної законом. Зокрема, у ст. 3 Закону України «Про міліцію» наголошується на тому, що діяльність міліції ґрунтується на принципі законності [5].

По-четверте, підзвітність та підконтрольність адміністративної діяльності ОВС у процесі здійснення охорони навколишнього природного середовища не тільки вищестоящим ОВС, а й відповідним державним органам і органам місцевого самоврядування. Так, відомча, державна і громадська форми контролю за діяльністю ОВС

чітко визначені в Законах України «Про міліцію», «Про інформацію». Слід зазначити, що цими ж законами, а також ст. 20 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», Конвенцією ЄЕК ООН «Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» та рядом інших законодавчих актів України передбачено зобов'язання органів виконавчої влади, у тому числі й органів внутрішніх справ, повідомляти громадськість про стан екологічної безпеки в країні, результати природоохоронної діяльності та надавати іншу екологічну інформацію [6]. Підкреслимо, що в системі МВС України безпосередньо такою роботою займаються підрозділи по зв'язках із громадськістю та засобами масової інформації. Проте для ефективності такої діяльності, на нашу думку, доречно було б створити на рівні міністерства Департамент інформаційно-комунікаційних технологій зі структурними підрозділами в областях.

І по-н'яте, профілактична спрямованість, яка забезпечується організацією роботи усіх підрозділів ОВС, спрямованою на створення сприятливих умов для розвитку відносин у сфері охорони навколишнього природного середовища, дотримання законності та попередження правопорушень.

Безсумнівно, саме у двох останніх рисах виявляється соціальна значущість адміністративної діяльності ОВС в дослідженій сфері, що певною мірою підвищує роль державного і громадського контролю за діяльністю ОВС у сфері охорони довкілля та вказує на можливість впливу на відповідальність правоохоронців за неналежне виконання ними природоохоронної функції.

У процесі здійснення адміністративної діяльності з охорони довкілля ОВС щодня вступають у численні відносини як усередині своєї структури, так і з представниками органів і підрозділів інших рівнів правоохоронної системи, а також з фізичними та юридичними особами різних організаційно-правових форм. І залежно від того, де складаються ці відносини, виникають, розвиваються чи припиняються, розрізняють сферу та способи реалізації адміністративно-правових норм, які регулюють ці відносини.

Фактично за напрямками впливу зміст адміністративної діяльності ОВС [7, с. 54], спрямованої на охорону навколишнього природного середовища в цілому та її окремих елементів (зокрема, природні території, які знаходяться під державною охороною), які складають адміністративно-правові відносини, виявляється:

1) усередині самих органів під час організації й координації роботи конкретних служб і підрозділів, їх взаємодії між собою, а також передбачає кадрове, ресурсне, інформаційне та інше забезпечення органів внутрішніх справ з метою покращення ефективності природоохоронної діяльності. У даному випадку мова йде про внутрішньо-організаційні (системні) відносини, від яких залежить успішність вирішення природоохоронних завдань працівниками ОВС;

2) у процесі безпосередньої практичної реалізації завдань з охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки силами і засобами ОВС. Це вже зовнішні відносини, які виникають з приводу й у зв'язку з безпосередньою охороною навколишнього природного середовища. Зовнішня діяльність спрямована на упорядкування відносин поза межами структури органів внутрішніх справ, тобто між органами внутрішніх справ та іншими державними природоохоронними структурами, засобами масової інформації та громадськістю. Її метою є виявлення, попередження й припинення правопорушення в екологічній сфері, здійснення контрольно-наглядової діяльності (наприклад, вирішення питання стосовно отримання громадянином дозволу на придбання мисливської зброї) тощо.

Незважаючи на ту обставину, що зовнішня адміністративна діяльність ОВС у галузі охорони навколишнього природного середовища є надзвичайно широкою і головною, існує один вагомий нюанс – ця діяльність дуже тісно торкається прав і свобод багатьох суб'єктів даних відносин. Відповідно будь-яке відхилення від закону може істотно впливати на реалізацію громадянами своїх екологічних прав чи навіть порушувати їх.

В цьому аспекті специфіка адміністративної (виконавчо-розпорядчої) діяльності полягає в тому, що ОВС у процесі здійснення природоохоронної функції держави можуть видавати відомчі нормативні акти, які стосуються інтересів і прав або безпосередньо співробітників ОВС, або опосередковано – інших суб'єктів цих правовідносин. З цієї позиції можна впевнено сказати, що ОВС в екологічній сфері не стільки притягують до юридичної відповідальності осіб, які вчинили адміністративне правопорушення, скільки запобігають або припиняють вчинення екологічних правопорушень шляхом застосування в межах своєї компетенції адміністративно-правових заходів щодо їх виявлення, запобігання та усунення [8, с. 28–31]. Так, наприклад, ці адміністративно-правові заходи можуть бути спрямовані на виявлення всіх випадків порушення правил, заборон і обмежень, що передбачені Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища», на усунення причин та умов, які сприяють вчиненню екологічних правопорушень, використовуючи при цьому контрольно-наглядову функцію за дотриманням природокористувачами встановленого адміністративно-правового режиму, а також для забезпечення гарантій виконання посадовою особою своїх обов'язків задля задоволення громадянами законних інтересів та охорони їх екологічних прав.

Щодо адміністративно-правових норм, які регулюють функціонування ОВС у процесі здійснення зовнішньої адміністративної функції в екологічній сфері, слід зазначити, що аналіз нормативно-правових актів України визначає такі напрямки, як: забезпечення екологічної безпеки; охорона навколишнього природного середовища; виявлення, запобігання і припинення екологічних адміністративних правопорушень; сприяння громадянам, посадовим особам

підприємств, установ і організацій в реалізації ними екологічних прав та обов'язків; здійснення дозвільної системи; контроль за дотриманням нормативів і стандартів учасниками дорожнього руху з метою забезпечення охорони атмосферного повітря від забруднення; охорона на основі договорів відособлених ділянок природного середовища [9].

У свою чергу, внутрішня адміністративна діяльність підрозділів ОВС у сфері здійснення природоохоронних функцій регулюється нормами адміністративного законодавства, яке, зокрема, визначає порядок проходження служби в органах внутрішніх справ [10].

У цілому, вся сукупність адміністративно-правових норм складає правову основу функціонування ОВС, а також визначить специфіку діяльності спеціалізованих природоохоронних підрозділів міліції, створення яких в системі ОВС у майбутньому ми вважаємо необхідністю.

Необхідно зауважити, що суб'єктами внутрішньо організаційних відносин завжди виступають співробітники ОВС, у свою чергу в зовнішніх відносинах, з одного боку, суб'єктом є орган внутрішніх справ, з іншого – громадяни, посадові особи підприємств, установ та організацій, не підвідомчі органам внутрішніх справ. Той факт, що в процесі зовнішньої адміністративної діяльності ОВС природоохоронні функції пов'язані з практичним вирішенням завдань поза системою МВС України, надає їй превалюючої ролі. Саме у процесі виконання зовнішніх адміністративних функцій найбільше виявляється специфічне значення ОВС як виконавчого органу державної влади, адже в ході здійснення ним адміністративної діяльності застосовуються адміністративно-примусові заходи до не підлеглих органу внутрішніх справ представників підприємств, установ, організацій, посадовців і пересічних громадян [7, с. 23].

Звісно, для повної і всебічної характеристики адміністративної діяльності ОВС в екологічній сфері важливе значення має юрисдикційна її частина. Але якщо звернутися до законодавства України, то відповідно до ст. 222 КУпАП ОВС (міліція), виконуючи притаманні їм природоохоронні функції та маючи значну компетенцію щодо розгляду адміністративних правопорушень, в той же час не включені у систему суб'єктів адміністративної юрисдикції і не мають права ухвалювати остаточні рішення відносно екологічно-санітарних правопорушень [11]. З цієї причини знижується оперативність при розгляді адміністративних справ з екологічних правопорушень, невинуватене затягування його термінів.

Підсумовуючи усе викладене, можна зробити певні висновки:

по-перше, адміністративна діяльність поряд з іншими видами діяльності ОВС в сфері охорони навколишнього природного середовища є головною у забезпеченні природоохоронної функції держави. При цьому внутрішньо організаційна і зовнішня її види тісно пов'язані між собою і мають загальну спрямованість на захист екологічних прав і свобод громадян, забезпечення сприятливих умов для життя і здоров'я населення та раціональне використання природних ресурсів;

по-друге, аналіз природоохоронної практики виявив підстави для внесення змін до чинного законодавства України про доцільність створення екологічної міліції (поліції) в системі МВС із наділенням її права юрисдикційної діяльності, а також укомплектувати цей орган висококваліфікованими кадрами, розробити положення про їх організацію з метою ефективного виконання поставлених перед ОВС завдань у сфері охорони довкілля та екологічної безпеки;

по-третє, надання провідної ролі адміністративно-правовим заходам обумовлює необхідність перегляду діючого механізму адміністративно-правової діяльності ОВС у сфері охорони навколишнього природного середовища, насамперед, у контексті повного ставлення до прав, свобод і обов'язків громадян [5, ст. 3], адже саме від цього залежить показник рівня законності та стан екологічної безпеки в країні.

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. – Зі змін. та допов. 2. Адміністративна діяльність : [навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.] / [М. В. Ковалів, З. Р. Кісіль, Д. П. Калаянов та ін.]. – К. : Правова єдність, 2009. – 432 с. 3. Поліщук Г. С. Чинники, що зумовлюють латентність злочинів проти довкілля / Г. С. Поліщук // Науковий вісник НАВСУ. – 2010. – № 5. – С. 83–94. 4. Білий П. Правова держава і правова культура: взаємозв'язок та результативність / П. Білий // Право України. – 1999. – № 12. – С. 23–32. 5. Про міліцію : закон України від 20 груд. 1990 р. № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20. 6. Про охорону навколишнього природного середовища : закон України від 25 черв. 1991 р. № 1264-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546. 7. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ : посібник / за заг. ред. О. І. Остапенка. – 2-ге вид. – Л. : ЛьвДУВС, 2006. – 295 с. 8. Андрейцев В. І. Право екологічної безпеки : навч. та наук.-практ. посіб. / В. І. Андрейцев. – К. : Знання-Прес, 2006. – 332 с. 9. Гамалюк Б. Еколого-правова діяльність міліції з дотримання державних екологічних гарантій [Електронний ресурс] / Б. Гамалюк // Демократичне врядування. – Вип. 2. – 2008. – [7 с.]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008_2/fail/Gamalyuk.pdf. 10. Положення про проходження служби рядовим та начальницьким складом органів внутрішніх справ : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 29 лип. 1991 р. № 114 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/114-91-п>. – Редакція від 11.11.2011. 11. Кодекс України про адміністративні правопорушення : наук.-практ. комент. / за заг. ред. А. С. Васильєва, О. І. Миколенка. – Х. : Одісей, 2010. – 1024 с.

Надійшла до редколегії 11.02.2012

Дана характеристика принципів административной деятельности органов внутренних дел в сфере охраны окружающей природной среды. Определены понятия и основные признаки содержания административной деятельности органов внутренних дел в природоохранной сфере. Рассмотрены проблемы и пути улучшения обеспечения органами внутренних дел природоохранной функции государства.

The characteristic of administrative activity of internal affairs organs in the field of environmental protection principles is given. Concepts and basic signs of maintenance of administrative activity of organs of internal affairs in a nature protection sphere are certain. Problems and ways of improvement of providing the organs of internal affairs of nature protection function of the state are considered.

УДК 342.95

Т. А. Кобзєва

СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ПРОТИДІЇ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ (ВІДМИВАННЮ) ДОХОДІВ, ОТРИМАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ

На основі комплексного дослідження визначено поняття системи суб'єктів адміністративно-правової протидії легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом, її ознаки, охарактеризовано органи державної влади, що входять до неї.

Адміністративно-правова протидія легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом, як і будь-яка управлінська діяльність, реалізується сукупністю уповноважених на те суб'єктів. Саме від злагодженої роботи органів державної влади у цій сфері буде залежати її результат. На сьогоднішній день в Україні діє досить багато органів, завданнями яких є профілактика, попередження, виявлення та припинення легалізації незаконно одержаних доходів. Для одних органів таке завдання є основним, для інших – другорядним. При цьому кожен із них діє лише в системі органів, а не відокремлено.

Питання діяльності державних органів у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом, досліджували такі вітчизняні науковці, як О. М. Бандурка, В. Т. Білоус, М. В. Бондарева, Л. К. Воронова, В. М. Гаращук, І. П. Голосніченко, О. Ю. Грачова, О. М. Джужа, Л. М. Доля, В. П. Дюкарев, О. В. Кальман, А. Т. Комзюк, С. Ф. Константинов, М. Й. Коржанський, М. П. Кучерявенко, В. І. Олефір, П. С. Пацурківський, О. П. Рябченко, Л. А. Савченко, О. Ю. Синявська, А. І. Сирота, С. Г. Стеценко та ін. Однак питання систематизації суб'єктів протидії легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом, на сьогоднішній день детально не досліджувалося.

Метою статті є визначення системи суб'єктів адміністративно-правової протидії легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом, що діє в Україні. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити наступні завдання: визначити поняття та ознаки системи суб'єктів протидії легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом; установити органи державної влади, що входять до вказаної системи, здійснити їх систематизацію.

Система в загальному значенні – це скінченна множина функціональних елементів і відносин між ними, виокремлена із середовища відповідно до певної мети в межах визначеного часового інтервалу [1, с. 372]. Система – це набір взаємопов'язаних і взаємозв'язаних частин, складених у такому порядку, що дозволяє відтворити ціле. Унікальною характеристикою при розгляді систем є внутрішні відносини між частинами. Кожна система характеризується як диференціацією, так й інтеграцією. У системі використовуються різноманітні спеціалізовані функції. Кожна частина організації виконує свої визначені функції. У той же час для підтримування окремих частин в одному організмі та формування завершеного цілого в кожній системі здійснюється процес інтеграції [2].

З наведених визначень випливає, що систему суб'єктів протидії легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом, утворюють сукупність уповноважених на те законодавством органів державної влади, які, крім спільної функції попередження та припинення легалізації незаконних доходів, мають свої окремі завдання та функції. Взаємозв'язки елементів у системі визначені чинними нормативно-правовими актами, що передбачають порядок вчинення узгоджених дій, спрямованих на досягнення спільного результату.

Таким чином, під системою суб'єктів протидії легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом, необхідно розуміти сукупність уповноважених на те чинним законодавством органів державної влади та їх посадових осіб, які взаємодіють між собою у сфері профілактики, попередження, виявлення та припинення протиправних діянь з легалізації незаконно отриманих доходів, а також притягнення винних осіб до відповідальності.

Ця система має певні ознаки:

- це сукупність органів державної влади та їх посадових осіб;
- одним із визначених законодавством їх завдань є протидія легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом;
- їх діяльність спрямована на досягнення спільного результату в досліджуваній сфері;
- порядок їх взаємодії та координації визначений відповідними нормативно-правовими актами.

Необхідно також зазначити, що до вказаної системи належать як національні суб'єкти, так і міжнародні організації. На сьогоднішній день чинним законодавством не визначена система суб'єктів протидії легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом. Серед науковців панує думка, що цю систему складають:

1. Суб'єкти, основними функціями яких є протидія легалізації доходів, здобутих злочинним шляхом.
2. Суб'єкти, які здійснюють протидію легалізації доходів, здобутих злочинним шляхом, у межах напрямку боротьби з організованою злочинністю.
3. Суб'єкти, які здійснюють протидію легалізації доходів, здобутих злочинним шляхом, у межах покладених на них основних функцій [3, с. 59].

Згідно з цією точкою зору до першої групи належать органи державної влади, спеціально утворені для протидії легалізації незаконно отриманих доходів, а саме: Державна служба фінансового моніторингу, Рада з питань дослідження методів і тенденцій у відмиванні доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванні тероризму.

До другої групи належать суб'єкти, основним завданням яких є попередження, виявлення та розкриття організованої злочинності. До них відносяться органи, визначені ч. 2 ст. 5 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю»: Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президенті України; спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України; спеціальні підрозділи по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України [4].

До третьої групи можна віднести суб'єкти, на які поряд з виконанням інших завдань, покладається завдання протидії легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом. Їх поділяють на три групи:

1) правоохоронні органи: органи прокуратури, органи внутрішніх справ, органи служби безпеки, митні органи, органи державної податкової служби, державна фінансова інспекція, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції в досліджуваній сфері;

2) органи, що мають контрольні повноваження щодо суб'єктів фінансової діяльності: Національний банк України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку;

3) суб'єкти первинного фінансового моніторингу, визначені ч. 2 ст. 5 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» [5].

Необхідно зазначити, що ця класифікація суб'єктів протидії легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом, є неповною, оскільки не враховує ряду органів та організацій, що мають важливе значення в досліджуваній сфері. Так, не враховано діяльність в Україні міжнародних організацій, покликаних протидіяти легалізації незаконно отриманих доходів. До них можна віднести такі, як: Група з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму (FATF), Егмонтська група, Спеціальний комітет експертів Ради Європи з взаємної оцінки заходів протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму (MONEYVAL), Євразійська група з протидії легалізації злочинних доходів і фінансуванню тероризму (ЄАГ), ООН, Світовий банк / МВФ, Базельський комітет, Вольфсберзька група, Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР), Інтерпол.

Необхідність віднесення вказаних організацій до суб'єктів адміністративно-правової протидії легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом, впливає з поставлених перед

ними завдань. Так, наприклад, основним завданням Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму (FATF) є розробка та покращення правоохоронних програм як на національному, так і на міжнародному рівнях, метою яких є протидія відмиванню коштів та фінансуванню тероризму. Завданням Спеціального комітету експертів Ради Європи з взаємної оцінки заходів протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму (MONEYVAL) є створення системи заходів боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму, а також дотримання міжнародних стандартів та найкращої практики. Вольфсберзька група покликана розробляти принципи протидії відмиванню доходів у приватному банківському секторі. Аналогічно до вказаних організацій інші міжнародні суб'єкти також покликані розробляти та вживати заходи протидії легалізації незаконно отриманих доходів на території держав-членів, а в окремих випадках і на територіях інших держав.

Крім того, у наведеній класифікації суб'єктів протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, не зазначені органи, що мають найвищу силу: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України. Необхідно зазначити, що ці органи державної влади мають неабияке значення для протидії такій незаконній діяльності, оскільки саме вони визначають засади державної політики в досліджуваній сфері та здійснюють регулюючий вплив на всі інші суб'єкти. Так, наприклад, на Верховну Раду України відповідно до Конституції України покладається обов'язок прийняття законів, визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля [6].

Президент України згідно з наданими йому чинним законодавством повноваженнями представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України, утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади, підписує закони, прийняті Верховною Радою України [6], тощо.

Одним з основних завдань Кабінету Міністрів України є забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування, а також здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій [7].

Міністерство фінансів України є центральним органом виконавчої влади, на який покладається реалізація державного фінансового контролю.

Таким чином, перераховані органи державної влади мають організаційні, управлінські та контрольні повноваження у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом.

Крім того, у наведеній системі суб'єктів протидії легалізації незаконно отриманого прибутку не враховано їх поділ за територіальним принципом, тобто не виділено окремо органи, юрисдикція яких поширюється лише на територію окремої адміністративно-територіальної одиниці (місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, територіальні управління міністерств та інших центральних органів виконавчої влади).

Враховуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що до системи суб'єктів протидії легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом, належать:

1. Національні суб'єкти:

А) вищі органи державної влади: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України;

Б) центральні органи виконавчої влади:

1) Міністерство фінансів України;

2) суб'єкти, основними функціями яких є протидія легалізації доходів, здобутих злочинним шляхом: Державна служба фінансового моніторингу; Рада з питань дослідження методів та тенденцій у відмиванні доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванні тероризму;

3) суб'єкти, які здійснюють протидію легалізації доходів, здобутих злочинним шляхом, у межах напрямку боротьби зі злочинністю:

– суб'єкти боротьби з організованою злочинністю: Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президенті України; спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України; спеціальні підрозділи по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України [4];

– інші правоохоронні органи: органи прокуратури; органи внутрішніх справ; органи служби безпеки; митні органи; органи державної податкової служби; державна фінансова інспекція; інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції в досліджуваній сфері;

4) суб'єкти, які здійснюють протидію легалізації доходів, здобутих злочинним шляхом, у межах покладених на них основних функцій:

– органи, що мають контрольні повноваження щодо суб'єктів фінансової діяльності: Національний банк України; Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку;

– суб'єкти первинного фінансового моніторингу: банки, страховики (перестраховики), кредитні спілки, ломбарди та інші фінансові установи; платіжні організації, члени платіжних систем,

еквайрингові та клірингові установи; товарні, фондові та інші біржі; професійні учасники ринку цінних паперів; компанії з управління активами; оператори поштового зв'язку, інші установи, які проводять фінансові операції з переказу коштів; філії або представництва іноземних суб'єктів господарської діяльності, які надають фінансові послуги на території України; спеціально визначені суб'єкти первинного фінансового моніторингу; інші юридичні особи, які за своїм правовим статусом не є фінансовими установами, але надають окремі фінансові послуги [5];

В) місцеві суб'єкти: місцеві державні адміністрації; органи місцевого самоврядування; територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади.

2. Міжнародні суб'єкти: Група з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму (FATF), Егмонтська група, Спеціальний комітет експертів Ради Європи з взаємної оцінки заходів протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму (MONEYVAL), Євразійська група з протидії легалізації злочинних доходів і фінансуванню тероризму (САГ), ООН, Світовий банк / МВФ, Базельський комітет, Вольфсберзька група, Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР), Інтерпол.

Список літератури: 1. Сагатовский В. Н. Основы систематизации всеобщих категорий / В. Н. Сагатовский. – Томск : Изд-во Томск. ун-та, 1973. – 432 с. 2. Осовська Г. В. Основы менеджменту : навч. посіб. [Електронний ресурс] / Г. В. Осовська, О. А. Осовський. – К. : Кондор, 2006. – 664 с. – Режим доступу: <http://www.info-library.com.ua/books-text-5416.html>. 3. Клименко А.О. Організаційно-правові засади діяльності банків в системі заходів протидії легалізації доходів, здобутих злочинним шляхом : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Клименко Андрій Олександрович. – К., 2004. – 215 с. 4. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : закон України від 30 черв. 1993 р. № 3341-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 35. – Ст. 358. 5. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму : закон України від 28 листоп. 2002 р. № 249-ІV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 1. – Ст. 2. 6. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 7. Про Кабінет Міністрів України : закон України від 7 жовт. 2010 р. № 2591-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 9. – Ст. 58.

Надійшла до редколегії 14.03.2012

На основе комплексного исследования определено понятие системы субъектов административно-правового противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, ее признаки, охарактеризованы органы государственной власти, входящие в нее.

On the basis of complex research the concept of the system of administrative and legal counteraction to legalization (laundering) of profits got a criminal way, its' features are certain, public authorities, that are included in it, were characterized.

УДК 347.73

В. Ф. Коваль

МІСЦЕ ПОДАТКОВОЇ МІЛІЦІЇ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Досліджено теоретичні погляди вчених щодо місця податкової міліції в системі органів державної влади. З урахуванням вітчизняного і зарубіжного досвіду обгрунтовано авторську позицію з цього питання.

Останнім часом у зв'язку з проведенням адміністративної та судово-правової реформ висловлюються нові аргументи «за» і «проти» існування, розширення функцій і повноважень податкової міліції, зміни її статусу та місця у системі державної влади.

Одні дослідники, приводячи низку аргументів щодо збереження податкової міліції саме у структурі ДПС України, як одного із її підрозділів, вважають, що податкова міліція повинна залишатися в системі існуючих податкових органів. На думку інших, підрозділи податкової міліції не повинні бути у структурі ДПС України. Їх місце – у складі іншого, вже існуючого мілітаризованого правоохоронного органу. Мова йде про уведення податкової міліції до складу Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС), адже вона є різновидом міліції. Деякі вчені пропонують створити новий, самостійний орган державної (виконавчої) влади, відокремивши податкову міліцію від ДПС України і реорганізувавши її в самостійний орган кримінальної юстиції в системі Міністерства фінансів – Фінансову поліцію. Водночас опоненти вважають, що підрозділи податкової міліції України не потрібні взагалі, і як аргумент наводять приклади тих країн, де збір податків та контроль за їх сплатою ведуть державні фінансові органи, які не виконують оперативно-розшукові, кримінально-процесуальні та охоронні функції [1, с. 349–350].

Проблема визначення місця податкової міліції в системі державної влади досліджувалась такими вітчизняними вченими, як В. Антипов, В. Білоус, А. Воронова, І. Голосніченко, О. Долгій, Г. Забарний, Р. Калюжний, М. Коваль, В. Кириченко, М. Кучерявенко, О. Мацелик, П. Мельник, О. Мінаєва, Д. Мулявка, Н. Нижник, А. Новицький, О. Онишко, С. Позняков, А. Савченко, В. Шкарупа та інші. Втім, не дивлячись на широкий спектр наукових публікацій із цього питання, багато питань у цій сфері ще не дістали належного осмислення, залишаючись дискусійними. На сьогодні практично відсутні дослідження податкової міліції з точки зору визначення її місця у механізмі органів виконавчої влади і сучасної держави в цілому з урахуванням позитивного досвіду зарубіжних країн та нового етапу податкової реформи в Україні. Тому метою цієї статті є аналіз існуючих науково-практичних поглядів щодо місця податкової міліції в системі органів державної влади.

Відомо, що в різних країнах історично склалися різні моделі податкової міліції – від підрозділу з чіткими обмеженими повноваженнями, що входить до складу іншого державного органу, до самостійного незалежного й потужного державного органу по боротьбі з економічними злочинами. Так, аналізуючи світовий досвід в галузі боротьби з правопорушеннями у сфері оподаткування, можна виділити чотири основні підходи до створення відповідних спеціалізованих органів. Найбільш радикальний з даних підходів – створення єдиного воєнізованого органу, який об'єднує функції усіх органів фінансового контролю. Італія – єдина країна, яка реалізувала даний принцип: податкова поліція в цій країні уявляє собою підрозділ Фінансової гвардії Італії, а податкової служби як окремого органу не існує. Найбільш розповсюдженим у світовій практиці підходом є створення податкової служби та податкової поліції в якості незалежних органів. При цьому податкова поліція здійснює оперативно-розшукову діяльність та розслідування податкових злочинів. Так, у Швеції в 1993 р. створена Фінансова поліція, у Російській Федерації (далі – РФ) у тому ж році виділилася зі складу податкових органів та отримала статус незалежної від них Федеральна служба податкової поліції. Третій підхід передбачає створення у складі податкових органів спеціальних підрозділів по боротьбі зі злочинами у сфері оподаткування. Прикладом реалізації такого підходу можуть бути податкові органи США, Японії, Швейцарії, Німеччини. В цих країнах підрозділи, що мають право розслідувати злочини у сфері оподаткування та здійснювати необхідні оперативно-розшукові заходи, входять до складу податкових органів, маючи більшу чи меншу самостійність. Так, у США Служба внутрішніх доходів включає до себе Управління податкових розслідувань, до компетенції якого належить оперативна робота, криміналістичні дослідження, інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності податкових органів. Четвертий підхід обумовлює відсутність податкової поліції як спеціалізованого органу та здійснення заходів по боротьбі з правопорушеннями у сфері оподаткування правоохоронними органами загальної компетенції – поліцією, міліцією, прокуратурою тощо.

Останніми роками в Україні триває досить гостра дискусія щодо ролі та місця, функцій та організації діяльності податкової міліції України. Серед причин, що лежать в основі таких дискусій, на нашу думку, є недостатня результативність взаємодії окремих підрозділів податкових органів. Крім того, правознавці занепокоєні тим, що ДПС України має право не тільки перевіряти порядок сплати податків, зборів (обов'язкових платежів) шляхом вивчення документів бухгалтерського і податкового обліку та звітності, але ще й виконує оперативно-розшукові та кримінально-процесуальні функції, що значно підсилює її роль у державі [1, с. 349–350].

Водночас необхідність у здійсненні підрозділами ДПА і фіскальних, і правоохоронних функцій є об'єктивною. Разом з тим стан

реалізації цих функцій переконливо свідчить, що проблема реформування діяльності податкових органів не лише не знімається із порядку денного, а навпаки, її розв'язання ускладнюється. Проблема переходить у площину пошуків резервів поглиблення взаємодії між окремими підрозділами, що ґрунтуватиметься на чіткому визначенні змісту і функцій їх діяльності як основи побудови організаційної та функціональної структур цих підрозділів. Досягти цього, на наш погляд, можна завдяки гармонійному поєднанню двох напрямів пошуків, один з яких базується на відповідному теоретичному підґрунті, а другий забезпечує адекватність економічній реальності та завданням держави.

Як зазначалося вище, окремі науковці та практичні працівники вносять пропозиції про виведення податкової міліції зі складу органів ДПС. Так, у 2005 р. у своїй передвиборчій програмі «Десять кроків назустріч людям» тоді ще кандидат на посаду Президента України В. А. Ющенко пропонував ліквідувати податкову міліцію як орган державної влади, а її функції передати до МВС та ДПС України. Крім того, з 2004 р. до Верховної Ради України неодноразово подавалися законопроекти з пропозиціями про передачу штату та функцій податкової міліції Міністерству внутрішніх справ.

Зокрема, у 2008 р. народний депутат Г. Г. Москаль подав на розгляд парламенту проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо реорганізації податкової міліції)». Як зазначалося у пояснювальній записці, на підрозділи Державної служби боротьби з економічною злочинністю (далі – ДСБЕЗ) покладені завдання по боротьбі з корупцією, злочинами проти власності, у сфері господарської та службової діяльності, а на підрозділи податкової міліції – завдання по боротьбі зі злочинами у сфері оподаткування, які є лише незначною складовою частиною злочинів у сфері господарської діяльності. Тому планувалося ліквідувати підрозділи податкової міліції ДПА України, передавши їх функції органам МВС України, і створити у структурі органів внутрішніх справ (далі – ОВС) єдиний орган боротьби із злочинністю у сфері економіки [2]. Законопроект було відхилено.

На думку керівника Федеральної служби з економічних і податкових злочинів (далі – ФСЕПЗ) РФ С. В. Верьовкіна-Рахальського, результативно боротися з криміналом у економічному секторі можна лише об'єднавши зусилля всіх правоохоронних органів. Враховуючи, що економічні злочини майже завжди пов'язані зі злочинами податковими, нагальною потребою є поєднання сил для їх виявлення, розслідування та припинення [3]. Саме з цією метою відбулося включення податкової міліції РФ до складу іншого правоохоронного органу – МВС та створення в структурі центрального апарату МВС РФ ФСЕПЗ, яка є складовою частиною сил кримінальної міліції.

На думку Л. І. Аркуши, уведення податкової міліції до складу структури МВС України сприяло б підвищенню ефективності вза-

емодії зі спецпідрозділами по боротьбі з організованою злочинністю й вирішенню безлічі питань з координації їх спільної діяльності [4, с. 110].

О. Є. Користін також вважає, що для підвищення ефективності боротьби зі злочинними проявами у сфері економіки доцільно об'єднати зусилля правоохоронних органів, а саме Департаменту ДСБЕЗ та податкової міліції. Це дало б можливість розкривати складні господарські злочини з використанням оперативних можливостей підрозділів ОВС, податкової міліції та професійних знань і навичок ревізорів, подолати міжвідомчі бар'єри у тлумаченні та застосуванні фінансового, кримінального та кримінально-процесуального законодавства, підвищити відповідальність за кінцеві результати у боротьбі зі злочинами у сфері економіки [5, с. 241]. Втім, ніщо не заважає досягати позитивних успіхів у розкритті економічних злочинів і нині, коли податкова міліція та підрозділи по боротьбі з економічною злочинністю МВС існують окремо одні від інших. Питання лише у налагодженні дієвої взаємодії цих органів.

Відомо, що утримання підрозділів податкової міліції недешево обходиться державі. Однак лише наявність у структурі ДПС підрозділів, наділених повноваженнями у сфері оперативно-розшукової та кримінально-процесуальної діяльності, є вагомим стримуючим фактором для порушників податкового законодавства. Для держави структура, яка дозволяє наповнювати бюджет за теперішніх непростих умов, є необхідною. І повинна податкова міліція існувати саме у структурі ДПС. Спроба включити податкову міліцію у структуру МВС України вже мала місце і не дала позитивного результату [1, с. 350].

В. М. Вересов вказує, що проблематичним з точки зору теорії державного управління є входження мілітаризованого структурно підрозділу до цивільного органу з підпорядкуванням керівництву останнього. Головною причиною науковець вбачає у тому, що мілітаризована державна служба має специфічні риси, які не притаманні іншим видам державної служби. Наявні особливості мілітаризованої служби, яка здійснюється співробітниками податкової міліції, з одного боку, знижують ефективність управління нею з боку цивільного органу – ДПС України, з іншого – містять у собі загрозу перетворення останньої в орган з надзвичайними можливостями, оскільки, на відміну від інших цивільних органів виконавчої влади, цей орган має у своєму підпорядкуванні мілітаризовану структуру. На думку вченого, саме вирішення цієї проблеми мав на увазі Президент України, який Указом від 15.12.1999 № 1573/99 «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» зобов'язав Кабінет Міністрів України внести у тримісячний строк пропозиції щодо впорядкування переліку центральних органів виконавчої влади, які мають у своєму підпорядкуванні військові та воєнізовані формування. Але, нажаль, таке впорядкування дотепер не відбулося [6, с. 72–73].

Підсумовуючи викладене М. В. Вересов дійшов висновку, що, зважаючи на функції податкової міліції, які є специфічними для правоохоронних органів, її структурну побудову і особливості, при-таманні мілітаризованому органу державної влади, входження цієї структури до будь-якого цивільного органу державної влади є недоцільним. Розв'язання цієї проблеми він бачить у відокремленні податкової міліції від цивільних органів. На думку науковця, можливі такі варіанти вирішення цього питання: 1) створення нового, самостійного органу державної виконавчої влади; 2) включення податкової міліції до складу іншого, вже існуючого мілітаризованого правоохоронного органу [6, с. 74].

Якщо йдеться про ліквідацію податкової міліції, то вважаємо, що це значно ускладнить розслідування податкових правопорушень, оскільки податкову перевірку за законом будуть проводити органи ДПС України, а для досудової перевірки матеріали передаватимуть іншій установі. Тому на стадії документування взаємодія між контрольно-перевірочним органом та оперативними підрозділами буде доволі проблематичною. Крім того, ми можемо втратити унікальний чотирнадцятирічний досвід, який отримали оперативні працівники та слідчі податкової міліції. Тим більше, що співробітники податкової міліції розслідують специфічні види злочинів. Ознаки цих правопорушень переважно виявляються у ході документальних перевірок та оперативно-розшукових заходів, а їх розслідування вимагають відповідної кваліфікації слідчих.

Співробітники податкової міліції, яка, зауважимо, працює в системі органів ДПС та постійно взаємодіє з її цивільними підрозділами, мають унікальну можливість користуватися всіма інформаційними ресурсами податкової служби, які оновлюються та аналізуються щоденно. Однак, у випадку передачі функцій податкової міліції іншим держустановам такі можливості будуть втрачені. На наш погляд, в цьому випадку підрозділи податкової міліції втратять оперативність та інформаційно-аналітичну підтримку.

У разі виходу податкової міліції з підпорядкування ДПС і створення на її базі окремої структури податкова служба буде позбавлена потужного та дієвого підрозділу, здатного реально протистояти кримінальним злочинам у сфері оподаткування, оскільки для відпрацювання ефективних методів протидії правопорушникам потрібне тісне спілкування між оперативником, ревізором і слідчим. Якщо ж податкова міліція увійде до складу іншого відомства, буде втрачено дієвість та оперативність. Тому не варто передавати функції податкової міліції до МВС, оскільки такі дії обов'язково призведуть до розбалансування всієї системи органів податкової служби, створять реальну загрозу невиконання бюджету, тобто небезпеку економічній стабільності держави.

На підтвердження доцільності функціонування податкової міліції у складі ДПС України можна навести такі дані. За результатами діяльності підрозділів податкової міліції, у направлених

слідчими податкової міліції до суду кримінальних справах відшкодовано понад 481 млн грн збитків, виявлено більше 2 тис. фактів ухилення від сплати податків в особливо великих розмірах (це понад 2,3 млрд грн для кожного випадку), забезпечено збір ПДВ у сумі 76,1 млрд грн, що на 42 % більше показника 2010 р. Тільки по закінчених слідчими податкової міліції кримінальних справах за 2011 р. до бюджету відшкодовано майже 0,5 млрд грн завданих злочинами збитків, що на 20 % більше, ніж за 2009–2010 рр. разом узяті [7].

На думку М. М. Фрідман-Козаченко у випадку відокремлення підрозділів податкової міліції від ДПС або передачі їх функцій до будь-якої іншої державної установи (зокрема, як обговорюється, до МВС), буде втрачена налагоджена роками взаємодія між підрозділами ДПС. Оперативники та слідчі будуть віддалені від ревізорського апарату, що негативно вплине на якість документування злочинів; вони також будуть позбавлені можливості здійснювати оперативно-аналітичну роботу з великими обсягами інформації фінансово-економічного змісту, яка щоденно обробляється в електронних базах даних ДПС України. Налагодження взаємодії між двома різними установами вимагатиме певного часу, що призведе до збільшення документообігу та додаткових витрат бюджетних коштів, а деякі елементи взаємодії будуть назавжди втрачені. У той самий час ефективна діяльність податкової міліції справляє суттєвий профілактичний вплив на суб'єктів господарювання, стимулює добровільну сплату податків [8, с. 154].

Цю ж позицію займає й О. О. Бригінець. На його думку, створення податкової міліції у складі ДПС дозволило значно підвищити ефективність боротьби зі злочинами та іншими правопорушеннями у сфері оподаткування, що було досягнуто внаслідок поєднання зусиль оперативних працівників, податкових ревізорів і слідчих [9, с. 198]. Крім того, вчений зазначає, що присутність податкової міліції у структурі органів ДПС забезпечила реалізацію постійної взаємодії працівників податкової міліції зі співробітниками інших підрозділів податкової служби, які здійснюють контроль за справами різних видів податків, своєчасним отриманням інформації та матеріалів про правопорушення, наданням кваліфікованих консультацій з питань оподаткування. Науковець також відмічає, що наразі у ДПС України створено належні умови для успішного функціонування податкової міліції, удосконалення організації і постійного підвищення ефективності її діяльності, професійної майстерності її працівників, завдяки чому вона вносить значний вклад у справу боротьби зі злочинністю у сфері економіки, відшкодування нанесених правопорушеннями збитків та забезпечення надходжень до державного бюджету [9, с. 199].

У науковій та публіцистичній літературі все частіше лунають думки щодо створення на базі податкової міліції нового, самостійного органу державної виконавчої влади. В літературі навіть висловлюється точка зору, відповідно до якої податкова міліція

визнається самостійним специфічним правоохоронним органом [10, с. 214]. Проте, чинне законодавство не надає податковій міліції статусу самостійного органу у складі ДПС. Підрозділи податкової міліції не становлять самостійної організаційно-відособленої системи органів державного управління, а входять до виконавчо-розпорядчих органів лише як структурні підрозділи. Тому слід погодитись з О. О. Бандуркою щодо неможливості визначення правового статусу податкової міліції як правоохоронного органу окремо від органів податкової служби [11, с. 134]. Водночас органи податкової міліції мають низку повноважень, які характеризують їх не лише як органічну частину місцевих органів податкової служби, а й як самостійні органи, наділені власною спеціальною компетенцією, що перебуває у тісному функціональному зв'язку з компетенцією органів податкової служби.

Вважаємо, що у найближчій перспективі податкову міліцію можливо реорганізувати в окремий, самостійний державний правоохоронний орган – Податкову або Фінансову поліцію. Ставши самостійною структурою, податкова поліція отримає всі основні права правоохоронного органу, і це відразу ж позначиться на результативності її дій. Кількість виявлених порушень податкового законодавства буде зростати. Відповідно зростуть і суми, повернені до державного бюджету. Підтвердженням цього є десятирічний досвід існування у такому статусі податкової поліції в РФ. До того ж, на відміну від РФ, у складі української податкової міліції є слідчі підрозділи, яких не було в РФ, що і стало приводом до її подальшого реформування.

Найбільш частіше обговорюється це питання у зв'язку з можливістю об'єднання податкової та митної служб (далі – ДМС). Пропонується у Міністерстві фінансів України зосередити всі функції, пов'язані з наповненням і плануванням бюджетних витрат. Для цього йому необхідно підпорядкувати ДМС та ДПС України. При цьому функції податкової міліції доцільно передати до фінансової міліції, яка, в свою чергу, може бути створена шляхом об'єднання відповідних підрозділів МВС України.

Позитивним прикладом у цьому контексті може бути досвід Грузії. Так, у Мінфіні Грузії була створена Служба доходів, в яку входять податковий, митний департаменти і фінансова поліція, яка з 01.12.2009 функціонує під назвою «Слідча служба Міністерства фінансів» [12]. Відповідно, працівники цих департаментів збирають податки, а фінансові поліцейські – розслідують злочини податкового та митного характеру. У створеній слідчій службі є власний загін спеціального призначення та мережа конспіративних співробітників; вона оснащена правом використовувати фізичний примус, спеціальні засоби і вогнепальну зброю, проводити експертизу.

У вересні 2011 р. М. Я. Азаров виступив за якнайшвидше об'єднання державних податкової та митної служб [13]. Віце-

прем'єр-міністр України – міністр соціальної політики України С. А. Тігіпко також допускає об'єднання державних митної та податкової служб для покращення їхньої роботи [14]. Водночас В. І. Хорошковський відзначає, що злиття податкової та митної служб на даний момент є проблематичним [15]. Втім, наразі відбуваються процеси координації діяльності цих служб, які свідчать про певні кроки у напрямку їх подальшого об'єднання і створення ефективного фіскального блоку. Йдеться про діяльність у рамках реалізації ініціативи Адміністрації Президента про створення Державної служби доходів.

На підставі проведеного дослідження можна запропонувати такі висновки:

1. Створення податкової міліції стало необхідною умовою управління податковою системою. Поряд з ДМС, підрозділами по боротьбі з економічними злочинами МВС податкова міліція є частиною сил, що забезпечують економічну безпеку України.

2. За період свого існування податкова міліція підтвердила не лише доцільність створення її у структурі ДПС України, але і необхідність подальшого розвитку. Аналіз діяльності підрозділів податкової міліції свідчить не лише про посилення боротьби з економічною злочинністю у сфері оподаткування, але і суттєво сприяє формуванню дохідної частини бюджетів усіх рівнів та державних цільових фондів.

2. Реформування податкової міліції шляхом її ліквідації або передачі її функцій іншій державній установі зараз є недоцільним. Зокрема, передача функцій податкової міліції іншому відомству вимагатиме значних матеріальних витрат з державного бюджету, правового та організаційно-технічного забезпечення. Такий крок може здійснюватися лише поетапно за наявності відповідної нормативної бази.

4. Податкова міліція в подальшому має стати самостійним і незалежним органом державної влади. Підпорядкованість чи підзвітність податкової міліції, як і організаційне входження її до системи іншого державного органу (Міністерства фінансів, Міністерства економіки, МВС тощо), не має впливати та результативність взаємодії окремих підрозділів податкових органів.

Перспективним у подальшому є наукова розробка питань, пов'язаних з правовим регулюванням як внутрішньої, так і зовнішньої взаємодії податкової міліції з іншими структурними підрозділами ДПС України, зокрема визначення принципів і форм, задань і функцій такої взаємодії.

Список літератури: 1. Чигрина Г. Л. Податкова міліція як суб'єкт боротьби з правопорушеннями у сфері оподаткування / Г. Л. Чигрина // Напрями удосконалення протидії правопорушенням у сфері господарської діяльності : зб. наук. пр. за матер. круглих столів, наук.-практ. семінару та Міжнар. наук.-практ. конф. / НДІ фінанс. права. – К. : Алерта, 2010. – 352 с. 2. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо реорганізації податкової міліції)» від 18.01.2008 № 1381 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/

webproc4_1?id=&pf3511=31407. **3.** Веревкин-Рахальский С. В. Ни одно уголовное дело не сдано в архив : [интервью] [Электронный ресурс] / Сергей Владимирович Веревкин-Рахальский ; Наталья Козлова, Татьяна Мироненко // Российская газета. – 06.08.2003. – № 3269. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2003/08/06/177.html>. **4.** Аркуша Л. И. Проблемы взаємодії та інформаційного забезпечення правоохоронних органів у боротьбі з економічною організованою злочинною діяльністю Л. И. Аркуша // Інформаційне забезпечення протидії організованої злочинності : зб. наук. ст. / за ред. М. П. Орзіха, В. М. Дрьоміна. – Б-ка ж-лу «Юридичний вісник». – О. : ФЕНИКС, 2003. – С. 109–117. **5.** Користін О. Є. Економічна безпека : навч. посіб. / О. Є. Користін, О. І. Барановський, Л. В. Герасименко. – К. : КНТ, 2009. – 400 с. **6.** Вересов В. М. Проблеми вдосконалення правового статусу податкової міліції / В. М. Вересов // Кримський юридичний вісник. – 2008. – Вип. 2 (3) : Адміністративна реформа та проблеми вдосконалення діяльності правоохоронних органів. – С. 68–77. **7.** Головне в діяльності податкової міліції ДПС України – економічний ефект [Електронний ресурс] / Прес-служба ДПС України. – Режим доступа: http://www.sta.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=342444&cat_id=90622. – 06.12.2011. – Назва з екрана. **8.** Фрідман-Козаченко М. Податкова міліція як суб'єкт профілактики злочинів // Підприємництво, господарство і право. – 2011. – № 6. – С. 153–155. **9.** Бригінець О. О. Забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу податкової міліції як спеціального підрозділу по боротьбі з податковими правопорушеннями / О. О. Бригінець // Вісник ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка. – 2010. – № 3. – С. 197–205. **10.** Мельник М. І. Суд та інші правоохоронні органи. Правоохоронна діяльність / М. І. Мельник, М. І. Хавронюк. – К. : Атіка, 2000. – 310 с. **11.** Бандурка О. О. Організаційно-правовий статус податкової міліції України : монографія / О. О. Бандурка. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 246 с. **12.** Парламент поддержал восстановление финансовой полиции [Электронный ресурс] / Civil Georgia. – Режим доступа: <http://www.civil.ge/rus/article.php?id=20030>. – 03.09.2009. **13.** Азаров: 86% всех налогов и сборов платит крупный бизнес [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://delo.ua/ukraine/azarov-86-vseh-nalogo-v-sborov-platit-krupnyj-biznes-175324/>. – Назва з титулу екрана. **14.** Митну та податкову адміністрації можуть об'єднати [Електронний ресурс] / за матеріалами «Інтерфакс-Україна» // Дзеркало тижня. Україна. – 29.03.2011. – Режим доступа: http://news.dt.ua/ECONOMICS/mitnu_ta_podatkovu_administratsiyi_mozhut_obednati-78426.html. – Назва з титулу екрана. **15.** Хорошківський хотів би посилити податкову міліцію [Електронний ресурс] / за матеріалами «РБК-Україна» // Дзеркало тижня. Україна. – 22.02.2012. – Режим доступа: http://news.dt.ua/POLITICS/horoshkovskiy_hotiv_bi_posiliti_podatkovu_militsiyu-97681.html. – Назва з титулу екрана.

Надійшла до редколегії 20.03.2012

Исследованы теоретические взгляды ученых относительно места налоговой милиции в системе органов государственной власти. С учетом отечественного и зарубежного опыта обоснована авторская позиция по данному вопросу.

The theoretical looks of scientists are investigational in relation to the place of tax militia in the system of public authorities. Taking into account home and foreign experience authorial position is reasonable on this question.

УДК 351.745

В. І. Козицький

КОМПЕТЕНЦІЯ РЕГІОНАЛЬНИХ УПРАВЛІНЬ МВС УКРАЇНИ В ОБЛАСТЯХ

Розглянуто поняття та складові елементи компетенції регіональних управлінь МВС України в областях. Проаналізовано права та обов'язки регіональних управлінь МВС України в областях в рамках правоохоронних та управлінських функцій цих підрозділів. Особливу увагу приділено актам управління, що видаються регіональними управліннями МВС України в областях.

Головним елементом правового статусу державного органу, зокрема, регіональних управлінь МВС України в областях, що визначає його роль і призначення, є компетенція. Найбільш повна реалізація покладених на регіональні управління МВС України в областях функцій, виконання поставлених перед ними завдань щодо забезпечення прав та свобод громадян, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки залежить, насамперед, від точного визначення їх компетенції, а також компетенції їх структурних підрозділів і посадових осіб.

В умовах проведення реформи органів внутрішніх справ питання щодо чіткого визначення прав та обов'язків регіональних управлінь МВС України, як складових їх компетенції, набувають особливого значення. Крім того, регіональні управління МВС України є, по-суті, найважливішою ланкою місцевої правоохоронної системи області, що теж зумовлює науковий інтерес до його предметних та територіальних меж повноважень.

Правовий статус органів внутрішніх справ та їх підрозділів у різні часи був предметом досліджень О. М. Бандурки, В. Т. Білоуса, І. П. Голосніченка, О. М. Ключова, А. Т. Комзюка, Я. Ю. Кондратьєва, В. В. Конопльова, В. М. Плішкіна, Г. О. Пономаренко, О. Ю. Синявської, М. Ю. Фролова тощо. Проте питання компетенції регіональних підрозділів ОВС не було предметом окремих наукових досліджень.

Тому метою цієї статті є аналіз змісту та складових компетенції регіональних управлінь МВС України в областях на сучасному етапі розвитку системи органів внутрішніх справ.

Новизна наукового пошуку полягає в тому, що дана робота постає одним із перших комплексних досліджень компетенції регіональних управлінь МВС України в областях; проаналізовано права та обов'язки регіональних управлінь МВС України в областях в рамках правоохоронних та управлінських функцій цих підрозділів.

Компетенція, за визначенням С. І. Ожегова, це або «коло питань, котрі хто-небудь добре знає», або «коло повноважень, прав» [1, с. 256]. О. М. Бандурка вважає, що компетенція органів внутрішніх справ визначається законами України і характеризується сукупністю покладених на них завдань і функцій, а також конкретними повноваженнями того чи іншого органу внутрішніх справ [2, с. 66].

© Козицький В. І., 2012

В. М. Плішкін відокремлює функції та завдання органів внутрішніх справ від їх компетенції, говорячи, що «компетенція, завдання та функції органів внутрішніх справ, що виявляються через їх організаційну структуру, взаємовідносини між ними та окремими службами надають системі органів внутрішніх справ необхідної цілісності» [3, с. 293].

З огляду Зважаючи на вищезазначене можемо стверджувати, що у науковій літературі склалося декілька підходів до визначення складових компетенції державного органу взагалі та органу внутрішніх справ зокрема. Як свідчить аналіз фахових праць, присвячених цьому питанню, переважна більшість авторів єдина лише в тому, що основним елементом компетенції є повноваження, тобто права та обов'язки. Що ж стосується інших елементів, то до їх числа, про що свідчить наведене вище, включають завдання, поставлені перед органом, покладені на нього функції, територію його діяльності тощо.

На нашу думку, функції регіональних управлінь МВС України в областях не мають належати до складових компетенції, незважаючи на те що ці категорії перебувають у тісному зв'язку між собою. Функція регіонального управління МВС в області вказує головний напрям його діяльності, шлях до досягнення загальної мети. Для вирішення конкретних завдань, що постають на цьому шляху, за регіональним управлінням МВС в області юридично закріплюються певні потенційні можливості, які окреслюються через компетенцію. Отже, можна дійти висновку, що функції є напрямами реалізації (застосування) компетенції на шляху до поставленої перед регіональним управлінням мети. Тобто компетенція управління є похідною від його функцій, за змістом вона є більш рухомою, динамічною, пристосованою до частіших змін.

У даному аспекті заслуговує на увагу думка М. Ю. Фролова та О. М. Ключова, які зазначають, що у структурі компетенції виділяють права і обов'язки державного органу у встановленій законом сфері його діяльності та права і обов'язки, спрямовані на здійснення певних управлінських функцій. У першому випадку об'єктом пізнання виступає структура компетенції, а в другому – її функціональний бік [4, с. 84; 5, с. 137].

Обґрунтовано уявляється позиція, сформульована Б. М. Лазаревим, щодо включення до компетенції державних органів управлінських функцій: «функції управління самі по собі явища, звичайно, не юридичні, і тому вони не можуть бути елементами компетенції. Але законодавство покладає на відповідні органи виконання тих чи інших управлінських функцій, причому в різних комбінаціях і стосовно різних управлінських об'єктів. У результаті в органу виникає право та обов'язок здійснювати певні управлінські функції у певній сфері. Такі права й обов'язки і є одним із елементів компетенції органів управління. Будь-яке суб'єктивне право або обов'язок є видом і мірою, відповідно, юридично можливої або юридично необхідної поведінки (діяльності)» [6, с. 40–41].

Отже, маємо підстави стверджувати, що компетенція регіонального управління МВС України в області – це закріплені нормативно-правовими актами права та обов'язки, які здійснюються у відповідних суспільних відносинах та в межах відповідної території. Зважаючи на вищезазначене елементами компетенції регіональних управлінь МВС України в областях є повноваження (сукупність прав та обов'язків), предметна підвідомчість та територіальні межі дії (територіальна підвідомчість).

Включення до компетенції таких елементів, як територіальна та предметна підвідомчість, зумовлено наступними чинниками. Підвідомчість – це юридична вказівка на коло суспільних публічно-правових відносин, повноправним суб'єктом яких виступає відповідне регіональне управління МВС України в області. Але точність такої вказівки може бути досягнута лише шляхом визначення якісної (змістовної) та кількісної (територіальної) специфіки певних відносин. Юридична вказівка на особливості змісту цих відносин саме і являє собою предмети відання, але сама по собі така вказівка не надає необхідної точності й повноти для характеристики підвідомчих правовідносин, тому іншим важливим елементом є територіальний показник, що визначає фізичні межі суспільних відносин, повноважним суб'єктом яких виступає регіональне управління МВС України в області.

Першим елементом компетенції регіональних управлінь МВС в областях є територіальні межі дії, а точніше конкретна область України. Система регіональних управлінь МВС побудована відповідно до визначеного Конституцією України адміністративно-територіального устрою. Конкретизацію відповідні положення отримали у Законі України «Про міліцію» [7] та Положенні про Міністерство внутрішніх справ України [8].

Аналіз чинної нормативно-правової бази діяльності органів внутрішніх справ дає змогу розглядати компетенцію регіональних управлінь МВС у рамках функцій, які визначені в них. Взагалі, відповідні функції можна об'єднати у наступні групи:

- правоохоронні функції, які є похідними від завдань органів внутрішніх справ та визначені у ст. 7 Закону України «Про міліцію» [7]: адміністративна, профілактична, оперативно-розшукова, кримінально-процесуальна, виконавча та охоронна;
- управлінські функції: функція загального керівництва, забезпечувальна функція, які полягають в організації, координації, узгодженні діяльності різних суб'єктів щодо реалізації правоохоронних функцій та забезпечують їх виконання.

Правоохоронні функції регіональних управлінь МВС України в областях покладають на них широке коло повноважень щодо забезпечення прав і свобод громадян, здійснення охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, боротьби зі злочинністю, адміністративними правопорушеннями тощо.

У рамках правоохоронних функцій регіональні управління МВС України в областях зобов'язані:

- вживати необхідних оперативно-розшукових заходів щодо запобігання, своєчасного виявлення, припинення і розкриття злочинів та виявлення причин і умов, які сприяють вчиненню злочинів;

- проводити розшук громадян у випадках, передбачених законодавством України і міжнародними договорами;

- забезпечувати безпеку громадян і громадський порядок на відповідній території, у тому числі при проведенні масових заходів;

- припиняти адміністративні правопорушення і здійснювати провадження у справах про них;

- виявляти і вести облік осіб, які підлягають профілактичному впливу на підставі та в порядку, встановлених законодавством, виносити їм офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки;

- вживати разом з іншими державними органами заходів щодо запобігання дитячій безпритульності та правопорушенням серед неповнолітніх;

- здійснювати попереднє слідство у справах про злочини, розслідування яких законом покладено на ці органи і підрозділи;

- забезпечувати виконання прийнятих в установленому законом порядку рішень судів, прокурорів;

- вживати у випадках, передбачених законом, спеціальних заходів щодо забезпечення безпеки працівників суду, правоохоронних органів, а також осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві.

Нормативними актами, крім обов'язків, за регіональними управліннями МВС України в областях закріплені наступні права:

- негласно виявляти та фіксувати сліди тяжкого або особливо тяжкого злочину, документи та інші предмети, що можуть бути доказами підготовки або вчинення такого злочину;

- знімати інформацію з каналів зв'язку, застосовувати інші технічні засоби отримання інформації;

- здійснювати перевірки документів, необхідних для з'ясування питання щодо додержання правил, нагляд і контроль за виконанням яких покладено на міліцію;

- вести профілактичний облік правопорушників;

- організовувати на договірних засадах охорону майна всіх форм власності, важливих державних об'єктів, підвищення надійності охорони цих об'єктів тощо.

Регіональні управління МВС України в областях є органом виконавчої влади, тобто крім зовнішнього вираження своєї діяльності вони мають відповідні права та обов'язки щодо внутрішньої організації власної діяльності. Також виконання покладених на ці органи прав та обов'язків у рамках правоохоронних функцій знаходять вираз у зовнішніх управлінських повноваженнях.

Отже, управлінські повноваження регіональних управлінь МВС України в області можна розглядати в двох площинах: по-перше, вони реалізуються в рамках внутрішньої діяльності управління і мають на меті забезпечити реалізацію його правоохоронних функцій

та оптимізувати управлінські процеси в системі самого регіонального управління, а по-друге – полягають в організації, координації, узгодженні діяльності різних суб'єктів у межах відповідної території щодо реалізації правоохоронної функції держави, тобто виявляються у зовнішній діяльності.

Так, у рамках внутрішньоорганізаційної діяльності регіональні управління МВС України в областях мають наступні повноваження:

- складати статистичну звітність та формувати довідково-інформаційні фонди;

- розробляти й організовувати виконання програм кадрового забезпечення власної діяльності, організовувати роботу атестаційних комісій;

- вживати заходів щодо додержання дисципліни і законності в діяльності підпорядкованих органів та підрозділів;

- забезпечувати правовий і соціальний захист осіб рядового і начальницького складу регіонального управління, членів їх сімей, розробляти пропозиції з цих питань і вносити їх на розгляд відповідних органів;

- організовувати матеріально-технічне забезпечення діяльності підпорядкованих органів, підрозділів та контролювати правильність використання ними матеріально-технічних ресурсів і коштів;

- проводити роботу з питань фінансування, охорони праці, заробітної плати, економічного прогнозування, бухгалтерського обліку і звітності, контролюючо-ревізійної діяльності;

- забезпечувати дотримання режиму секретності та контроль за збереженням державної таємниці в підпорядкованих органах і підрозділах;

- з метою належного забезпечення діяльності управління збирати внутрішні наради за різними напрямками діяльності.

До числа зовнішніх управлінських повноважень регіональних управлінь МВС України в областях належать наступні:

- здійснення загальної організації роботи органів і підрозділів на території обслуговування, пов'язаної з охороною громадського порядку, забезпеченням громадської безпеки, боротьбою з правопорушеннями;

- визначення основних напрямів діяльності підпорядкованих органів і підрозділів внутрішніх справ на транспорті, підприємств, установ і організацій, що належать до сфери його управління, та ефективних засобів і методів виконання покладених на них завдань;

- сприяння в установленому законодавством порядку місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям і посадовим особам у виконанні покладених на них законом обов'язків;

- здійснення взаємодії з іншими правоохоронними органами щодо захисту прав і свобод громадян, охорони громадського порядку, боротьби із правопорушеннями;

– розгляд пропозицій, заяв і скарг громадян, вжиття заходів щодо усунення недоліків у діяльності підпорядкованих органів, підрозділів, підприємств, установ і організацій, що належать до сфери його управління.

У рамках реалізації усіх вищезазначених функцій регіональні управління МВС України в областях мають повноваження щодо видання відповідних актів управління.

За сферою застосування акти регіональних управлінь МВС України в областях поділяються на внутрішньоорганізаційні та зовнішні. Внутрішньоорганізаційні акти звернені до підпорядкованих по службі працівників, органів та підрозділів органів внутрішніх справ. Вони повинні забезпечувати організацію конкретної служби або підрозділу і стосуються розподілу обов'язків, розстановки кадрів, налагодження взаємодії, ефективного використання сил та засобів. Серед таких актів можна назвати наказ ГУМВС України в Харківській області «Про організацію роботи служби психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності ГУМВС України в Харківській області» від 02.12.2011 № 1619 [9]. Зовнішні акти регіональних управлінь МВС України в областях адресовані громадянам, громадським та господарським організаціям, установам, підприємствам, які не перебувають у їх підпорядкуванні.

За юридичними властивостями акти регіональних управлінь МВС України в областях поділяються на індивідуальні та нормативні.

Перший вид – основний у діяльності цих органів внутрішніх справ. До нього належать акти, в яких містяться приписи, адресовані певним суб'єктам, і що мають виконуватись, як правило, один раз. Індивідуальні акти органів внутрішніх справ спрямовані на реалізацію диспозицій або санкцій правових норм. Нормативні ж акти розраховані на багаторазове виконання. Такі акти видаються тільки з питань внутрішньоорганізаційної діяльності, містять норми, що спираються на приписи вищих органів внутрішніх справ і конкретизують їх стосовно місцевих умов роботи відповідних регіональних управлінь МВС України в областях. Наприклад, накази ГУМВС України в Харківській області «Про затвердження Інструкції про порядок роботи із запитами на публічну інформацію, розпорядником якої є ГУМВС України в Харківській області» від 13.01.2012 № 35, «Про затвердження Інструкції про заходи особистої безпеки працівників міліції при несенні служби, затриманні, доставлянні та допиту осіб, які підозрюються у скоєнні злочину або правопорушення» від 19.01.2012 № 72 [10–11].

За назвою виділяють наступні акти управління, що мають видавати органи внутрішніх справ: накази, інструкції (настанови), плани оперативно-службової діяльності, постанови, розпорядження, дозволи (ліцензії), приписи тощо. Нормативно-правовими актами МВС України за регіональними управліннями МВС України в областях закріплено видання наказів. Важливими видами наказів,

крім одноособових, є спільні накази регіональних управлінь МВС України в областях із зацікавленими суб'єктами правоохоронної діяльності. Такими суб'єктами можуть виступати як правоохоронні органи, так і інші державні органи та установи. Відповідні накази стосуються практичних аспектів охорони громадського порядку, визначення форм та методів взаємодії під час виконання покладених на органи повноважень тощо.

Розглядаючи види актів, які має право видавати регіональне управління МВС України в області, слід пам'ятати про те, що компетенція управлінь реалізується через компетенцію (права, обов'язки, предметні та територіальні межі дії) відповідних посадових осіб управління та підпорядкованих управлінню підрозділів. На підставі вказаного доцільно говорити про видання таких індивідуальних актів управління, як постанови, які приймаються під час вирішення питань про застосування заходів адміністративного впливу. Постановами, наприклад, оформлюється накладення адміністративних стягнень. Так, відповідно до ст. 222 Кодексу України про адміністративні правопорушення начальники ОВС та їх заступники мають право розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення [12].

Спираючись на вищезазначене, можна дійти висновку, що компетенція регіонального управління МВС України в області має багатоплановий характер, виражається у правах та обов'язках відповідного управління, а також повноваженнях його посадових осіб. Важливими елементами компетенції регіональних управлінь МВС України в області є їх територіальні межі дії, а також предметна підвідомчість, тобто зміст суспільних відносин, регулювання яких здійснюють ці органи внутрішніх справ.

Перспективними напрямками подальших наукових досліджень є особливості компетенції регіональних управлінь МВС України в областях щодо реалізації адміністративної та профілактичної функцій, співвідношення предметної та територіальної компетенції регіональних управлінь МВС України в областях тощо.

Список літератури: 1. Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов ; под ред. чл.-кор. АН СССР Н. Ю. Шведовой. – 18-е изд., стереотип. – М. : Рус. яз., 1987. – 797 с. 2. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник / О. М. Бандурка. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с. 3. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / В. М. Плішкін ; за ред. канд. юрид. наук Ю. Ф. Кравченка. – К. : Нац. акад. внутр. справ України, 1999. – 702 с. 4. Фролов М. Ю. Міськрайоргани внутрішніх справ в умовах правової реформи : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Фролов Михайло Юрійович. – Х., 2001. – 209 с. 5. Ключев О. М. Проблеми взаємодії підрозділів органів внутрішніх справ на регіональному рівні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ключев Олександр Миколайович. – Х., 2010. – 422 с. 6. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления / Б. М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 280 с. 7. Про міліцію : закон України : від 20.12.1990 № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20. 8. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : указ Президента Укра-

їни від 06.04.2011 № 383/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/383/2011>. **9.** Про організацію роботи служби психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності ГУМВС України в Харківській області : наказ ГУМВС України в Харк. обл. від 02.12.2011 № 1619. – Служб. док. **10.** Про затвердження Інструкції про порядок роботи із запитами на публічну інформацію, розпорядником якої є ГУМВС України в Харківській області : наказ ГУМВС України в Харк. обл. від 13.01.2012 № 35. **11.** Про затвердження Інструкції про заходи особистої безпеки працівників міліції при несенні служби, затриманні, доставлянні та допиту осіб, які підозрюються у скоєнні злочину або правопорушення : наказ ГУМВС України в Харк. обл. від 19.01.2012 № 72. – Служб. док. **12.** Кодекс України про адміністративні правопорушення : закон України від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

Надійшла до редколегії 19.03.2012

Рассмотрены понятие и составные элементы компетенции региональных управлений МВД Украины в областях. Проанализированы права и обязанности региональных управлений МВД Украины в областях в рамках правоохранительных и управленческих функций этих подразделений. Отдельное внимание уделено актам управления, которые издаются региональными управлениями МВД Украины в областях.

The concept and components of the competence of regional governments of the Ministry Internal Affairs of Ukraine in areas are considered. The rights and duties of regional governments of the Ministry Internal Affairs of Ukraine in areas within the limits of law-enforcement and administrative functions of these divisions are analysed. The special attention is paid to management acts, which are published by regional governments of the Ministry Internal Affairs of Ukraine in areas.

УДК 342.51

С. Ю. Любімова

СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ ПРИВАТНИХ ПІДПРИЄМСТВ

Проаналізовані адміністративно-правові засади діяльності приватних підприємств, визначено їх правову сутність, особливості та значення.

У приватному підприємстві закладено великий потенціал, який є рушійною силою для здійснення вдалих і результативних економічних реформ. Однак розвиток приватного підприємства можливий лише за умови створення у суспільстві та державі сприятливого середовища для його існування та прогресу. Під «сприятливим середовищем» розуміємо підтримку розвитку приватного підприємства на національному рівні, формування позитивного ставлення до нього в суспільстві, високий рівень підприємницької культури, стабільність економічної та правової системи тощо. Адже приватне підприємство посідає особливе місце в економічній сис-

© Любімова С. Ю., 2012

темі та відіграє важливу роль не тільки у підвищенні зайнятості населення, а й у справі забезпечення економічної стабільності та інноваційного зростання.

Метою статті є визначення сутності та особливостей адміністративно-правових засад діяльності приватних підприємств. Для досягнення зазначеної мети необхідно звернутись до наукових праць видатних вчених, які досліджували проблематику правового статусу приватних підприємств, проаналізувати думки науковців з приводу сутності поняття «адміністративно-правові засади». На основі системного аналізу спеціалізованої літератури визначити, яке значення мають адміністративно-правові засади при здійсненні діяльності приватних підприємств та реалізації їхніх завдань.

На сьогодні в Україні приватні підприємства становлять значну частину господарюючих суб'єктів, заснованих на приватній власності фізичних і юридичних осіб. Приватні підприємства – це одна з форм господарювання, яка є зручною з багатьох точок зору: в першу чергу, через відсутність вимог щодо мінімального розміру статутного фонду, а також через можливість здійснення одноосібного керівництва і управління такою юридичною особою, адже законодавство не містить вимог щодо обов'язкового створення у приватному підприємстві виконавчого та інших органів, як це вимагається, наприклад, у товаристві з обмеженою відповідальністю. Приватні підприємства надто мобільні, гнучкі, швидко пристосовуються до вимог ринку. Вони є тим плідним ґрунтом, на якому зростає середній і великий бізнес. Тому в багатьох країнах, у тому числі й в Україні, розвиток приватного бізнесу регулюється законодавчими актами.

Враховуючи важливість і значущість приватних підприємств як суб'єктів господарювання, на законодавчому рівні мають здійснюватися необхідні системні заходи з метою вдосконалення їхньої діяльності. Одним з аспектів цього є розробка питання правових засад діяльності приватних підприємств, оскільки саме вони визначають форми та способи здійснення їхньої діяльності. Отже, можна зазначити, що подальше теоретичне дослідження і практичне опрацювання питань адміністративно-правових засад діяльності приватних підприємств, розкриття особливостей їх реалізації сприятиме належному їх вивченню та з'ясуванню правового статусу підприємства, адже основною метою є забезпечення належного дієвого законодавчого механізму здійснення підприємницької діяльності.

Говорячи про правові засади діяльності приватних підприємств, слід відзначити, що вони спрямовані на визначення їхнього статусу, який реалізується ними в межах відповідних адміністративно-правових відносин. Отже, попередньо можна вести мову про те, що адміністративно-правові засади є засобом визначення (закріплення) правових параметрів (підстав, меж, способів) діяльності приватного підприємства, які характеризують його як

суб'єкта адміністративного права, суб'єкта адміністративно-правових відносин.

Як було зазначено вище, адміністративно-правові засади діяльності приватного підприємства є відображенням його правового статусу. Тому доцільно навести характеристику існування цих засад, адже вони повинні мати певні форми свого існування. Саме вони і утворюють певну систему правового закріплення адміністративно-правових засад діяльності приватних підприємств. Таким чином, за своєю сутністю адміністративно-правові засади діяльності приватних підприємств втілюються у відповідних правових нормах, які їй визначають їхнє правове становище. Так, проблема правового становища приватних підприємств в Україні розглядалася у працях багатьох дослідників, а саме: Ю. Алексеевої, М. Ісакова, В. Кравчука, І. Кучеренка, А. Ніколаєвої, В. Хахуліна. І як відомо з положень теорії держави та права, правові норми знаходять своє закріплення у нормативно-правових актах, де співвідношення статті закону і норми є співвідношенням форми і змісту, а законодавство – це зовнішня форма життя права, бо воно надає нормам права формальної визначеності [1, с. 216–217]. Так, адміністративно-правові засади діяльності приватних підприємств знаходять безпосереднє вираження і закріплення у нормативно-правових актах, які їй регламентують їхню діяльність.

Так, коли мова йде про їх сукупність, у юридичній науці використовується термін «законодавство», під яким розуміють систему нормативно-правових актів, засновану на принципах субординації та координації її структурних компонентів, якій притаманні єдність і внутрішня узгодженість [2, с. 143–144]. З цього приводу зазначено, що тлумачення поняття «законодавство» як усіх нормативно-правових актів держави дає підстави для виділення двох підходів до його розуміння – широкого (уся сукупність нормативних актів, що й складають систему законодавства), і вузького (система законів держави) [3, с. 220]. Однак погодимося з О. Ф. Скакун, що включення в обсяг цього поняття всіх нормативно-правових актів держави істотно знижує роль і значущість власне закону, що відбувалося за рахунок «обростання» його підзаконними (відомчими) актами, наслідком чого є те, що значення закону як основи законності й правопорядку в державі нівелювалося [4, с. 249]. Ця ситуація провокує та спричиняє загрозу незавершеності процесу становлення та реформування законодавства України, де окремим напрямком його вдосконалення слід визнати підвищення ролі та значення закону.

Для вирішення питання про склад системи, в якій знаходять своє закріплення адміністративно-правові засади діяльності приватних підприємств, слід встановити обсяг поняття «законодавство». У цьому контексті звернемо увагу на точку зору, яка знайшла своє відображення в рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради про-

фесійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої ст. 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна «законодавство») від 9 липня 1998 р. № 12-рп/98. Так, результатом розгляду конституційного звернення став висновок Конституційного Суду України, що термін «законодавство» треба розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України. Відповідно, роль інших нормативно-правових актів полягає в конкретизації та деталізації законодавчих розпоряджень, але в жодному разі не «удосконаленні», «зміні» законів [5, с. 334].

Отже, законодавство становить чітко визначену ієрархічну систему, яка побудована на принципі підпорядкування та відповідності правового акта нижчої юридичної сили нормативно-правовому акту вищої юридичної сили.

Із проголошенням незалежності України Верховна Рада прийняла низку життєво необхідних нормативних актів, якими визначено основні засади функціонування та розвитку держави, загальні правові, економічні та соціальні засади здійснення підприємницької діяльності (підприємництва) громадянами та юридичними особами на території України.

Основні положення та норми-принципи, які становлять підґрунтя для здійснення приватними підприємствами своєї діяльності, закріплені на конституційному рівні. Найважливішим моментом конституційних основ адміністративно-правових відносин підприємницької діяльності є принцип, відповідно до якого органи державної влади і органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі та в межах повноважень і у спосіб, передбачений Конституцією та чинними законами України. Такі повноваження випливають із самої суті правової держави і принципу верховенства права: право має домінувати над органами влади, не допускати можливості свавілля з боку останніх, забезпечувати можливість контролю громадянського суспільства за державною діяльністю, в тому числі за здійсненням публічно-владних повноважень у сфері підприємництва [6, с. 47–48]. Таким чином, у цьому випадку ми повинні керуватися принципом: «можна лише те, що дозволено законом». Адже саме цей принцип лежить в основі публічно-правових засад забезпечення підприємницької діяльності. Таким чином, органи державної влади та місцевого самоврядування, які відповідно здійснюють адміністративно-правове регулювання підприємницької діяльності, мають право лише на ті дії, методи та форми впливу на суб'єктів підприємницької діяльності, які безпосередньо відображені в законах та визначають їх правовий статус.

Законодавство України, що надають органам державної влади та місцевого самоврядування право здійснювати публічно-владні повноваження у сфері підприємницької діяльності, наприклад, право здійснювати ліцензування, державну реєстрацію, патентування тощо, тим самим визначають їх правоздатність і дієздатність, а отже і правовий статус. Так, до цієї групи, наприклад, входять закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про державну податкову службу в Україні», «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» та ін. Правовий статус багатьох державних органів також визначається підзаконними нормативно-правовими актами.

Крім того, до цього блоку можемо віднести і закони, що містять положення, які закріплюють певні особливості адміністративно-правового регулювання підприємницької діяльності держави і спрямовані на правове регулювання власне підприємницьких відносин. Наприклад, закони України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців», «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», «Про захист економічної конкуренції», «Про ціни і ціноутворення», «Про інвестиційну діяльність», «Про захист права споживачів», «Про державну підтримку малого підприємництва», Податковий кодекс України тощо.

Також до адміністративно-правових засад діяльності приватних підприємств можемо віднести підзаконні нормативно-правові акти, які здійснюють деталізацію чинних законів. Вони приймаються Президентом України, Кабінетом Міністрів України та іншими центральними органами виконавчої влади. Наприклад, укази Президента України «Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності», «Про стимулювання розвитку підприємницької діяльності в умовах світової фінансової кризи», «Про лібералізацію підприємницької діяльності та державну підтримку підприємництва», а також постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку координації проведення планових виїзних перевірок органами виконавчої влади, уповноваженими здійснювати контроль за нарахуванням і сплатою податків та зборів» від 27 грудня 2010 р.

Регулювання діяльності приватних підприємств до грудня 2010 р. здійснював Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва, створений 29 липня 1997 р. указом Президента України. До його завдань входили: аналіз стану розвитку підприємництва, розробка пропозицій, спрямованих на вдосконалення системи та механізму фінансово-кредитної підтримки підприємництва; розробка пропозицій щодо ефективного використання бюджетних коштів для фінансування заходів з підтримки і розвитку підприємництва та ін. [7]. Тобто цей центральний орган виконавчої влади забезпечував формування і реалізацію єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємницької діяльності й здійснював координацію регуляторної дія-

льності органів державної влади. Цим органом видано такий наказ, як, наприклад, «Про затвердження Типового положення про координаційну раду (комітет, комісію) з питань розвитку підприємництва при місцевих органах виконавчої влади».

Указом Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» цей комітет скасовано, а його завдання покладено на відділ розвитку підприємництва у складі Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [9], який у свою чергу видав наказ від 12 січня 2012 р. № 28 «Про затвердження Положення про державного адміністратора і порядок його взаємодії з регіональними, місцевими дозвільними органами та суб'єктами господарювання».

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок про те, що на сьогодні існує значний нормативно-правовий масив, який виступає базою, адміністративно-правовими засадами для нормального функціонування та здійснення діяльності приватного підприємства. На його основі здійснюється регулювання суспільних відносин, що виникають між приватними підприємствами та органами державної влади з приводу здійснення як регуляторної політики, так і їх державної підтримки.

Але, на жаль, не все так досконало, як хотілося б. Адже, на нашу думку, не досягнуто чіткої регламентації порядку здійснення приватним підприємством своєї діяльності. З цією метою буде доречним внести зміни до Цивільного кодексу, доповнивши главу 8 розділу II книги першої ЦК України новим параграфом «Приватні підприємства» – нормами, які б детальніше на законодавчому рівні закріпили порядок створення, формування статутного фонду, функціонування та припинення діяльності приватного підприємства.

Отже, незважаючи на значну кількість нормативних актів у сфері підприємницької діяльності, все ж таки, правове становище приватних підприємств, які є зручною формою господарювання, потребує чіткої законодавчої регламентації з метою уникнення багатьох проблем, викликаних відсутністю належної законодавчої бази, яка б у повній мірі забезпечувала їх нормальне функціонування.

Вважаємо за доцільне розглянути адміністративно-правові засади в іншому ракурсі. Так, у правовій науці під поняттям «адміністративно-правові засади» розуміють ще й основи, принципи, які являють собою вихідні ідеї та провідні напрями, котрі становлять фундамент системи ідей, положень про приватні підприємства, визначають весь комплекс суспільних відносин, що виникають у процесі організації й діяльності приватних підприємств.

Отже, ще однією важливою складовою адміністративно-правових засад є принципи, які лежать в основі діяльності приватних підприємств. Перш за все, необхідно зупинитися на визначенні терміну «принцип». Під принципом (від лат. *principio* – основа, начало, засада) за загальнонауковим змістом прийнято розуміти основні начала, на яких побудовано що-небудь: точка зору, теорія,

правило поведінки, система тощо [9, с. 1072]. За С. І. Ожеговим «принцип – основне, вихідне положення будь-якої теорії, вчення, науки» [10, с. 515]. Принципи прийнято визначати як вихідні положення та ідеї, що характеризують об'єктивні закономірності розвитку держави та суспільства.

У ст. 44 Господарського кодексу України визначено загальні принципи підприємницької діяльності. До них належать:

1) самостійне формування програми діяльності, вибір постачальників і споживачів продукції, що виробляється, залучення матеріально-технічних, фінансових та інших видів ресурсів, використання яких не обмежене законом, встановлення цін на продукцію та послуги відповідно до закону;

2) вільний найм працівників. Цей принцип обмежується положеннями спеціального законодавства про зайнятість населення, а саме Законом України «Про зайнятість населення» [11], де зазначено, що для працевлаштування іноземцям і особам без громадянства необхідно отримати дозвіл у державній службі зайнятості;

3) вільне розпорядження прибутком, що залишається у підприємця після сплати податків, зборів та інших платежів, передбачених законом;

4) самостійного здійснення зовнішньоекономічної діяльності, використання підприємцем належної йому частки валютної виручки на свій розсуд. Цей принцип обмежується, зокрема, положеннями Закону України «Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті» від 23 вересня 1994 р. [12], ст. 1 якого встановлює правила щодо обов'язкового зарахування на їх валютні рахунки в уповноважених банках виручки резидентів.

Але, на жаль, положення Господарського кодексу не закріпили принципи, які лежать в основі діяльності приватних підприємств. Тому, здійснивши аналіз правового становища приватного підприємства та особливості організації та здійснення його діяльності, можемо виокремити ряд таких принципів:

1. Самоокупність, що передбачає покриття витрат на просте відтворення виробництва за рахунок отриманих доходів. Погашення залучених кредитів і сплата процентів здійснюється за рахунок отриманих доходів чи відповідного матеріального забезпечення позичок. Принцип самоокупності означає, що фінансова діяльність підприємства ґрунтується на такому вкладенні коштів, яке обов'язково має окупитись, тобто забезпечується стабільний кругообіг фінансових ресурсів.

2. Прибутковість, яка є логічним продовженням принципу самоокупності, означає, що отримані доходи мають не тільки покрити проведені витрати, а й сформувати прибуток. Прибуток відіграє надзвичайно важливу роль. По-перше, це мета підприємницької діяльності, чистий дохід власників підприємства. По-друге, це критерій ефективності діяльності підприємства. Також прибуток віді-

грає важливу стимулюючу роль для підприємства, націлюючи його на максимізацію доходів і мінімізацію витрат.

3. Самофінансування – обов'язкова умова успішної господарської діяльності підприємств в умовах ринкової економіки. Цей принцип передбачає фінансове забезпечення розширеного відтворення виробництва на підприємствах за рахунок власних грошових ресурсів [13]. Він базується на повній окупності витрат по виробництву продукції та поширенню виробничо-технічної бази підприємства і означає, що кожне підприємство покриває свої поточні й капітальні витрати за рахунок власних джерел. у випадках тимчасової нестачі коштів потреба в них може забезпечуватися за рахунок короткострокових позичок банку і комерційного кредиту, якщо мова йде про поточні витрати, і довгострокові банківські кредити, використовувані на капітальні вкладення.

4. Самозабезпечення.

5. Матеріальна зацікавленість.

6. Економічна відповідальність приватних підприємств – система правил, встановлених державою для приватних підприємств, органів державного управління та місцевого самоврядування з метою узгодження їх інтересів, у тому числі й через відшкодування заподіяних збитків тощо. Економічна відповідальність регламентована чинним законодавством України, що передбачає її використання як крайнього заходу, в рамках процедури банкрутства підприємств та задоволення за рахунок вартості їх майна претензій кредиторів.

7. Господарська самостійність у межах чинного законодавства і контроль державних органів за його дотриманням.

Отже, на основі викладеного можна зробити висновок, що приватне підприємство є основним інструментом прогресу, що приносить прибуток, воно є продуктом еволюції, проб та помилок. Сприятливі соціальні умови сприяють його розвитку, цінностями якого виступають свобода особистості і недоторканність приватної власності. За таких умов приватне підприємство виникло як найбільший винахід інтелекту людини, як двигун прогресивного розвитку економіки. А його адміністративно-правові засади є тим нормативним масивом, основою, на якій ґрунтується підприємницька діяльність, розкривається правова сутність приватного підприємства та урегульовуються відносини з державними органами влади з приводу надання публічних послуг, державної підтримки, здійснення регуляторної та контрольно-наглядової діяльності.

Список літератури: 1. Черданцев А. Ф. Теория государства и права : учеб. для вузов / А. Ф. Черданцев. – М. : Юрайт, 2000. – 432 с. 2. Волинка К. Г. Теория держави і права : навч. посіб. / К. Г. Волинка. К. : МАУП, 2003. – 240 с. 3. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / [А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін.] ; за ред. В. В. Копейчикова. – Стер. вид. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 320 с. 4. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с. 5. Теория государства и

права : учебник / под ред. А. С. Пиголкина. – М. : Юрайт-Издат, 2005. – 613 с.

6. Ковальова М. В. Адміністративно-правові режими підприємницької діяльності в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ковальова Марина Вікторівна. – Х., 2007. – 197 с.

7. Положення про Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва : указ Президента України від 25 трав. 2000 р. № 721/2000 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.refine.org.ua/pageid-3599-2.html>.

8. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085/2010 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>.

9. Советский энциклопедический словарь / под ред. А. М. Прохорова. – М. : Сов. энцикл., 1980. – 1600 с.

10. Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов. – М. : Русский язык, 1985. – 796 с.

11. Про зайнятість населення : закон України від 1 берез. 1991 р. № 803-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 14. – Ст. 170.

12. Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті : Закон України від 23 верес. 1994 р. № 185/95 // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 40. – Ст. 364.

13. Лайко П. А. Фінанси підприємств : підруч. для студ. вузів / П. А. Лайко, М. В. Мних. – К. : Знання України, 2004. – 428 с.

Надійшла до редколегії 21.03.2012

Проанализированы административно-правовые основы деятельности частных предприятий, определены их правовая сущность, особенности и значение.

The administrative and legal principles of private enterprises activity are analyzed, their legal nature, characteristics and value are established.

УДК 342.95+351.74(477)

О. М. Музичук

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ЯК ОБ'ЄКТА КОНТРОЛЮ

Визначено загальні та спеціальні ознаки органів внутрішніх справ як об'єкта контролю. Представлено пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства з досліджуваних питань.

Потреба визначення особливостей органів внутрішніх справ як об'єкта контролю обумовлена наступним: по-перше, незважаючи на велику кількість наукових праць, предметом розгляду яких були органи внутрішніх справ як об'єкт контролю, вони розглядалися лише в поодиноких працях; по-друге, органи внутрішніх справ є найбільшим за обсягом виконуваних завдань, структурою та кількістю персоналу правоохоронним підрозділом, що потребує розгалуженої та ефективною системи контролю за їх діяльністю; по-третє, значною кількістю нарікань на діяльність органів внутрішніх справ, недосконалістю законодавства, яке регламентує їх діяльність, різними підходами до реформування органів внутрішніх справ, їх недостатнім фінансуванням тощо.

Серед відомих українських науковців, які досліджували проблеми контролю за діяльністю ОВС, необхідно виділити О. М. Бандурку, І. П. Голосніченка, М. В. Коваліва, Я. Ю. Кондратьєва, Я. Д. Скибу, І. М. Паньонко, В. М. Плішкіна, О. П. Рябенко та інших дослідників, які присвятили цій проблемі окремі розділи (глави, параграфи) підручників чи навчальних посібників з таких навчальних дисциплін, як «Управління в ОВС України» та «Адміністративна діяльність ОВС України». Серед представників молодшого покоління до теми зверталися Л. В. Борець, С. Г. Братель, Л. М. Кирій, О. М. Куракіна, В. В. Маркова, В. В. Новікова, А. Р. Туманянц, які в межах дисертаційних досліджень розглядали окремі види контролю за діяльністю органів внутрішніх справ у цілому або за окремими їх підрозділами чи напрямками діяльності (за діяльністю міліції, органів досудового слідства (попереднього слідства), оперативно-розшукових підрозділів тощо). Необхідно згадати також В. Л. Грохольського, Ю. Ю. Хилько, В. С. Гуславського, О. М. Ключєва, М. В. Джафарову, Р. М. Павленко, М. В. Самодзєна, В. О. Заросила, С. М. Гусарова, М. С. Ільницького та багатьох інших науковців, які досліджували проблеми контролю за діяльністю ОВС у рамках окремих наукових публікацій у фахових виданнях.

Проте, аналіз наукових праць згаданих вище та інших авторів дозволив зробити висновок про те, що особливості ОВС як об'єкта контролю в них розглядалися фрагментарно, без комплексного підходу. У кращому випадку розглядалися особливості ОВС як правохоронного органу.

Метою цієї статті є визначення особливостей органів внутрішніх справ як об'єкта контролю, у зв'язку з чим заплановано: охарактеризувати наукову літературу та чинне законодавство України на предмет визначення у них ознак ОВС; визначити загальні та спеціальні ознаки органів внутрішніх справ як об'єкта контролю; сформулювати пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства з досліджуваних питань.

Наприклад, В. В. Ковальська визначає особливості міліції як органу виконавчої влади, до яких відносить наступні: «порядок формування міліції, її структура і компетенція закріплені нормами права; міліція наділена правом прийняття юридичних приписів, що є обов'язковими для виконання; установлені цими приписами розпорядження забезпечуються заходами переконання, виховання і можливістю застосування примусової сили держави; міліція спирається на матеріальне забезпечення своїх розпоряджень, використовуючи можливості розпоряджатися певною частиною коштів з державного бюджету; у стосунках з окремою особою представляє усе суспільство, а захищаючи його інтереси, нерідко змушена в рамках, встановлених законом, вдаватися до обмеження прав та свобод цієї особи» [1, с. 14].

На нашу думку, жодна із наведених ознак не вказує на особливість міліції як органу виконавчої влади, оскільки кожна з них

характерна не лише для усіх правоохоронних органів, а й усіх органів виконавчої влади, порядок формування яких, їх структура і компетенція, так само, як і міліція, закріплені нормами права; так само як і міліція, органи виконавчої влади наділені правом прийняття юридичних приписів, що є обов'язковими для виконання; для забезпечення виконання таких приписів органи виконавчої влади, так само, як і міліція, можуть застосовувати заходи переконання, виховання і примусу (наприклад, накладати на правопорушників адміністративні стягнення); так само, як і міліція, інші органи виконавчої влади розпоряджаються певною частиною коштів з державного бюджету; так само, як і міліція, інші органи виконавчої влади змушені в рамках, встановлених законом, вдаватися до обмеження прав і свобод осіб.

До особливостей міліції Ю. П. Соловей відносить: «озброєність, безпосередній примус, силу – «від простого дотику до насильницького позбавлення життя» [2, с. 97].

А. Т. Комзюк наголошує на тому, що «надане міліції право застосовувати силу для виконання своїх обов'язків – її головна відмінна риса, що дозволяє міліції зайняти особливе місце в державній системі правоохорони» [3, с. 21].

Зважаючи на те, що «озброєність, безпосередній примус, сила», на яких наголошує Ю. П. Соловей [2, с. 97], «право застосовувати силу для виконання своїх обов'язків», на чому акцентує увагу А. Т. Комзюк [3, с. 21], характерні й для інших правоохоронних органів, особливими ознаками (рисами) або відмінностями їх назвати не можна. Винятком хіба що є порівняння міліції та інших правоохоронних органів з іншими органами виконавчої влади, які не мають статусу правоохоронного. Зокрема, подібний висновок робить і сам А. Т. Комзюк, наголошуючи на тому, що правом застосування зброї в системі органів виконавчої влади наділена не тільки міліція. Це стосується і багатьох інших органів (СБУ, податкової міліції, митних органів, Прикордонних військ тощо) [3, с. 22].

На подібну особливість, але уже не міліції, а органів внутрішніх справ, яка полягає у праві останніх «на застосування примусових заходів, у тому числі фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї», вказує О. П. Рябченко [4, с. 9]. Крім того, дослідниця наголошує на тому, що «саме за допомогою органів внутрішніх справ держава примушує осіб, які порушують загальнообов'язкові правила у сфері громадського порядку, громадської безпеки, діяти так, як передбачено законом, або, навпаки, утримуватись від дій, якщо закони держави і обов'язки людини не виконуються добровільно» [4, с. 9], що також потребує певного уточнення, оскільки обов'язки з охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки виконують не лише органи внутрішніх справ, а й інші правоохоронні органи та громадські формування правоохоронної спрямованості.

О. М. Бандурка до особливостей органів внутрішніх справ відносить такі: вони створюються та функціонують як апарат,

підпорядкований органам державної влади; складаються з різних підрозділів, які мають відповідні функції та повноваження; багатоаспектний характер їх діяльності [5, с. 55, 56], які, на нашу думку, характерні й для будь-яких інших органів влади. У той же час слід погодитися з О. М. Бандуркою в тому, що особливість органів внутрішніх справ виявляється у характері мети їх діяльності та їх функцій, під якими автор пропонує розуміти «основні напрямки їх діяльності в процесі вирішення поставлених перед ними завдань, і які охоплюють собою сукупність способів, методів, прийомів і дій, за допомогою яких виконуються завдання і досягаються цілі органів внутрішніх справ» [5, с. 60]. Слід також погодитися із запропонованим автором поділом таких функцій на три групи: основні, забезпечувальні та загального керівництва [5, с. 61].

О. М. Куракін наголошує на тому, що «особливе правове становище ОВС у системі правоохоронних органів зумовлюється обсягом і складністю їх компетенції під час здійснення правоохоронних та організаційних функцій, а також тим, що на них покладається основний обсяг діяльності по боротьбі зі злочинністю та роботі з профілактики й запобігання широкого кола злочинів... ОВС – найчисленніші серед інших правоохоронних органів України» [6, с. 91].

З таким розумінням особливостей ОВС у цілому можна погодитися, проте їх перелік є дещо звуженим, а отже, потребує суттєвого доопрацювання на предмет його розширення.

До особливостей ОВС автори відносять також наступні: їх воєнізованість; те, що до осіб, які зараховуються до кадрів ОВС, висуваються підвищені вимоги; діє близький до армійського порядок проходження служби, присвоєння працівникам спеціальних звань, військова дисципліна, прийняття присяги; виконання ОВС широкого кола обов'язків щодо здійснення контролю за виконанням посадовими особами і громадянами законодавчих та інших нормативних актів з питань забезпечення громадського порядку; наявність права та обов'язку здійснювати дізнання і попереднє слідство; використання специфічних методів оперативно-розшукової роботи і застосування до правопорушників спеціальних засобів впливу [7, с. 102].

Щойно наведені особливості ОВС, як і переважна більшість із тих, які ми охарактеризували вище, на нашу думку, є не спеціальними, а загальними, які стосуються переважної більшості правоохоронних органів.

Що стосується особливостей органів внутрішніх справ як об'єкта контролю, то такими називаються: «закритість від громадськості, особливо під час прийняття управлінських рішень, що є суттєвим гальмівним фактором на шляху демократичних перетворень» [8, с. 4]; «недостатнє, у порівнянні з потребою, фінансування, труднощі в забезпеченні підрозділів системи МВС України грошовими і матеріальними ресурсами» [9, с. 3]; «мілітаризованість» (озброєність) міліції, особливий порядок прийняття та проходження

служби в органах міліції, підвищений соціально-правовий захист працівників міліції» [7, с. 103]; «професійна підготовленість контингенту, основним призначенням якого є боротьба зі злочинністю та ефективна охорона правопорядку» [10].

На нашу думку, дві перші «особливості» більш подібні до умов (факторів), що обумовлюють необхідність функціонування системи контролю в органах внутрішніх справ. Дві останні «особливості» є загальними, оскільки стосуються усіх правоохоронних органів, на чому було акцентовано увагу вище.

На нашу думку характеризуючи ознаки (рисни) органів внутрішніх справ у цілому та як об'єктів контролю зокрема, доцільно об'єднати їх у дві групи: спеціальні, які характерні лише для органів внутрішніх справ, та загальні, характерні для всіх або для переважної більшості правоохоронних органів. Першими (*спеціальними*) ознаками, на нашу думку, є такі:

1. Мета утворення та функціонування органів внутрішніх справ, яка, на жаль, не отримала належного законодавчого визначення.

2. Система законодавства, яке регламентує діяльність органів внутрішніх справ.

3. Специфічна організаційно-штатна структура, не характерна для інших органів влади та правоохоронних органів, зокрема.

4. Напрями правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ.

5. Характер правоохоронних завдань, функцій та обов'язків, які вони виконують, та прав, які вони реалізують.

6. Виконання найширшого кола завдань і функцій у порівнянні з іншими правоохоронними органами.

7. Найбільша кількість нарікань на професійну діяльність органів внутрішніх справ з боку громадськості та суспільства.

8. Наявність розгалуженої системи внутрішньовідомчих та комплексних спеціалізованих органів (підрозділів, служб) з контролю за дотриманням чинного законодавства в діяльності ОВС.

Вважаємо, що наведені вище спеціальні ознаки найбільш чітко та повно визначають особливості органів внутрішніх справ як об'єкта контролю.

До загальних ознак пропонуємо віднести такі:

1. Мілітаризованість (озброєність).

2. Примусовий характер переважної більшості прав.

3. Наявність права застосовувати примусові заходи, у тому числі й зброю.

4. Особливий порядок прийняття та проходження служби, соціально-правового захисту персоналу органів внутрішніх справ.

5. Наявність спеціальних звань та форменого одягу.

6. Наявність суворої службової (військової) дисципліни.

7. Наявність особливого режиму службової та державної таємниці.

8. Специфічність методів і прийомів, які вони використовують під час професійної діяльності.

Більш детально схарактеризуємо саме спеціальні ознаки, які притаманні лише для органів внутрішніх справ, у зв'язку з чим визначають особливості органів внутрішніх справ як об'єкта контролю. Так, однією з ознак, яка дозволяє визначити особливості ОВС як об'єкта контролю, є мета їх утворення та функціонування, яка, на жаль, не отримала належного законодавчого визначення. Слід погодитися з А. Т. Комзюком, який наголошує на тому, що «чітке встановлення в нормативному порядку... мети діяльності будь-якої державної структури, тим більше міліції, є обов'язковою умовою її нормального функціонування» [3, с. 20].

Частково мета діяльності органів внутрішніх справ сформульована у ст. 1 Закону України «Про міліцію», в якій зазначено, що «міліція в Україні – державний озброєний орган виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань» [11].

Незважаючи на те, що міліція є лише одним із структурних підрозділів органів внутрішніх справ, таке її розуміння можна взяти за основу під час визначення мети діяльності органів внутрішніх справ, яка, на нашу думку, полягає в реалізації державної політики у сфері охорони та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб, прав і законних інтересів юридичних осіб та інших колективних суб'єктів, інтересів суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань.

На перший погляд, може здатися, що така мета характерна й для інших правоохоронних органів, але це не так, оскільки специфіка інших правоохоронних органів полягає у протидії окремим видам злочинів та правопорушень: податковим (Державна податкова служба України), митним (Державна митна служба України), протипожежним (органи державного пожежного нагляду), вчиненим у місцях дислокації військових частин, у військових навчальних закладах, установах та організаціях (Військова служба правопорядку у Збройних Силах України), пов'язаним із посяганням на національну безпеку та територіальну цілісність нашої держави (Служба безпеки України), протидією зовнішнім загрозам національній безпеці України, життю, здоров'ю її громадян та об'єктам державної власності за межами України (Служба зовнішньої розвідки України), забезпеченням недоторканності державного кордону (Державна прикордонна служба України), забезпеченням нормального функціонування органів державної влади України, безпеки посадових осіб та спеціально визначених об'єктів (Управління державної охорони), із протидією розвідувальної діяльності іноземних служб (Розвідувальний орган Міністерства оборони України), із протидією злочинам та іншим правопорушенням, вчиненим у місцях позбавлення волі (Державна кримінально-виконавча служба України).

На особливість органів внутрішніх справ як об'єкта контролю вказує система законодавства, яке регламентує їх діяльність.

Основна особливість такого законодавства, на жаль, має негативний характер, оскільки органи внутрішніх справ, незважаючи на тривалу історію функціонування, відомчі традиції, власну організаційно-штатну структуру, тощо, залишаються єдиними правоохоронними органами, діяльність яких не врегульована окремим законодавчим актом – Законом України «Про органи внутрішніх справ», проект якого більш десяти років знаходиться у Верховній Раді України. Причин неприйняття такого законодавчого акта багато, частково вони визначені в проекті Концепції реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України [12], головними з яких є: по-перше, відсутність загальної узгодженої концепції реформування всієї правоохоронної системи України; по-друге, неврахування інтересів інших правоохоронних органів під час реформування ОВС України, наслідком чого стало «перетягування» повноважень і компетенції від одних правоохоронних органів до інших.

Наприклад, в одному з проектів Закону України «Про органи внутрішніх справ України» до структури ОВС пропонувалося включити підрозділи Державної прикордонної служби та органів пожежної безпеки [13, с. 5]. На нашу думку, передання зазначених підрозділів до структури ОВС є недоцільним з таких міркувань: по-перше, це суперечить основним Положенням Концепції розвитку системи Міністерства внутрішніх справ, в якій йдеться про звільнення ОВС від деяких невластивих функцій; по-друге, діяльність підрозділів Державної прикордонної служби та органів пожежної безпеки пройшла перевірку часом і показала позитивні результати, з одного боку, з іншого – ці підрозділи мають відповідні практичні напрацювання з підготовки персоналу, спеціалізовані навчальні заклади із матеріально-технічною базою [14, с. 95]

Ми поділяємо висловлену у науковій літературі точку зору про те, що «додаткового вивчення і обґрунтування потребує пропозиція щодо підпорядкування Міністерству внутрішніх справ Державної прикордонної служби та органів пожежної безпеки, оскільки пріоритетним у діяльності органів внутрішніх справ завжди було і має залишатися спрямування зусиль на виконання основного завдання – забезпечення реалізації, охорони та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб та прав і законних інтересів юридичних осіб від протиправних посягань, і як наслідок – позбавлення їх від невластивих функцій [15, с. 262].

Проектом Закону України «Про органи внутрішніх справ», внесеним народним депутатом України Г. Г. Москалем, пропонується більш розгалужена структура органів внутрішніх справ України, яка складатиметься з національної міліції, Служби досудового слідства, Національної гвардії МВС України, Державної прикордонної служби МВС України, Державної служби пожежної безпеки і порятунку МВС України, Державної міграційної служби, Антикорупційного бюро [16] і яка, знову ж таки, зачіпає інтереси інших правоох-

ронних відомств, зосереджує переважну більшість правоохоронних напрямів в одному правоохоронному органі, що на нашу думку, є недопустимим.

Таким чином, з одного боку, органи внутрішніх справ існують де-факто та де-юре, оскільки про них згадується у багатьох законодавчих та підзаконних актах, з іншого – їх правовий статус і досі чітко не визначено. На практиці за основу для характеристики правового статусу ОВС береться Закон України «Про міліцію», що, на нашу думку, є необґрунтованим, оскільки міліція є лише одним, хоча й найбільшим за обсягом виконуваних завдань, кількістю працівників, служб і підрозділів, матеріально-технічним оснащенням тощо, структурним підрозділом органів внутрішніх справ. Крім міліції, до структури ОВС входять: з'єднання, військові частини, підрозділи, установи внутрішніх військ; навчальні заклади, науково-дослідні установи, підприємства та установи забезпечення [14, с. 95].

Законодавче забезпечення правоохоронної діяльності ОВС є досить різноманітним. Воно стосується як внутрішньоорганізаційної, так і зовнішньої діяльності, залежить від суб'єкта прийняття нормативно-правового акта, предмет правового регулювання, галузі права та багатьох інших підстав. У зв'язку з цим доцільною буде його класифікація за такими критеріями: його спрямування, суб'єкт реалізації, предмет правового регулювання, галузь права, сфера дії (впливу), зміст, гласність, вид правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ. Зазначені критерії вказують на окремі «напрями законодавчого забезпечення ОВС», під якими пропонуємо розуміти сфери (види) їх правоохоронної діяльності, які регулюються законодавчими та підзаконними нормативно-правовими актами [17, с. 83].

Однією з особливостей органів внутрішніх справ як об'єкта контролю є їх специфічна організаційно-штатна структура, не характерна для інших правоохоронних органів. Наприклад, Законом України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» затверджено таку загальну структуру Міністерства внутрішніх справ України: Міністерство внутрішніх справ України – центральний орган управління; державні департаменти у складі Міністерства внутрішніх справ України як урядові органи державного управління за окремими напрямками службової діяльності, визначеними Кабінетом Міністрів України; головні управління, управління Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, управління, відділи Міністерства внутрішніх справ України на транспорті; міські, районні управління та відділи, лінійні управління, відділи, відділення, пункти; підрозділи судової міліції; підрозділи місцевої міліції; з'єднання, військові частини, підрозділи, установи внутрішніх військ; навчальні заклади, науково-дослідні установи, підприємства та установи забезпечення [18].

На специфіку органів внутрішніх справ як об'єкта контролю вказують напрями їх правоохоронної діяльності, які є похідними від структури центрального апарату МВС [19] і його регіональних місцевих органів [20].

Сказане стосується характеру завдань, функцій та обов'язків, які виконують працівники ОВС, та прав, котрі вони реалізують, які за обсягом є значно ширшими, порівняно із завданнями, функціями, обов'язками та правами, які виконують працівники інших правоохоронних органів, що, відповідно, і викликає найбільшу кількість нарікань на їх професійну діяльність з боку громадськості та суспільства.

Однією з особливостей органів внутрішніх справ як об'єкта контролю, не характерних для інших правоохоронних органів, є наявність розгалуженої системи внутрішньовідомчих спеціалізованих органів (підрозділів, служб) з контролю за дотриманням чинного законодавства у діяльності ОВС, а саме: підрозділів внутрішньої безпеки, документального забезпечення та режиму, контрольно-ревізійної роботи, інспекцій з особового складу тощо.

Таким чином, органи внутрішніх справ є найбільшою за обсягом виконуваних завдань та кількістю персоналу правоохоронною структурою, що потребує розгалуженої та ефективної системи контролю за її діяльністю. Виділені вище вісім спеціальних ознак ОВС як об'єкта контролю у подальшому дозволять оптимізувати контрольну діяльність уповноважених органів.

Список літератури: 1. Ковальська В. В. Міліція в системі правоохоронних органів держави (адміністративно-правові аспекти) : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ковальська Віта Володимирівна. – К., 2009. – 37 с. **2.** Соловей Ю. П. Правове регулювання діяльності міліції в Російській Федерації : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Соловей Юрий Петрович. – М., 1993. – 387 с. **3.** Комзюк А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Комзюк Анатолій Трохимович. – Х., 2002. – 408 с. **4.** Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / за заг. ред. Рябченко О. П. – Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2009. – 256 с. **5.** Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник / О. М. Бандурка. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с. **6.** Куракін О. М. Контрольний процес в органах внутрішніх справ України (загальнотеоретичний аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Куракін Олександр Миколайович. – Запоріжжя, 2005. – 212 с. **7.** Цивільний контроль за діяльністю міліції: організаційно-правові питання : наук.-практ. посіб. / за заг. ред. М. І. Іншина, О. М. Музичука, Р. С. Веприцького. – Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2007. – 206 с. **8.** Братель С. Г. Громадський контроль за діяльністю міліції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Братель Сергій Григорович. – К., 2007. – 269 с. **9.** Борець Л. В. Правове регулювання відомчого фінансового контролю в системі МВС України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Борець Лариса Василівна. – К., 2004. – 217 с. **10.** Мартиненко О. А. Основні принципи реформування органів внутрішніх справ / О. А. Мартиненко [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://umdpl.info/files/docs/1232970099.doc>. **11.** Про міліцію : закон України від 20 груд. 1990 р. № 565-ХП // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20. **12.** Проект Концепції реформування системи Міністерства внутрішніх справ України. – К. : МВС України, 2007. – 27 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://umdpl.info/files/docs/1225440330>. **13.** Права людини захистять, МВС – реформують // Іменем Закону. – 2006. – № 11. – С. 4–5. **14.** Музичук О. М. Особливості державно-службової діяльності працівників органів внутрішніх справ / О. М. Музичук // Форум права. – 2006. – № 3. – С. 93–98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2006-3/06tomovs.pdf>. **15.** Пономаренко Г. О. Управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави: адміністративно-правові засади : монографія / Г. О. Пономаренко. – Х. : Вид. ФОП Вапнярчук Н. М., 2007. – 446 с. **16.** Про органи внутрішніх справ України : проект Закону України : від 18.01.2008 № 1376 / внес. нар. деп. Г. Г. Москалем [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=3140. **17.** Музичук О. М. Поняття напрямів законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності ОВС: проблеми класифікації / О. М. Музичук // Законодавче забезпечення правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ України : навч. посіб. / за заг. ред. А. Т. Комзюка, М. І. Іншина, О. М. Музичука. – Х. : Титул, 2010. – С. 83–98. **18.** Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України : закон України від 10 січ. 2002 р. № 2925-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 16. – Ст. 115. **19.** Структура Міністерства внутрішніх справ України : станом на 01.07.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/45675>. **20.** Структурні підрозділи ГУМВС України в Харківській області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.police.kharkov.ua/structure>.

Надійшла до редколегії 03.04.2011

Определены общие и специальные признаки органов внутренних дел как объекта контроля. Представлены предложения относительно усовершенствования действующего законодательства по исследуемым вопросам.

The general and special signs of organs of internal affairs as a control object are determined. The suggestions in relation to the improvement of current legislation on investigated questions are given.

УДК 342:95

Р. В. Миронюк

ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ: НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ

Досліджено наукові підходи щодо визначення поняття та елементів правового статусу суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції, на основі чого узгоджено та вироблено авторську позицію щодо їх удосконалення.

Останнім часом у нашій державі здійснюються суттєві кроки до декриміналізації протиправних діянь, зокрема, починаючи з 2005 р. до сьогодні з КК України було виключено і включено до КУПАП

© Миронюк Р. В., 2012

більш ніж 20 складів протиправних діянь, що посягають на власність, довкілля, господарську діяльність, у сфері виборчих, трудових на інших особистих прав громадян. Це призвело до збільшення виявлених правопорушень на 31,8 % за останні 3 роки (з 7 607 022 у 2008 р. до 10 171 297 у 2011 р.). Окрім того, приблизно стільки ж правопорушень (від кількості зареєстрованих) залишаються невиявленими, тобто є «латентними», що також суттєво впливає на стан правопорядку в державі.

Усе це ставить на порядок денний юридичної науки необхідність удосконалення інституту адміністративної відповідальності, зокрема: підвищення вимог до процесуального порядку розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення (адміністративно-деліктного процесу), який попри постійні внесення змін і доповнень до КУПАП базується на нормах радянського законодавства 80-х рр. минулого століття; чіткого процесуального закріплення статусу суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції, підвищення ефективності їх діяльності з огляду на дотримання прав і свобод громадян у процесі притягнення останніх до адміністративної відповідальності.

Правовий статус суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції не виступає новим напрямком наукових досліджень: значний науковий доробок у цій сфері складають роботи Л. С. Анохіної, О. М. Бандурки, І. Л. Бородіна, С. М. Гусарова, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, Д. П. Калайнова, Т. О. Коломоєць, О. В. Кузьменко, Д. М. Лук'янця, Д. В. Приймаченка, В. Ю. Шильника, В. Д. Любліна, Х. П. Ярмакі та ін.

Названими вище та іншими вченими зроблено значний внесок у розвиток правового статусу суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції, наукова позиція кожного з них вирізняється індивідуальністю підходу до висвітлення елементів правового статусу таких суб'єктів, критеріїв їх класифікації, розкриття повноважень більшості з них. Однак вищевказані нами обставини, пов'язані зі змінами сучасних пріоритетів адміністративної відповідальності, зумовлюють необхідність перегляду, уточнення окремих елементів правового статусу суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції, групування їх у єдину систему з чіткою взаємодією її складових елементів, здатну акумулюватися в ефективно діючий механізм реалізації функцій і завдань, покладених на цих суб'єктів.

Метою статті є розробка концепції правового статусу суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції, з'ясування окремих його елементів, на підставі чого окреслюються **завдання** щодо наукового обґрунтування можливих шляхів удосконалення нормативної основи адміністративно-деліктної юрисдикційної діяльності цих суб'єктів.

Правовий статус суб'єкта адміністративно-деліктної юрисдикції є складною правовою конструкцією. Тому для повного і всебічного розкриття його змісту доцільно виділити його складові частини –

елементи. Дослідивши наукові позиції щодо елементів правового статусу суб'єкта адміністративно-деліктної юрисдикції, робимо висновок, що вони зводяться до таких: 1) цілей, задач, функцій органу; 2) компетенції; 3) організаційного блоку елементів; 4) відповідальності [1, с. 76; 2, с. 85; 3, с. 39].

Таким чином, можна визначити, що *правовий статус суб'єкта адміністративно-деліктної юрисдикції* – це сукупність урегульованих нормами адміністративно-деліктного законодавства правових можливостей суб'єктів владних повноважень мати права, обов'язки та нести відповідальність, зумовлені виконанням завдань і функцій щодо притягнення осіб до адміністративної відповідальності та застосування адміністративних стягнень за вчинення останніми адміністративних правопорушень (деліктів).

Найбільш складним елементом правового статусу серед названих є компетенція. Існують різні думки авторів щодо тлумачення цього поняття та розкриття його змісту, і всі вони мають право на існування. Та все ж таки необхідно висловити свою думку щодо логічної побудови правової термінології з огляду на предмет нашого дослідження.

У тлумачному словнику С. І. Ожегова компетенція визначається як «коло питань, в яких хто-небудь добре обізнаний; коло чієїхось повноважень, прав» [4, с. 289]. Аналогічне тлумачення компетенції наведено в «Советском энциклопедическом словаре»: «Компетенція (від лат. *competere* – добиваюсь, відповідаю, підхожу), – коло повноважень, наданих законом, статутом або іншим актом конкретному органу або посадовій особі; знання і досвід у певній галузі» [5, с. 613]. В «Новейшем энциклопедическом словаре» компетенція визначається як «коло повноважень якого-небудь органу, посадової особи; коло питань, в яких конкретна особа має знання, досвід» [6, с. 595]. У тлумачному словнику сучасної російської мови під компетенцією розуміють «коло питань, явищ, в яких певна особа є авторитетною, має досвід, знання; коло повноважень, галузь належних для виконання ким-небудь питань, явищ» [7, с. 55]. У «Новому тлумачному словнику української мови» слово «компетенція» трактується як «добра обізнаність із чим-небудь; коло повноважень якої-небудь організації, установи, особи» [8, с. 874].

Таким чином, у наведених тлумаченнях компетенції спільною є її змістова основа: знання, які повинна мати особа; коло питань, в яких особа повинна бути обізнана; досвід, необхідний для успішного виконання роботи у відповідності з установленими правами, законами, статутом. Знання, коло питань, досвід подані як узагальнені поняття, що не стосуються конкретної особи, які не є її особистісною характеристикою. У наведених тлумаченнях явно відображено когнітивний (знання) і регулятивний (повноваження, закон, статут) аспекти цього поняття.

Таким чином, з огляду на предмет нашого дослідження, слід зазначити, що під *компетенцією суб'єктів адміністративно-*

деліктної юрисдикції слід розуміти законодавчо визначене коло повноважень відповідних суб'єктів, направлених на виконання діяльності, пов'язаної з вирішенням питання притягнення до адміністративної відповідальності за наявності факту вчинення адміністративного проступку.

Сталою є позиція більшості науковців, що компетенція органу включає в себе два елементи – по-перше, «предмети відання» (суспільні відносини), по-друге, «права та обов'язки» або «владні повноваження» органу [9, с. 26]. Стосовно предмета відання, очевидним є те, що адміністративно-деліктні відносини – це відносини, що виникають з приводу вчинення адміністративного правопорушення і, по-перше, породжують права і обов'язки, змістом котрих є обов'язок правопорушника нести відповідальність, а суб'єкта юрисдикції – застосовувати до нього стягнення [10, с. 81]. Не можна погодитися з думкою окремих авторів щодо урівняння предмета відання як елемента компетенції з підвідомчістю [1, с. 70]. Адже підвідомчість є формою реалізації повноважень як основного елемента компетенції суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції. У цьому контексті ми підтримуємо позицію Б. М. Лазарева, який не включає зміст підвідомчості до обсягу поняття «компетенція» на підставі того, що предмети відання є елементами не компетенції, а реального життя, на яке орган здійснює вплив. На його думку, компетенція – це поєднання двох обов'язкових елементів: повноважень та підвідомчості [11, с. 148].

Повноваження суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції реалізуються шляхом комплексного сполучення їх прав та обов'язків, які мають свої межі – «межі повноважень». Одразу слід зазначити, що більшість дослідників не розглядають окремо права та обов'язки вказаних вище суб'єктів, а досліджують їх комплексно як коло повноважень. Це зумовлено, в першу чергу, відсутністю їх визначення на законодавчому рівні. У той же час, на наше глибоке переконання, необхідно здійснювати градацію прав та обов'язків даних суб'єктів, більше того, необхідно визначити їх у КУпАП. Це зумовлено, передусім, двома факторами. По-перше, відсутністю єдиних підходів щодо реалізації повноважень різними органами, які відповідно до законодавства мають право застосування примусових заходів в межах притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення значного масиву адміністративних правопорушень. Часто ці органи наділяють себе правами, які не передбачені в КУпАП, але визначені в підзаконних нормативно-правових актах – відомчих інструкціях, які регулюють особливості провадження у справах про адміністративні правопорушення в окремих сферах, чим порушують права громадян у цілому та інших учасників провадження зокрема. По-друге, реалізація прав, не передбачених законодавством, призводить до вчинення суб'єктами адміністративно-деліктної юрисдикції незаконних дій, рішень, що є приводом для оскарження їх до адміністративного

суду в порядку, визначеному п. 2 ч. 1 ст. 18 КАС України та викликає в цілому недовіру до влади.

З огляду на вищезазначене спробуємо окреслити комплекс прав і обов'язків суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції. Зокрема, визначити наступні їх права: 1) вимагати від громадян і службових осіб, які вчиняють правопорушення, припинення правопорушень і дій, що перешкоджають здійсненню адміністративно-юрисдикційних повноважень, виносити на місці усне попередження особам, які допустили малозначні адміністративні порушення, а в разі невиконання зазначених вимог вживати заходів примусу, передбачених законом; 2) перевіряти у громадян за підозрою у вчиненні правопорушень документи, що посвідчують їх особу, а також інші документи, необхідні для з'ясування питання щодо додержання правил, нагляд і контроль за виконанням яких покладено на орган адміністративно-деліктної юрисдикції; 3) викликати громадян і службових осіб у зв'язку з матеріалами, що перебувають в її провадженні, а в разі ухилення без поважних причин від явки за викликом – піддавати їх приводу у встановленому законом порядку; 4) здійснювати заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, передбачені главою 20 КУпАП; 5) складати протоколи про адміністративні правопорушення; 6) накладати адміністративні стягнення або передавати матеріали про адміністративні правопорушення на розгляд інших органів адміністративно-деліктної юрисдикції, громадських об'єднань або трудових колективів; 7) залучати понятих для посвідчення процесуальних дій у випадках, визначених законом; 8) відбирати пояснення з приводу обставин вчинення правопорушення у особи, яка підозрюється у його вчиненні, свідків, інших учасників провадження та посадових осіб, які виявили та фіксували факт правопорушення; 9) проводити кіно-, фото- і звукофіксацію як допоміжний засіб запобігання протиправним діям та розкриття правопорушень; 10) перебувати на земельних ділянках, у житлових та інших приміщеннях громадян за їхньою згодою, а також на території та в приміщеннях підприємств, установ і організацій з повідомленням про це адміністрації з метою забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення; 11) відповідно до своєї компетенції тимчасово обмежувати або забороняти доступ громадян на окремі ділянки місцевості чи об'єкти з метою забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення; 12) вживати інших заходів припинення правопорушення, виявлення, фіксації доказів у справах та забезпечення виконання прийнятого по них рішення, у випадках та межах, визначених законом.

Обов'язками суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції, які потребують нормативного визначення, є наступні: 1) припиняти адміністративні правопорушення та вживати заходи щодо їх виявлення, фіксації та забезпечення провадження у справах про них; 2) об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти інформацію про

вчинені адміністративні правопорушення; 3) ознайомлювати особу зі складеними відносно її дій протоколом та матеріалами справи особисто, або іншим встановленим законом способом; 4) ознайомлювати учасників провадження з їх правами, способами їх реалізації, вказувати на їх обов'язки, що визначені законодавством, та попереджувати про можливу відповідальність у разі їх невиконання; 5) повідомляти з метою профілактичного впливу державним органам, громадським об'єднанням, трудовим колективам і громадськості за місцем проживання особи про факти вчинення нею адміністративного правопорушення; 6) вносити відповідним державним органам, громадським об'єднанням або службовим особам, підприємствам, установам, організаціям обов'язкові до розгляду подання про необхідність усунення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень; 7) здійснювати своєчасне, всебічне, повне та об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішувати її у точній відповідності із законом; 8) невідкладно вживати заходів щодо припинення неправомірних дій у процесі розгляду справи про адміністративне правопорушення, виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенню, вживати заходів щодо відшкодування завданої шкоди; вирішувати питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено її завдання, та письмово повідомляти громадянина про результати перевірки скарги і суть ухваленого рішення; 9) забезпечувати поновлення порушених прав учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення, 10) інформувати громадськість про результати розгляду і вирішення справи про адміністративне правопорушення, за підстав та у порядку, визначеному законом; 11) забезпечувати особисту безпеку громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів у процесі провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Окремим елементом правового статусу суб'єкта адміністративно-деліктної юрисдикції, який потребує наукового осмислення, є відповідальність. До недавнього часу фактично питання встановлення відповідальності суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції за порушення порядку притягнення осіб до адміністративної відповідальності не мало належного правового регулювання, а відповідно – практики її застосування. Переважним видом відповідальності у такому випадку була: дисциплінарна відповідальність – до посадових осіб на підставі ч. 1 ст. 14 Закону України «Про державну службу» за невиконання або неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, а також за вчинки, які плямують їх як державних службовців або дискредитують державні органи, в яких вони працюють; цивільно-правова, спрямована на відшкодування матеріальної та моральної шкоди органом адміністративно-деліктної юрисдикції, завданої незаконними рішеннями, діями або бездіяльністю їх посадових осіб.

Тому закріплені Конституцією України (ст. 3, 55) положення про відповідальність держави перед громадянами за свою діяльність,

утвердження і забезпечення прав і свобод людини, можливість оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (у тому числі – суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції) тривалий час залишалися гаслами, оскільки через відсутність відповідного правового механізму практично не могли бути реалізовані.

Тільки з прийняттям у 2005 р. (КАС України) набула чинності норма, яка відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 18 передбачає можливість оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності до місцевого загального суду як адміністративного суду [12]. Механізм реалізації такої норми певним чином визначений у ст. 171² КАС України, відповідно до якої провадження у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності здійснюється місцевими загальними судами як адміністративними судами протягом п'яти днів з дня відкриття провадження у справі. Однак, практика застосування положень цих норм свідчить, що частіше за все до адміністративного суду оскаржуються кінцеві рішення у справах про адміністративні правопорушення – постанови про застосування адміністративного стягнення, винесені всіма органами адміністративно-деліктної юрисдикції (крім суду – порядок оскарження його рішень виходить за межі адміністративного судочинства). І лише виключними є випадки, коли до адміністративного суду оскаржуються рішення та дії, які мають правові наслідки, на предмет: незаконного складення протоколу про адміністративне правопорушення, або складення його з порушеннями законодавства; незаконного огляду речей, документів та їх вилучення; незаконного адміністративного затримання особи, затримання її майна (транспортного засобу) та ін. До того ж, відсутній правовий механізм розгляду адміністративними судами таких позовів.

Однак слід зазначити, що комплекс проблемних питань застосування відповідальності до суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції є настільки широким, що потребує окремого розгляду та вирішення.

Список літератури: 1. Анохіна Л. С. Суб'єкти адміністративної юрисдикції в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Анохіна Людмила Степанівна. – Х., 2001. – 158 арк. : дод. 2. Гусаров С. М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Гусаров Сергій Миколайович. – К., 2009. – 438 арк. : дод. 3. Якимов А. Ю. Суб'єкти адміністративної юрисдикції (правовий статус і його реалізація) : монографія : в 3 ч. – Ч. 3 : Адміністративно-юрисдикційне производство / А. Ю. Якимов. – М. : ВНИИ МВД России, 1996. – 106 с. 4. Ожегов С. И. Словарь русского языка : 70000 слов / С. И. Ожегов ; под ред. Н. Ю. Шведовой. – 23-е изд., испр. – М. : Рус. яз., 1990. – 917 с. 5. Советский энциклопедический словарь. – 3-е изд. – М. : Сов. энцикл., 1984. – 1600 с. 6. Новейший энциклопедический словарь. – М. : АСТ ; Астрель ; Транзиткнига, 2004. – 1424 с. 7. Трубочова С. Е. Умови реалізації компетентнісного підходу в навчальному процесі /

С. Е. Трубачова // Компетентнісний підхід у сучасній освіті: світовий досвід та українські перспективи. – К. : К.І.С., 2004. – С. 53–56. **8.** Новий тлумачний словник української мови : у 3 т. – Т. 1 : А–К / уклад.: В. В. Яременко, О. М. Сліпушко. – К. : АКОНІТ, 2006. – 926 с. **9.** Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник : в 4 т. – Т. 2 / отв. ред. Б. А. Страшун. – М. : БЕК, 1996. – 448 с. **10.** Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен / В. К. Колпаков ; Нац. акад. внутр. справ України. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с. **11.** Лазарев Б. М. Компетенция органов управления: правовые проблемы оформления и реализации / Б. М. Лазарев ; АН СССР, Ин-т гос-ва и права. – М. : Юрид. лит., 1972. – 280 с. **12.** Кодекс адміністративного судочинства України : від 6 лип. 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.

Надійшла до редколегії 01.03.2012

Исследованы научные подходы относительно определения понятия и элементов правового статуса субъектов административно-деликтной юрисдикции, на основе чего согласована и выработана авторская позиция относительно их усовершенствования.

Scientific approaches in relation to determination of concept and elements of legal status of administratively-tort jurisdiction subjects are investigated, on the basis of what authorial position in relation to their improvement is concerted and mine-out.

УДК 351.75

І. В. Михайлишин

СУТНІСТЬ ТА ПОРЯДОК РЕЕСТРАЦІЇ ФІЗИЧНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ

Подано авторське визначення поняття «реєстрація фізичних осіб в Україні». Досліджено механізм проведення реєстрації фізичних осіб. Запропоновано шляхи вдосконалення механізму проведення реєстрації фізичних осіб в Україні.

Відповідно до Загальної декларації прав людини (ч. 1 ст. 13) [1] і Міжнародного пакту про громадянські й 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, відповідно до ст. 33 Конституції України [3] та Закону 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 або тимчасове проживання в Україні, або документів, що посвідчують отримання статусу біженця чи притулку в Україні.

Розробка системи обліку населення України є одним із перспективних кроків у напрямку вдосконалення 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. Але 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 розглядався. Не визначено роль органів внутрішніх справ України як системи, на яку державою покладено обов'язок забезпечення контролю за дотриманням паспортно-реєстраційних правил. Вирішити цю проблему можна шляхом проведення комплексного аналізу практики реалізації відповідного інституту.

Таким чином, назріла потреба у багатоаспектному, зокрема в адміністративно-правовому, дослідженні проблеми реєстрації фізичних осіб в Україні. Досягненню цього результату буде сприяти комплексне вивчення наріжних питань у сфері реєстрації фізичних осіб (громадян України, іноземних громадян та осіб без громадянства) в Україні з позицій адміністративного права.

Мета роботи полягає у визначенні сутності поняття «реєстрація фізичних осіб в Україні», дослідженні механізму проведення реєстрації фізичних осіб, а також вироблення 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] було визнано 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] і Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11.12.2003 № 1382 [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 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.

Але, 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 отожднюють. 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 постає 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. Зважаючи на викладене, особливою увагою слід звернути на те, що інститут прописки, на відміну від інституту реєстрації, мав адміністративно-дозвільний характер.

Ще однією відмінністю інституту прописки від інституту реєстрації виступала 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 по нормі 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, перейдімо 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» зазначено, 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. Під особою у даному випадку розуміється будь-яка фізична особа (громадянин України, іноземець або особа без громадянства). Реєстрація, відповідно до Закону 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.

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 виступає 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 або 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 передбачено необхідність подачі уповноваженим органам державної влади наступних документів:

– письмової заяви. Заява особи про реєстрацію місця проживання є єдиною підставою для реєстрації місця проживання особи. Заява повинна містити прохання особи зареєструвати місце проживання за вказаною нею адресою; зазначаються підстави для реєстрації місця проживання заявника (ордер на житло, свідоцтво

про право власності на житло, договір оренди житла тощо); у разі відсутності документів, зазначених як підстава для реєстрації місця проживання, необхідна згода власника/співвласників житла або їх уповноважених органів, наймача та членів його сім'ї на реєстрацію місця проживання заявника;

- паспортного документа. У випадку, якщо дитина не досягла 16-річного віку, подається свідоцтво про народження або свідоцтво про належність до громадянства України. Іноземці та особи без громадянства додатково подають посвідку на постійне або тимчасове проживання;

- квитанції про сплату державного мита або документи 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 проставлення штампа відповідного встановленого зразка. При оформленні реєстрації місця проживання раніше засуджених осіб у правовому верхньому кутку талона реєстрації проставляється цифра 26.

У випадку, коли під час реєстрації місця проживання особи встановлено, що вона прибула з місць позбавлення волі, працівником органу реєстрації перевіряється наявність довідки про звільнення з місць позбавлення волі з відміткою про постановлення на облік у службі дільничних інспекторів міліції. Повідомлення про реєстрацію такої особи направляється до служби дільничних інспекторів міліції, копія повідомлення приєднується до документів, які є підставою для реєстрації.

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 липня 2004 р. № 985 [7].

У тих випадках, коли особи перебувають більше одного місяця за межами адміністративно-територіальної одиниці, в якій зареєстроване їх 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 в будь-якій якості, реєстрація місця перебування фізичних осіб є обов'язковою.

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 поширюється 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. Але реєстрація місця проживання (перебування) передбачає внесення відомостей 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. 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.

Зняття з реєстрації місця перебування особи здійснюється за її повідомленням, при чому 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.

Відповідно до 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 3 лютого 2006 р. № 96¹, документи, на

¹ Зазначений наказ було скасовано наказом МВС України від 14 липня 2011 р. № 424, але на практиці ним продовжують керуватися в частині, поки що не врегульованій Законом України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» чи іншими нормативно-правовими актами.

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 об'єкту населення в Автономній Республіці Крим, областях, м. 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 розташовані у прикордонній смузі; на територіях військових об'єктів; у зонах, які згідно із законом належать до зон з обмеженим доступом; на територіях, де у випадках 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.

Чинним національним 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.

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 введено особливі умови і режим проживання населення та господарської діяльності.

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 зроблено висновок щодо необхідності розробки та прийняття єдиного нормативно-правового акта (наприклад, Закону України «Про реєстрацію фізичних осіб в Україні»), норми якого б чітко закріплювали 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, особливо увагу під час вдосконалення діяльності уповноважених органів щодо 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 : прийн. і проголош. резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 груд. 1948 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_015. 2. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : прийн. 16 груд. 1966 р. Генеральною Асамблеєю ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043. 3. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 4. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні : закон України від 11 груд. 2003 р. № 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 листоп. 2001 р. № 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 січ. 2002 р. № 12/2002 // 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 лип. 2004 р. № 985 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 31. – Ст. 2073. 8. Про затвердження Примірного регламенту з оформлення документів та контролю за питань реєстрації і зняття з реєстрації місця проживання (перебування) фізичних осіб в Україні : наказ МВС України від 3 лют. 2006 р. № 96 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MVS050.html. – Наказ скасовано згідно з наказом МВС України

від 14 лип. 2011 р. № 424. Режим доступу до електронного ресурсу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2011_07_14/an/1/MVS257.html#1.

Надійшла до редколегії 20.03.2012

Дано авторское определение понятия «регистрация физических лиц в Украине». Исследован механизм проведения регистрации физических лиц. Предложены пути усовершенствования механизма регистрации физических лиц в Украине.

The author determination of concept «registration of physical persons in Ukraine» is given. The mechanism of realization of physical persons registration in Ukraine is investigated. The ways of improvement of mechanism of physical persons registration in Ukraine are offered.

УДК 347.73:346.62

Л. В. Міщенко

ПРАВОВІ ПИТАННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Досліджено інститут відповідальності державних органів в оподаткуванні та визначена необхідність посилення гарантій платників податків шляхом впровадження норм, які забезпечують, в разі порушення, поновлення їх прав та відшкодування заподіяної шкоди. Доказується доцільність впровадження дисциплінарної та фінансової відповідальності контролюючих суб'єктів у податкових правовідносинах.

Держава за правом сильнішого завжди переслідувала свої інтереси і несла відповідальність перед приватною особою лише в тих випадках, коли це було їй вигідно. Якщо розглядати відносини між державою і платником податків в історичному аспекті, то у пріоритетному становищі завжди перебувала держава. На платника податків за невиконання своїх податкових обов'язків завжди покладалась відповідальність, зокрема передбачалась адміністративна й кримінальна відповідальність за порушення у сфері податкових відносин. Водночас, держава (в особі її податкових органів) за надлишкові податки чи необґрунтоване накладення штрафів, як правило, не несла жодної відповідальності. В умовах ринкової економіки такий підхід до принципу взаємної відповідальності учасників податкових правовідносин і держави, безумовно, повинен змінитися: як держава, так і особа повинні мати рівні права і нести рівну відповідальність – тільки так може бути досягнуто взаємного балансу інтересів суб'єктів.

На жаль, в сучасних умовах держава іноді ухиляється від відповідальності за проведення різних реформ та суспільних перетворень, якщо вони призводять до негативного результату. Наприклад, держава не несе відповідальності за прорахунки в неефективності проведених реформ чи за подальшу долю привати-

© Міщенко Л. В., 2012

зованих об'єктів: хто і як їх використовує, чи дотримуються їх власники взятих на себе зобов'язань.

Водночас, у сучасних умовах реалізація принципу взаємної відповідальності держави та учасників податкових відносин безпосередньо залежить від розвитку самих податкових відносин, а також належного закріплення їх класичної структури в чинному законодавстві України. Так, класична структура правовідносин передбачає наявність суб'єкта, об'єкта та змісту правовідносин. Відповідно зміст правовідносин складають суб'єктивні права та юридичні обов'язки учасників [1, с. 349]. Суб'єктивне податкове право являє собою вид та міру можливої поведінки суб'єктів податкового права та є складовою їх правового статусу. При цьому однією з додаткових складових правового статусу суб'єкта правовідносин є і відповідальність. На жаль, такий нескладний теоретичний висновок не завжди знаходив відбиття в нормах матеріального права. Наприклад, на відміну від норм російського Закону «Про основу податкової системи в Російській Федерації», який у ст. 16 закріпив права, обов'язки і відповідальність податкових органів, Закон України «Про систему оподаткування», який діяв як базовий податковий закон до прийняття Податкового кодексу України, подібної норми не містив. Водночас, цим порушувався баланс правовідносин, адже податкові правовідносини складаються між двома суб'єктами: податковим органом і платником, – тому закріплення обов'язків лише одного з них ставило податковий орган у виняткове становище, за яким обов'язки мав лише платник, а державні органи надіялися виключно правами. Крім того, закон не деталізував питання відповідальності контролюючих органів.

Як людина у своїх правах і свободах має бути обмеженою публічними інтересами, так і держава не є всевладною щодо людини [2, с. 57]. Більше того, однією з гарантій забезпечення законності при застосуванні органами податкової міліції примусових заходів щодо порушників податкового законодавства є відповідальність державних органів. Дослідники відповідальності контролюючих суб'єктів в оподаткуванні визначають різні її ознаки і вказують на недосконалість законодавства [2; 3, с. 150–156]. Тому діючий Податковий кодекс України відійшов від такої негативної практики і закріпив права та обов'язки посадових осіб контролюючих органів, а також у п. 21.2 ст. 21 визначив, що за невиконання або неналежає виконання своїх обов'язків посадові особи контролюючих органів несуть відповідальність згідно із законом.

Також слід відзначити, що податкові органи також можуть у контексті взаємної відповідальності застосовувати у сфері нарахування і сплати податків та інших обов'язкових платежів заходи адміністративного примусу, якими є відповідні адміністративні стягнення. Водночас, за різними причинами застосований примус може бути незаконним і завдавати шкоди платникам податків. Тому й постає питання про види юридичної відповідальності пода-

ткових органів, зокрема органів податкової міліції та їх обов'язку відшкодування шкоди, завданої ними фізичним і юридичним особам незаконними діями.

Метою нашої статті є на підставі аналізу юридичних праць, чинного законодавства України та практики його використання дослідити інститут відповідальності держави в податкових правовідносинах та визначити види юридичної відповідальності органів державної податкової служби і напрямки удосконалення законодавства з метою дотримання законних інтересів платників податків.

За своєю сутністю відповідальність є центральною ланкою того механізму, який забезпечує усунення неузгодженості, дезорганізації в суспільному житті, усунення протиріч та конфліктів між учасниками суспільних відносин [4, с. 107]. Інститут відповідальності державних органів має гарантувати особам, що в разі порушення їх прав цими органами вони мають право розраховувати на їх повнення та відшкодування заподіяної шкоди.

Дослідники зазначають, що інститут відповідальності державних органів і зараз в Україні не має широкої практики застосування. Це обумовлено рядом причин, серед яких значне місце посідають: панування адміністративно-бюрократичної системи, яка аж ніяк не зацікавлена в поширенні такого інституту; відсутність віри в громадян у проголошені Конституцією України положення щодо можливості реалізації своїх прав; недовіра до суду. Однак поступово цей процес розвивається в позитивному напрямку, більш широко застосовується [3, с. 156–157].

Згідно зі ст. 38 Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ [5] особи, винні у порушенні законодавства про державну службу, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із чинним законодавством. Дисциплінарні стягнення застосовуються до державного службовця за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних з проходженням державної служби, а також за вчинок, який порочить його як державного службовця або дискредитує державний орган, в якому він працює. До службовців, крім дисциплінарних стягнень, передбачених чинним законодавством про працю України, можуть застосовуватися такі заходи дисциплінарного впливу: попередження про неповну службу відповідність; затримка до одного року в присвоєнні чергового рангу або в призначенні на вищу посаду. За невиконання або неналежне виконання посадовими особами органів державної податкової служби своїх обов'язків вони притягаються до дисциплінарної, адміністративної, кримінальної та матеріальної відповідальності згідно з чинним законодавством. Збитки, завдані неправомірними діями посадових осіб органів державної податкової служби, підлягають відшкодуванню за рахунок коштів державного бюджету. Посадові особи органів державної податкової служби зобов'язані дотримувати

тися комерційної та службової таємниці [6, с. 105]. Проте у чинному Податковому кодексі України дисциплінарна відповідальність як вид юридичної відповідальності не визначається, а обов'язки щодо відшкодування збитків внаслідок неправомірних дій посадових осіб покладаються на державний бюджет. Отже, фінансова відповідальність контролюючих суб'єктів також не передбачена [7, ст. 21].

Крім того, у ст. 25 Закону України «Про державну податкову службу в Україні» підкреслюється, що в разі порушення посадовою чи службовою особою податкової міліції прав і законних інтересів громадянина відповідний орган державної податкової служби зобов'язаний вжити заходів до поновлення цих прав, відшкодування завданих матеріальних збитків, на вимогу громадянина публічно вибачитися [8].

Посадова чи службова особа податкової міліції, яка виконує свої обов'язки відповідно до наданих законодавством повноважень та у межах закону, не несе відповідальності за завдані збитки. Такі збитки компенсуються за рахунок держави. Посадова чи службова особа податкової міліції, яка порушила вимоги закону або неналежно виконує свої обов'язки, несе відповідальність у встановленому порядку. Це, зокрема, можливість кримінальної відповідальності за службову недбалість чи зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 та ст. 367 Кримінального кодексу України) тощо.

Слід підкреслити, що залежно від того, до кого застосовуються юридичні санкції, розрізняють відповідальність колективну (органу податкової міліції) та персональну. Відповідальність організацій має виключно майновий характер. Вона виникає, коли посадова чи службова особа податкової міліції, яка виконує свої обов'язки відповідно до визначених законодавством повноважень та в межах закону, завдає шкоди фізичним або юридичним особам. Такі збитки компенсуються за рахунок держави. У той же час посадова або службова особа податкової міліції у таких випадках, як правило, піддається і персональній відповідальності, частіше – дисциплінарній і лише в разі суттєвого порушення чинного законодавства – кримінальній (хабар, зловживання службовим становищем та ін.).

Гарантованість законності у сфері взаємовідносин податкової міліції з фізичними та юридичними особами означає, що виконання її вимог є найбільш бажаним способом дій суб'єкта, однак у разі їх нехтування до порушника будуть застосовані відповідні заходи впливу з боку держави.

Доцільно також визнати, що видання незаконного нормативно-го акта, яким порушуються права, свободи й інтереси фізичних і юридичних осіб, – це правопорушення, яке призводить до зловживання правом видавати власні приписи, перевищення влади у сфері правотворчості. Юридична відповідальність у цьому випадку виявляється у формі відміни незаконного акта або дисциплінарної відповідальності [9, с. 148]

Важливим є те, що рішення, дії або бездіяльність посадових осіб, в результаті яких завдана шкода, повинні бути пов'язані зі здійсненнями посадовими особами своїх повноважень, тобто здійсненими у зв'язку з виконанням покладених на особу посадових обов'язків. Відповідно до ст. 1 Закону України від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI «Про державну службу» посадові обов'язки – це перелік функцій і повноважень, закріплених за посадою державної служби, які зобов'язаний виконувати державний службовець та які встановлені його посадовою інструкцією [10]. Працівники податкової міліції можуть виконувати службові функції поза службою, у вільний від роботи час, але їх дії визнаються службовими, якщо вони вчинені в інтересах служби. Під службовими також розуміють дії, вчинені працівниками з використанням зовнішніх атрибутів посадової особи (посвідчення, форми тощо).

Дії (бездіяльність) посадових осіб податкової міліції визнаються неправомірними, якщо особа не виконує своїх обов'язків або виконує їх неналежним чином, перевищує свої повноваження, зловживає ними.

Для гарантування законності важливим є і вирішення всіх проблемних питань у випадках, коли представник влади діє в межах закону, але на свій розсуд. Такі ситуації можливі під час затримання, огляду громадян працівниками податкової міліції. З одного боку, досить широке коло розсуду, передбачене в самому законодавстві, при невмілому застосуванні може значно порушувати права фізичних і юридичних осіб. З другого боку, неможливо чітко встановити, наприклад, підозру у вчиненні правопорушення, яке є чи не найпоширенішою обставиною застосування розсуду з боку податкових міліціонерів. Підтримуємо думку, що в разі застосування деяких заходів примусового характеру (адміністративне затримання, особистий огляд, огляд речей), якщо їх вчинення було необґрунтованим, особи, до яких такі заходи застосовувалися, повинні мати право на відшкодування матеріальної та моральної шкоди [3].

У ст. 25 Закону України «Про державну податкову службу в Україні» [8] передбачене відшкодування саме матеріальної шкоди. Щодо моральної шкоди, то її відшкодування за діяння, не пов'язані з розслідуванням злочинів, обмежується обов'язком публічно вибачитися. При цьому такий обов'язок покладається не на винну посадову особу, а на відповідний орган податкової міліції в цілому. Отже, вибачення має надходити від посадової особи, яка має повноваження представляти відповідний орган податкової міліції та вчиняти певні дії від його імені. Публічним є таке вибачення, що доводиться до відома широкого і невизначного кола осіб.

Виходячи із вищесказаного, можна зробити висновок, що проблема забезпечення законності під час застосування податковою міліцією примусових заходів щодо правопорушників буде завжди залишатися актуальною, оскільки правовідносини, що виникають при цьому, характеризуються нерівністю сторін. Тут має місце

власне підкорення однієї сторони другій. Питання про фактичну їх рівність є спірним. Застосування примусових заходів суттєво впливає на зміст прав і обов'язків платників податків. Як правило, у зв'язку з цим розширюється коло обов'язків, що покладаються на осіб, збільшується число заборон, а права фізичних і юридичних осіб обмежуються. Для удосконалення механізму оподаткування важливим є визначення паритетності прав і обов'язків суб'єктів податкових відносин і внесення відповідних змін до ст. 21 Податкового кодексу України стосовно відшкодування шкоди, заподіяної неправомірними діями посадових осіб контролюючих органів, за рахунок цих органів та притягнення до фінансової і дисциплінарної відповідальності винних осіб.

Список літератури: 1. Теория государства и права : учеб. для вузов / под. ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. – 2-е изд., изм. и доп. – М. : Норма, 2001. – 616 с. 2. Рабінович П. Філософія прав людини у Конституції України / П. Рабінович // Юридический вестник. – 1997. – № 2. – С. 57–60. 3. Козіна А. А. Забезпечення податковою міліцією законності у сфері оподаткування: організаційно-правові аспекти повноважень та статусу : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Козіна Анатолій Андрійович. – Х. 2005. – 210 с. 4. Прохоров В. С. Преступление и ответственность / В. С. Прохоров. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1984. – 136 с. 5. Про державну службу : закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12/page2>. – Редакція від 30.12.2011. Втрата чинності відбудеться 01.01.2013. 6. Науково-практичний коментар до Податкового кодексу України : в 3 т. / кол. авторів [заг. редакція М. Я Азарова]. – К. : М-во фінансів України, Нац. ун-т ДПС України, 2010 – 2389 с. 7. Податковий кодекс України : закон України від 2 груд. 2010 р. № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/page4>. – Редакція від 19.01.2012. 8. Про державну податкову службу в Україні : закон України від 4 груд. 1999 р. № 509-12 // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 6. – Ст. 37. 9. Яковенко О. О. Адміністративно-правові засади реалізації контролю у сфері оподаткування як функції управління : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Яковенко Олександр Олександрович. – К., 2007. – 208 с. 10. Про державну службу : закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4050-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 4. – Ст. 115. – Набере чинність з 01.01.2013.

Надійшла до редколегії 29.02.2012

Исследован институт ответственности государственных органов в налогообложении и определена необходимость усиления гарантий налогоплательщиков путем внедрения норм, которые обеспечивают, в случае нарушения, возобновление их прав и возмещение причиненного вреда. Досказывается целесообразность внедрения дисциплинарной и финансовой ответственности контролирующих субъектов в налоговом правоотношении.

The institute of responsibility of government in taxation is determined and the necessity of taxpayers guarantees strengthening by implementing norms that provide, in case of violation, proceeding in their rights and compensation for the caused harm is certain. Expediency of introduction of disciplinary and financial responsibility of the controlling entities in a tax legal relationship is being proved.

УДК 351.743:347.440.66(477)

С. М. Ольховська

МІСЦЕ АДМІНІСТРАТИВНОГО ДОГОВОРУ У СИСТЕМІ ПРАВОВИХ ЗВ'ЯЗКІВ

Обґрунтовано позицію, згідно з якою в системі правових зв'язків адміністративний договір займає місце між адміністративним актом і договором приватноправового характеру.

Адміністративний договір – це угода, яка базується на нормах адміністративного права і передбачає взаємне та узгоджене волевиявлення сторін відносно єдиної мети. Укладається між двома або більше формально рівними суб'єктами, має своїм предметом здійснення управлінських або організаційних дій, причому хоча б одна із сторін виступає органом державного управління або його законним представником. [1, с. 88, 91, 107–110].

Управління завжди передбачає підпорядкування об'єктів управління єдиній управлінській волі.

Це означає, що відносини, які складаються за межами цього підпорядкування та відповідної йому владності, неможливо пов'язувати із сутністю управлінського діяння. Поки джерело «управлінської волі» обмежене рамками одного суб'єкта, одного органу, однієї господарської системи, управлінське діяння, що виходить із цього джерела, можна охарактеризувати як адміністративне підпорядкування, яке прийнято розглядати як вертикальне управління. Поряд із цим існує горизонтальне управління. Це особлива форма правового опосередкування регулятивних відносин, що використовується у тих випадках, коли суб'єкти управління окремими сторонами своєї діяльності виявляються юридично рівними та виникає необхідність цілеспрямованої координації їх роботи. Виникають владні рішення, які є продуктом двобічного (багатобічного) волевиявлення органів управління, що направлені на генерування узгоджених управлінських діянь для досягнення спільних або взаємозалежних цілей вищевказаних органів. Цьому служать адміністративні договори. Структура цих договорів повинна відповідати основним правовим принципам програмно-цілевого управління, внаслідок чого договір складається з трьох основних розділів.

У першому – закріплюється мета, що об'єднує контрагентів даного договору, тобто організація узгодженого управління процесом реалізації цілої програми. Тут же фіксуються кінцеві результати, які дозволяють визначити факт досягнення мети та обсяг ресурсів, що виділені на програму.

У другому розділі сторони, які домовляються, закріплюють організаційну структуру органів управління реалізацією програми, а також їх функції, права та обов'язки з виконання програмних заходів.

Третій розділ повинен визначати відповідальність сторін у випадку порушення договору, санкції та процедуру рішення спору між сторонами [2, с. 17–20].

Як вважає Д. М. Бахрах, усі договори відрізняються спеціальними ознаками, які визначаються специфікою галузі, що їх регулює. Адміністративний договір являє собою вид угод, у яких рівноправність сторін не повністю пов'язана з владними повноваженнями однієї або декількох сторін, що домовляються.

Адміністративний договір – різновид публічно-правової угоди. У системі правових зв'язків він займає проміжне місце між адміністративним актом, що виражає одностороннє владне волевиявлення компетентного владного органу, та договором приватно-правового характеру. Загальні принципи договірної угоди діють щодо адміністративних договорів із певними обмеженнями, що обумовлені особливостями адміністративно-правового регулювання. Окремі елементи угод можуть бути присутніми у всіх управлінських відносинах, у тому числі й субординаційних.

Укладання договору завжди передбачає певну рівноправність, свідомо-вольове узгодження суб'єктами адміністративного права своєї поведінки.

Адміністративні договори опосередковують координаційні адміністративні правовідносини. Договори служать формою, що фіксує результати адміністративно-договірної діяльності.

Адміністративний договір – це організаційна за змістом угода двох або більше суб'єктів адміністративного права у публічних інтересах. Це багатосторонній акт, що ґрунтується на адміністративно-правових нормах і зроблений у результаті добровільного узгодження волі двох (або більше) суб'єктів адміністративного права, одним з яких завжди виступає суб'єкт публічної влади, що встановлює (змінює, припиняє) взаємні права та обов'язки його учасників [3, с. 160–161].

За думкою М. М. Коніна, адміністративний договір – це угода, учасниками якої є не менше двох суб'єктів адміністративного права, яка укладена на підставі норм адміністративного права у публічних цілях, опосередковує горизонтальні (координаційні) управлінські відносини та правовій режим якого містить адміністративно-правові елементи, що виходять за рамки приватного права [4, с. 139].

В. К. Колпаков відзначає, що договір – це угода сторін, які юридично рівноправні. Природа державного управління передбачає імперативність, юридичну владність волевиявлення однієї сторони та, як наслідок, юридичну підвладність іншої сторони. З таких позицій сам термін «адміністративний договір» суперечить правовій логіці. Однак змінені у процесі історичного розвитку громадські відносини та практика їх регулювання втілили у життя такий вид угод, як плановий договір. Мається на увазі такий договір, який укладається внаслідок вступу у договірні відносини, передбачені

планом (аналогічним документом). Виникнення адміністративного договору підтверджується наступними обставинами:

- основою для його укладання є адміністративно-правова норма;
- він набирає чинності тільки у тому випадку, якщо буде прийнятий відповідний адміністративно-правовий акт;
- якщо дія цієї угоди буде визнана недоцільною, вона може бути припинена в адміністративному порядку шляхом видання правового акта, який відміняє попередній.

Під час розгляду юридичної природи адміністративних договорів важливо зазначити, що вони виникають тільки у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності органів державного управління, тобто там, де складаються адміністративно-правові відносини. Норми адміністративного права безпосередньо діють на вольовий зміст угод і формують їх таким чином, що воля суб'єктів договору направляється на реалізацію норми адміністративного права, тобто на реалізацію волі держави. Такий договір хоча і зберігає попередні цивільно-правові форми, однак набуває нових якостей – адміністративного характеру, тобто стає адміністративним договором.

Викладене дозволяє виділити риси, характерні для адміністративного договору, які полягають у наступному:

- а) це угода, яка виникає у сфері державного управління у зв'язку з реалізацією органом державного управління повноважень виконавчо-розпорядного характеру;
- б) підставою виникнення подібних угод є адміністративний акт–владний вольовий припис;
- в) адміністративний договір завжди конкретизує норму адміністративного права;
- г) адміністративний договір має організаційний характер.

Адміністративний договір – це визначена актами адміністративного права угода сторін, одна з яких є носієм державно-владних повноважень відносно інших [5, с. 219–220].

До адміністративних договорів відносяться тільки ті, які укладаються за горизонтальними зв'язками сторін, однією з яких, як вже зазначалося, обов'язково повинен бути орган виконавчої влади.

Адміністративним договором вважається угода двох суб'єктів адміністративного права в публічних цілях, що опосередковує горизонтальні (координаційні) управлінські відносини, правовий режим яких містить адміністративно-правові елементи, що виходять за рамки приватного права.

Адміністративний договір розглядається у трьох аспектах: як управлінська діяльність, як правові відносини та як адміністративно-правовий акт. Одні вважають, що це одна з форм нормативних правових актів. Інші підтримують думку, що договір, котрий укладається з одного боку органом виконавчої влади, а з другого боку іншим органом виконавчої влади, державною або недержавною організацією, громадянином, є самостійною формою і управління, і нормативної діяльності, і особливим видом публічно-правових договорів [6, с. 296].

Таким чином, адміністративний договір є особливим видом публічних договорів і тому має специфічні ознаки. У даному договорі протилежною стороною стосовно його постійного учасника (органу, що володіє владними повноваженнями) можуть виступати суб'єкти, які у публічно-правовій сфері не є носіями владно-регулюючих функцій, наприклад, недержавні, приватні підприємства, організації та громадяни).

Список літератури: 1. Афанасьев К. К. Административные договора: реалии и перспективы : учебник / К. К. Афанасьев. – Луганск : РВВ ЛАВС, 2004. – 318 с. 2. Рябченко О. П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин / О. П. Рябченко. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. – 299 с. 3. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник / Д. Н. Бахрах. – М. : БЕК, 2002. – 320 с. 4. Конин Н. М. Административное право России / Н. М. Конин. – М. : Проспект, 2006. – 447 с. 5. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 750 с. 6. Административное право Российской Федерации : учебник / под ред. Б. В. Россинского. – М. : Норма, 2005. – 355 с.

Надійшла до редколегії 24.02.2012

Обоснована позиція, согласно которой в системе правовых связей административный договор занимает место между административным актом и договором частногоправового характера.

The position is grounded that in system of legal communications the administrative contract takes a place between the administrative certificate and the contract of private-legal character.

УДК 342.9(477)

В. М. Павліченко

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ МІЛІЦІЇ ЩОДО ВИЯВЛЕННЯ І ПРИПИНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ У СФЕРІ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Визначено та проаналізовано адміністративно-правові засади громадського контролю за діяльністю міліції з виявлення і припинення адміністративних правопорушень у сфері підприємницької діяльності.

Проблема контролю перебуває в осередді будь-якого державного інституту, адже він, уособлюючи політичну владу, є для громадянина і для всього суспільства необхідністю і ризиком, захистом і загрозою. Суспільство бажає, щоб міліція була сильною та ефективною для підтримання громадського порядку і запобігання злочинності. Одночасно воно вимагає, щоб влада міліції контролювалася і була обмеженою для того, щоб незаконно не обмежувати свободи громадян. Рішенням тут є компроміс. Міліція повинна бути могутньою, але не тиранічною; ефективною, але не занадто

прискіпливою; вона повинна бути невід'ємною силою держави і піддагати контролю [1, с. 297].

Проблеми громадського контролю розглядалися значною кількістю авторів, серед яких слід відзначити О. М. Бандурку, В. М. Гарашука, В. В. Ковальську, О. М. Музичука, А. В. Новікова, Г. Х. Попова, М. С. Студенікіну, А. М. Тарасова, Е. В. Шоріну та ін. Але, незважаючи на це, сучасне реформування системи ОВС, нові завдання, що стоять перед міліцією з питань виявлення і припинення правопорушень у сфері підприємницької діяльності, змушують нас знову повернутися до цієї проблеми.

Усталеного розуміння громадського контролю серед науковців не вироблено. Тому спочатку необхідно визначитися з дефініціями. Зазвичай об'єктом громадського контролю є діяльність держави і органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб. При цьому державні органи можуть тлумачитися доволі широко: це не тільки ті органи державної влади, які мають владні повноваження, а й будь-які організації, установи чи підприємства, що фінансуються з державного бюджету. Так, державні лікарні та навчальні заклади також можуть бути об'єктом громадського контролю. В Україні, на жаль, у ролі таких об'єктів розглядають найчастіше тільки органи громадського самоврядування, тим самим суттєво звужуючи сферу громадського контролю.

Суб'єкти громадського контролю визначаються по-різному. Одні теоретики розширюють коло суб'єктів і розглядають парламентський контроль і контроль політичних партій за державною діяльністю як різновиди громадського контролю. Інші звужують коло суб'єктів до громадян та їх об'єднань, а також іноземців, які на законних підставах перебувають у країні. Саме ця сукупність суб'єктів є предметом розгляду в цій статті, їх для цілей даного тексту можна об'єднати в понятті «громадянське суспільство».

Громадянське суспільство – це арена діяльності різноманітних організацій, кожна з яких намагається не тільки захистити себе, але й відстояти політичні та соціальні інтереси певної соціальної групи. При цьому спільне існування і конкурентна боротьба різних соціальних сил автоматично обмежують намагання держави встановити монополію у сфері політичного, морального чи інтелектуального впливу. Таким чином, громадські організації – це інститути, які є достатньо сильними для того, щоб відстоювати свої інтереси, ніяк не заважаючи при цьому державі зберігати стан правопорядку, стабільності та керованості країною. Отже, зріле, досвідчене громадянське суспільство існує відразу в багатьох вимірах, найважливішими з яких є індивідуалізм, приватність, ринок, толерантність і плюралізм, що стоять на сторожі свободи й водночас на заваді будь-якому домінуванню. При цьому важливою складовою частиною системи стосунків між державою та громадянським суспільством є принцип верховенства права [5].

Таким чином, можна сказати, що громадянське суспільство створює унікальний порядок, який спонтанно впливає з внутрішньої солідарності людей, які працюють, не потребуючи жодного примусу чи адміністративного управління. Саме тому для структури громадянського суспільства типовими є не вертикальні, а горизонтальні, партнерські стосунки. Основу ж власне громадянського (недержавного) порядку становить принцип свободи, невимушеної солідарності людей довкола їх прагнення завжди бути й залишатися самими собою, переслідувати свої власні, автономні цілі.

Звичайно, розвинене громадянське суспільство сповідує етичні цінності (засади) взаємодовіри, взаємодопомоги та взаємоповаги. Проте, якщо порівняти цінності громадянського суспільства з цінностями держави, то неважко переконатися в тому, що вони багато в чому не співпадають. Якщо головними традиційними пріоритетами держави є безпека, стабільність, порядок і захищеність, то головними цінностями громадянського суспільства є свобода, вільна ініціатива, динамізм, ризик, спонтанна активність.

Що ж стосується механізму громадського контролю, то він повинен здійснюватися відповідно до законодавства, а саме – на підставі, в порядку і в межах встановлених норм, з урахуванням об'єктивності й справедливості на основі рівності всіх перед законом, не порушуючи й дотримуючи права, свободи й законні інтереси осіб, залучених до процесу, а також з дотриманням презумпції невинності особи, діяльність якої підлягає контролю.

Визначений Конституцією України курс на розвиток і зміцнення демократичної та правової держави [2] вимагає нових підходів до вирішення питань підвищення ефективності роботи міліції щодо виявлення і припинення адміністративних правопорушень у сфері підприємницької діяльності. При цьому основним критерієм ефективності службової діяльності працівників міліції стає її оцінка громадськістю. Можна впевнено зазначити, що найрішучіші заходи, спрямовані на активізацію протидії злочинності та поліпшення громадського порядку, кардинально не вплинуть на ситуацію, якщо дії працівників міліції не матимуть підтримки серед громадськості.

Враховуючи, що міліція в нових умовах сучасності повинна стати рівноправним елементом, необхідним для виконання спеціалізованих функцій у сфері підприємницької діяльності, вона повинна знаходитися під контролем суспільства. Якщо сьогодні міліція тлумачиться як державний озброєний орган виконавчої влади, що захищає інтереси суспільства і держави від протиправних посягань [3], то її становище у громадянському суспільстві слід визначити як спеціальний орган громадянського суспільства, який входить до системи державного управління, завданням якого є слідкування за правопорядком у цій системі та суспільстві. Таке визначення ставить міліцію на належне місце у системі елементів механізму держави та громадянського суспільства. Ми свідомо не

акцентували увагу на такій ознаці, як озброєний орган. В Україні функціонує декілька державних органів (наприклад, СБУ), які для виконання своїх завдань мають право застосовувати зброю, але у законах, що регламентують їх діяльність, така ознака не вказується. Громадяни теж мають певні права на вогнепальну зброю, але під час визначення їх статусу це не згадується. Такі специфічні права повинні докладно регулюватись спеціальним законом, наприклад, «Про зброю».

Отже, важливість громадського контролю, що здійснюється населенням, обумовлена недостатньою ефективністю державних форм контролю відносно проблем окремих громадян і населення в цілому.

Водночас громадський контроль є одним із сучасних наукових напрямків, пов'язаних з діяльністю органів внутрішніх справ, зокрема міліції, обумовлений змінами політичної та економічної систем суспільства. Не можна не відзначити, що зазначена проблема не розглядалася в радянський час у зв'язку з тим, що за тих умов за правоохоронними органами контроль здійснювали партійні організації, діяльність яких мала закритий характер і була підпорядкована панівній ідеології [4, с. 64].

Необхідно відзначити, що громадський контроль пов'язаний з визначеними формами і методами його проведення, стосовно яких немає єдиного нормативно-правового акта або системи актів у даній сфері. Це обумовлено новизною напрямку, різним правовим статусом органів і організацій, що його реалізують.

19 червня 2003 р. прийнято Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», який, на жаль, не визначає і не охоплює всіх контролюючих органів держави, не визначає процедуру проведення контролю, його строки. Спроби законодавчого формулювання подібних положень зазначені лише в окремих нормативних актах, в яких регулюється проведення контролю відносно певної окремої сфери діяльності.

Право є лише нормою, що встановлює правила діяльності міліції під час виконання завдань, доручених їй державою. У зв'язку з цим виникає необхідність у створенні механізму забезпечення ефективного контролю за діяльністю міліції. Однак, відносна єдність науковців щодо цього питання супроводжується неточностями у тауаченні та способі його реалізації [7, с. 52].

Контроль, сам по собі, не є первинною діяльністю: він стосується тієї діяльності, що вже здійснюється незалежно від контролю.

Таким чином, контроль – це, насамперед, спостереження за діяльністю підконтрольного об'єкта з метою одержання певної інформації, що в процесі контролюючих заходів може бути використана для виявлення позитивних і негативних моментів у діяльності підконтрольного об'єкта, а також обставини, що сприяють їхньому виникненню і реалізації.

Створення ефективного механізму громадського контролю за діяльністю міліції щодо виявлення і припинення правопорушень у сфері підприємницької діяльності є необхідною передумовою перетворення суспільного життя відповідно до ідеалів і принципів демократії.

Е. Соловйов відзначив: «Ми все частіше маємо справу з прямою участю працівників у здійсненні тяжких злочинів у складі організованих груп; продажем службової інформації; фальсифікацією матеріалів з метою тиску на юридичних і фізичних осіб у корисливих цілях, як правило, у зв'язку з поверненням боргів і кредитів; використанням службового становища в інтересах комерційних структур» [6, с. 31].

Завданням зовнішнього контролю є обмеження автономії та відчуженості міліції від суспільства. Під час його реалізації необхідно уникати випадкових дисфункційних конфліктів на ґрунті його проведення та не допускати громадського тиску.

Результати контролю, а також відповіді на висновки контролюючих органів, якщо ця інформація не є конфіденційною, мають бути опубліковані в засобах масової інформації або відомчих виданнях. При цьому необхідно враховувати факт збереження державної та службової таємниці, а також відомостей стосовно честі й гідності громадян, отриманих у результаті діяльності громадськості.

Слід підкреслити, що громадський контроль може набувати різних форм і здійснюватися різними суб'єктами, але говорячи про суспільство в цілому, без використання засобів масової інформації як форми громадського контролю за діяльністю працівників міліції обійтися неможливо.

Зазначимо, що мас-медіа можуть відігравати доволі значну роль у механізмі реалізації громадського контролю за діяльністю міліції, оскільки саме засоби масової інформації претендують на те, що вони представляють громадську думку, виступаючи захисникам прав громадян.

Стосовно міліції ЗМІ демонструють тенденцію розглядати себе як «четверту гілку влади», наділену правом інформувати громадян, формувати громадську думку і таким чином захищати їх права і свободи від неправомірних дій влади взагалі й міліції зокрема. Саме це розуміння соціальної ролі журналістів виразив відомий французький засновник демократичної газети «Монд» Ю. Б'юв-Мері, коли заявив: «... Свобода преси лежить в основі всієї діяльності ЗМІ. Завдяки їй можуть бути висвітлені всі точки зору, всі необхідні критичні зауваження, обговорені доктрини і люди, забезпечений обмін думками і розвиток нових ідей. За допомогою «контролю» суспільства через викриття преса здійснює захист від зловживань владою. Свобода, яку надає держава пресі, прямо пропорційно відображає свободу, якою користуються громадяни. Вільна преса може бути лише у вільній країні й кожна перешкода на її шляху – це обмеження, що поширюється на націю в цілому» [8].

Така позиція представників засобів масової інформації в певному сенсі пояснює відносини міліції з пресою, їх, найчастіше, конфліктний характер.

Насправді, можна помітити що, навіть маючи різні цілі, міліція і ЗМІ, будучи активними учасниками суспільних відносин, дуже схожі, оскільки сутністю їхньої діяльності є пошук інформації та взаємодія з населенням. Це обумовлює потребу їхньої постійної взаємодії та взаємодоповнення між ними. Від конфліктної конкуренції вони так чи інакше переходять до постійної або тимчасової співпраці.

Міліція має потребу в інформації про населення, з яким вона повинна працювати і яким вона, як елемент механізму сучасної правової держави, покликана у певній площині управляти. Преса може надавати відомості, а журналісти в деяких ситуаціях можуть стати корисними інформаторами.

Необхідність і важливість контролю полягає в тому, що в процесі його реалізації визначається, наскільки функціональна система органів внутрішніх справ відповідає своєму соціальному призначенню, встановлюється ефективність виконання міліцією її службових завдань.

На наш погляд, недостатньо законодавчо регламентовані права і обов'язки представників громадських контролюючих органів за діяльністю міліції.

Недоліки в законодавстві й проблеми реалізації контролю за діяльністю міліції сприяють зростанню кількості правопорушень, вчинених ними у процесі виконання службових завдань.

Отже, на нашу думку, необхідний проект відповідного нормативного правового акта у вигляді інструкції або типового положення про проведення контролю в системі органів внутрішніх справ України.

Підбиваючи підсумки розглянутого питання, констатуємо, що громадський контроль за діяльністю міліції – це публічна перевірка громадянським суспільством діяльності міліції на відповідність виконання закріплених за нею чинним законодавством завдань, коригування цієї діяльності, підпорядкування їх діяльності інтересам суспільства. Основною метою громадського контролю є виявлення можливих недоліків і відхилень, що з'явилися в роботі або діяльності контрольованої одиниці, виникнення й наявність яких викликає негативні економіко-організаційні та інші наслідки, а ефективний контроль дозволяє вчасно виявляти та усувати негативні явища в діяльності міліції, пояснювати причини виникнення, визначати заходи щодо попередження. Результатом цих дій має стати раціональне і економічне використання матеріальних, інформаційних та інших ресурсів підрозділів міліції. Багато негативних явищ у життєдіяльності міліції виникли внаслідок відсутності систематичного, ґрунтовного, широкого і всебічного громадського контролю за виконанням завдань, визначених чинним законодавством України.

Список літератури: 1. Ковальська В. В. Організаційно-правові засади діяльності міліції в системі правоохоронних органів держави : монографія / В. В. Ковальська. – Х. : ТД «Золота миля», 2008. – 504 с. 2. Конституція України : від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 3. Про міліцію : закон України від 20.12.1990 № 565-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/565-12>. 4. Тарасов А. М. Президентський контроль : монографія / А. М. Тарасов. – СПб., 2002. – 402 с. 5. Захаров С. Громадський контроль і права людини [Електронний ресурс] / Євген Захаров. – Режим доступу: <http://www.khpg.org/index.php?id=1261552395>. – «Права Людини в Україні», інформ. портал Харк. правозах. групи. – 23.12.2009. 6. Соловьев Е. На страже законности и порядка / Е. Соловьев // Президентский контроль : информац. бюл. – 2002. – № 3. – С. 50–55. 7. Бандурка О. М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Бандурка Олександр Маркович. – Х., 1994. – 158 с. 8. Lettre d'Hubert Beuve-Mery a Robert Lacoste, ministre-resident en Alerie : 10 Octobre 1996. 9. Комзюк А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Комзюк Анатолій Трохимович. – Х., 2002. – 408 с.

Определены и проанализированы административно-правовые принципы общественного контроля за деятельностью милиции по выявлению и прекращению административных правонарушений в сфере предпринимательской деятельности.

Administrative legal principles of public control after activity of militia in relation to an exposure and stopping of administrative offences in the field of entrepreneurial activity are certain and analysed.

УДК 342.95(477):347.214

Я. О. Пономарьова

УЧАСНИКИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОВАДЖЕНЬ З ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ РЕЧОВИХ ПРАВ НА НЕРУХОМЕ МАЙНО

Здійснено аналіз наукових праць, нормативно-правових актів, присвячених дослідженню питання щодо визначення правового статусу учасників адміністративних проваджень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

Законодавство, що регулює провадження у справах державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень, містить різні види юридичних норм, адресованих її суб'єктам. З їх допомогою описуються найменування, види та інші компоненти правового статусу суб'єктів правовідносин, які виникають під час провадження у справах державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень. У правах та обов'язках зафіксовані певні стандарти поведінки, що визнані державою, як корисні і обов'язкові для всіх, а також розкриваються основні принципи взаємовідносин держави і особи. Права та обов'язки у правовій © Пономарьова Я. О., 2012

державі фіксують складну систему взаємозв'язків між державою і особою, що будується на демократичних принципах. У зв'язку з цим питання щодо визначення правового статусу учасників реєстраційних правовідносин є актуальними та значущими як для теорії, так і практики.

Загальнотеоретичним питанням вивчення адміністративних процедур приділено значну увагу науковців. Розгляду окремих аспектів реалізації адміністративних процедур у різних сферах державного управління присвячено науковій праці таких вітчизняних вчених, як В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, О. П. Рябченко тощо. Разом із тим, питання наукового аналізу системи та правового статусу учасників адміністративних проваджень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно в Україні та за кордоном спеціально не розглядалися. В існуючих наукових працях вказані питання заторкнуто фрагментарно або в рамках широкої адміністративно-правової проблематики, без комплексного підходу, що у свою чергу обумовлює необхідність наукового аналізу цього питання.

Мета цієї статті полягає у здійсненні аналізу наукових праць і нормативно-правових актів щодо визначення правового статусу учасників адміністративних проваджень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно в Україні. Її новизна полягає в удосконаленні порядку реалізації правового статусу учасників адміністративних проваджень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

Слід зазначити, що в сучасних наукових працях дуже багато уваги приділено аналізу правового статусу учасників правовідносин у різних сферах державного управління. А ось питання визначення правового статусу учасників реєстраційних правовідносин залишилися поза полем зору законодавців і вчених. До їх числа належить, зокрема, питання системи учасників реєстраційного провадження.

Почати дослідження цього питання необхідно з термінологічного аналізу. У науковій думці розуміння понять «учасники провадження» та «суб'єкти провадження» не є однозначним і загальноприйнятим. Для прикладу, О. Г. Юшкевич проводить істотне розмежування таких понять, визначаючи, що учасники провадження в реєстраційних справах – це громадяни, інші особи, колективи громадян та організації в особі їх представників, які наділені правами і несуть обов'язки, що дозволяє їм брати участь у провадженні з метою реалізації своїх прав і законних інтересів, захисту осіб, яких вони представляють, а також сприяти здійсненню провадження. У поняття «суб'єкти провадження» цей адміністративіст включає осіб та органи, які здійснюють процес, здатні на державно-владних засадах приймати рішення, діють з метою ведення процесу. Таким чином, поняття «учасник провадження» є ширшим за поняття «суб'єкт провадження» [1, с. 12]. Таке твердження підтримується автором статті.

Прозорішим є визначення суб'єктного та учасницького складів проваджень у справах реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень, оскільки йдеться про розгляд і вирішення органом публічної адміністрації справи, яка стосується прав конкретних приватних і публічних осіб. З огляду на те, що реєстраційний орган вирішує адміністративну справу, використовуючи адміністративну владу, цей орган в адміністративно-процедурних відносинах можна називати «адміністративним органом». Такий термін, до речі, використовується і в законодавстві багатьох країн, наприклад, Австрії, Естонії, Нідерландів тощо [2, с. 38]. Слід вважати його тожним терміну «реєстраційний орган», оскільки реєстраційне провадження є більш вузьким видом юридичної діяльності спеціального реєстраційного органу в системі адміністративних правовідносин.

Реєстраційний орган. Владними повноваженнями (адміністративними повноваженнями) наділені насамперед органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Основні риси реєстраційного органу як суб'єкта реєстраційних правовідносин полягають у наступному:

- це орган, який виступає обов'язковим суб'єктом реєстраційних правовідносин; ніякий інший учасник цих відносин не може його замінити чи виступити від його імені та прийняти рішення по реєстраційній справі;

- це лідируючий суб'єкт реєстраційних правовідносин, повноваження якого випливають з правовими нормами, що регулюють реєстраційне провадження.

Основним завданням реєстраційного органу є юридичне підтвердження факту виникнення, обмеження (обтяження), припинення чи переходу речового права на нерухоме майно.

Реєстраційні органи приймають від заявника правовстановлюючі документи, розглядають їх та виносять у реєстраційній справі відповідне рішення.

Реєстраційний орган є юридичною особою і наділений у зв'язку з цим відповідними ознаками та атрибутами: створений і зареєстрований у встановленому законом порядку, наділений цивільною правосдатністю і дієздатністю, може бути позивачем та відповідачем у суді, має свою печатку, рахунок у банку тощо.

Особливістю правового статусу реєстраційного органу (посадової особи) під час провадження у реєстраційній справі є вимога щодо його неупередженості під час реєстраційних дій, що фактично є одним із принципів його діяльності. Реєстраційний орган, його посадові та службові особи не повинні мати ніякої особистої (неправомірної) заінтересованості в результаті вирішення справи. Підставами для сумніву в неупередженості можуть бути, наприклад, випадки, коли реєстратор є родичем приватної особи – учасника провадження, який ініціює реєстрацію свого речового права на нерухоме майно. Звичайно, в таких випадках реєстраційному органу важко прийняти об'єктивне рішення. У цьому разі посадова

або службова особа реєстраційного органу повинна повідомити своєму керівникові про наявність такого конфлікту інтересів або заявити самовідвід. Якщо обґрунтовані сумніви щодо неупередженості посадової особи, яка здійснює реєстрацію речового права, виникли у приватної особи, вона повинна мати право вимагати її відводу.

Посадова особа реєстраційного органу, яка вчиняє державну реєстрацію речового права на нерухоме майно або його обмеження (реєстратор). Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» не подається визначення (дефініція) реєстратора. Однак з огляду на надані повноваження та обсяг реєстраційних дій, які вона вчиняє, можна стверджувати, що це особа, яка здійснює: державну реєстрацію прав власності, інших речових прав на нерухомість, їх обмежень, правочинів щодо нерухомого майна або відмовляє в такій реєстрації; присвоює в установленому законом порядку кадастровий (реєстраційний) номер об'єкту нерухомого майна; скасовує в установленому законом порядку державну реєстрацію прав кадастровий (реєстраційний) номер у разі поділу, об'єднання чи знищення об'єкта нерухомого майна; встановлює відповідність заявлених прав і поданих документів вимогам законів та інших нормативно-правових актів, а також відсутність суперечностей між заявленими та вже зареєстрованими речовими правами на об'єкт нерухомого майна, наявності інших підстав для державної реєстрації прав або відмови в такій реєстрації; відкриває і закриває розділи Державного реєстру прав, вносить до них відповідні дані; веде реєстраційні справи щодо об'єктів нерухомого майна, речові права на які зареєстровані у Державному реєстрі прав; надає відомості та витяги з Державного реєстру прав або відмовляє у наданні таких у встановлених цим Законом випадках; видає свідоцтво, яке підтверджує реєстрацію права власності на нерухомість та містить кадастровий номер; видає документ встановленого зразка про реєстрацію інших речових прав, обмежень речових прав [3].

У відповідності до Тимчасового положення про порядок державної реєстрації прав власності на нерухоме майно, реєстратор є працівником БТІ, який безпосередньо здійснює реєстрацію прав власності на нерухоме майно [4].

Реєстратори державного реєстру земель – посадові особи структурних підрозділів Центру державного земельного кадастру, які мають доступ та вносять відомості до бази даних Автоматизованої системи Державного земельного кадастру, ведуть Поземельну книгу, здійснюють видачу та реєстрацію державних актів на право власності на земельну ділянку та на право постійного користування земельною ділянкою, договорів оренди (суборенди) землі, а також ведуть книгу реєстрації [5].

Окрім наданих правом повноважень, реєстратор, як і будь яка посадова особа, повинен володіти професійною компетентністю, що є основою професійних якостей особистості.

О. Б. Ховов, витлумачуючи поняття професійної компетентності, враховує не тільки уявлення про кваліфікацію (професійні навички, досвід діяльності, вміння та знання), але також засвоєні соціально-комунікативні та індивідуальні здатності, що забезпечують самостійність професійної діяльності, тобто охоплюють такі характеристики особистості, як соціальна спрямованість та цілісна орієнтація [6, с. 454–455].

На нашу думку, до реєстратора, як до ключового фігуранта реєстраційного провадження, слід висувати наступні вимоги, які розділимо за умовною класифікацією:

1. Організаційно-технічні, які полягають у поєднанні теоретичних і практичних навичок, що виявляються у вмінні компетентно здійснювати реєстраційні дії та приймати відповідні рішення, умінні застосовувати сучасні досягнення у сфері організації реєстраційних процедур. До організаційно-технічних вимог слід віднести якість прийняття рішень, уміння оцінити інформацію, що міститься у поданих на реєстрацію документах, і на основі цього прийняти обґрунтоване рішення. Для найефективнішого збирання, обробки та аналізу інформації необхідно вміти зібрати, класифікувати та обговорити інформацію за умов існування жорстких реєстраційних строків вирішення реєстраційного завдання.

2. Морально-етичні, серед яких скромність, інтелігентність, чуйність до людей, вимогливість до себе, об'єктивність, які сприяють взаєморозумінню в колективі, створенню оптимального психологічного клімату для виконання поставлених завдань. Сутність морально-етичних вимог полягає у вмінні реєстратора спілкуватися з особами, зацікавленими в реєстрації речового права, створювати навколо себе атмосферу доброзичливості і, одночасно, вимогливості. Етика – невід'ємний елемент професійної компетенції посадової особи [7, с. 117].

Особа, яка звертається до адміністративного органу із заявою, в тому числі за отриманням адміністративної послуги про реєстрацію речового права на нерухоме майно (заявник, приватна особа). Іншим обов'язковим учасником реєстраційного провадження є фізична (громадянин України, іноземець, особа без громадянства) або юридична особа, яких у західному праві часто називають «приватна особа». Проте, особа публічного права також може звертатись за реєстрацією речового права на нерухоме майно, такими є територіальна громада (села, селища, міста, району, району в місті, області). Іншим суб'єктом публічного права, яке звертається за реєстрацією речового права, є така існуюча за українським законодавством категорія суб'єктів, як об'єднання громадян, які мають статус юридичної особи (або її відокремлений підрозділ, що має такий статус).

Заявник посідає особливе місце в колі учасників реєстраційного провадження. Він ініціює реєстраційний процес, а в окремих випадках бере участь в інших стадіях реєстраційного провадження.

Заявник-правоволоділець. Це особа, яка є володільцем суб'єктивного речового права чи то права власності, чи то права оплатного та безоплатного користування об'єктом (у тому числі сервіту) чи є володільцем інших прав, які підлягають державній реєстрації і особою (безпосередньо) звертається в реєстраційний орган із заявою про реєстрацію належних їй прав.

Фактично статус «заявника» безпосередньо пов'язаний з видом реєстраційного провадження. Особливу увагу необхідно звернути на розуміння особливостей статусу таких категорій учасників реєстраційного провадження, як адресат адміністративного акта та заінтересована особа (цю другу категорію осіб у зарубіжному законодавстві ще називають «зачепленими» особами, пов'язаними особами, третіми особами тощо). Ці категорії учасників розмежовано і в рекомендаціях Ради Європи, і безпосередньо в законодавстві деяких країн (наприклад, ФРН, Естонії). І такий підхід видається цілком практичним, адже для них наслідки вирішення справи мають неоднакове значення, а тому вони повинні мати і різний статус у рамках реєстраційного провадження. Зокрема, адресат реєстраційного акта автоматично стає учасником провадження, тоді як заінтересована особа може стати учасником лише у разі, коли виявить таке бажання.

Щоб брати участь у реєстраційному провадженні як заявник, приватна особа повинна володіти дієздатністю. Зазвичай дієздатними в адміністративних відносинах є фізичні особи, які стають дієздатними згідно з цивільним правом, тобто з вісімнадцяти років. Але не повинно існувати жодних перешкод для участі в реєстраційних провадженнях неповнолітніх осіб, які мають суб'єктивні права або обов'язки відповідно до норм матеріального адміністративного права. Неповнолітня особа, яка має речове право на об'єкт нерухомості, повинна мати можливість самостійно звернутися до відповідного реєстраційного органу за його реєстрацією про це та мати інші права, необхідні для цього.

Як окрему проблему можна виділити участь у реєстраційних провадженнях осіб, дієздатність яких обмежено згідно з цивільним правом, особливо з набуттям чинності новим Цивільним кодексом України. Відповідно до ст. 15 колишнього Цивільного кодексу України 1963 р., в дієздатності могли бути обмежені особи, які зловживають спиртними напоями або наркотичними засобами [8]. Ця норма була покликана захистити майнові права особи та членів її сім'ї, але, в принципі, не стосується проблеми усвідомлення особою характеру вчинюваних дій і тому не перешкоджає особистій участі у відносинах з реєстраційним органом щодо реєстрації свого речового права. Відповідно до ст. 36 чинного Цивільного кодексу України, суд зможе також обмежити цивільну дієздатність фізичної особи, якщо вона страждає на психічний розлад, який істотно впливає на її здатність усвідомлювати значення своїх дій та (або) керувати ними [9]. І в цьому випадку, дійсно, можна ставити

питання про обмеження особи у дієздатності і в адміністративній процедурі.

Захист прав і законних інтересів недієздатних фізичних осіб під час реєстраційних процедур може здійснюватися за правилами цивільного законодавства, тобто через законних представників – батьків, усиновителів, опікунів або через представників, уповноважених законними представниками.

Від імені юридичної особи учасником реєстраційного провадження виступає її статутний представник або представник за договором. При цьому дієздатність юридичної особи визначається внесенням її до Єдиного державного реєстру підприємств і організацій України (ЄДРПОУ), що підтверджується випискою, виданою державним реєстратором у порядку ст. 21 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» [3]. Оскільки дієздатність юридичної особи співпадає з правоздатністю особи, то щодо вчинення дій від імені цієї особи доцільніше застосовувати юридичне поняття правосуб'єктності.

Особи, які сприяють розгляду справи. Поряд із безпосередніми учасниками реєстраційної процедури доцільно виділити в окрему категорію осіб, що залучаються до адміністративного провадження, як осіб, котрі сприяють розгляду справи. Це не суб'єкти провадження, адже на відміну, скажімо, від приватної особи з її суб'єктивними правами та законними інтересами, ці особи залучаються до участі в реєстраційних процедурах для надання допомоги у розгляді справи і не мають особистої заінтересованості у результатах її вирішення. До осіб, які сприяють розгляду справи, насамперед відносяться експерти та спеціалісти, які вже давно фігурують в адміністративному, зокрема в реєстраційному законодавстві. У справах про реєстрацію прав власності на нерухомість широко використовуються послуги спеціалістів, а також експертів бюро технічної інвентаризації, а в земельних справах – експертів для створення експертних висновків. Залучення названих категорій осіб може здійснюватися як за ініціативою органу, якщо цього вимагає закон, так і за ініціативою приватної особи.

Таким чином, учасники реєстраційного провадження характеризуються множинністю понять. Основна ознака учасника реєстраційного провадження полягає в його правосуб'єктності. Ця категорія, як і правосуб'єктність взагалі, складається з правоздатності, дієздатності та правового статусу. Виходячи з цього, кожна особа, наділена правовими нормами, реєстраційними правами і обов'язками, може і повинна розглядатися, як суб'єкт реєстраційних процесуальних відносин.

Список літератури: 1. Юшкевич О. Г. Проведення в справах про державну реєстрацію фізичних осіб підприємців : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Юшкевич Олена Геннадіївна. – Х., 2007. – 20 с. 2. Тимошук В. П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В. П. Тимошук ; за

ред. І. Б. Коліушко. – К. : Факт, 2003. – 496 с. **3.** Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : закон України від 1 лип. 2004 р. № 1952-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15>. – 3і змін. і допов. станом на 16 берез. 2010 р. **4.** Про затвердження Тимчасового положення про порядок державної реєстрації прав власності на нерухоме майно : наказ М-ва юстиції України від 7 лют. 2002 р. № 7/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0157-02>. **5.** Про затвердження Тимчасового порядку ведення державного реєстру земель : наказ Держ. ком. по земел. ресурсах України від 2 лип. 2003 р. № 174 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0641-03>. **6.** Енциклопедія професійного образования : в 3 т. / под ред. С. Я. Батышева. – М. : АПО, 1998. – Т. 1. – 568 с. **7.** Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник / О. М. Бандурка – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с. **8.** Цивільний кодекс Української РСР : від 18 лип. 1963 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-06>. – Втратив чинність. **9.** Цивільний кодекс України : від 16 січ. 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>. – 3і змін. і допов. станом на 21 лют. 2012 р.

Надійшла до редколегії 13.01.2012

Осуществлен анализ научных работ, нормативно-правовых актов, посвященных исследованию вопроса относительно определения правового статуса участников административных производств из государственной регистрации вещевых прав на недвижимое имущество.

Analysis of scientific works, normative-legal acts concerning the issue devoted to the study of the legal status of participants of the administrative procedures of state registration of merchandise rights on the real estate, is made.

УДК 342.95+351.74(477)

А. Й. Присяжнюк

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Проаналізовано основні напрями парламентського контролю у сфері виконавчої влади. Наголошено на необхідності врегулювання на законодавчому рівні механізму та гарантій реалізації контрольної функції Верховної Ради України.

Відповідно до п. 33 ст. 85 Конституції України на Верховну Раду України покладено обов'язок здійснення парламентського контролю у межах, визначених Конституцією [1]. Як зазначає О. О. Майданник, «контрольна функція фактично пронизує всі сфери діяльності парламенту України. Такий висновок випливає з аналізу процедури здійснення парламентом своїх функцій, прийняттям ним рішень» [2, с. 87]. Отже, слід зазначити, що важливе місце в діяльності Верховної Ради України посідає парламентський контроль.

© Присяжнюк А. Й., 2012

Актуальність дослідження особливостей контрольної діяльності Верховної Ради України також зумовлена тим, що Україна відмовилася від командно-адміністративних методів державного управління, що були поширені за часів Радянського Союзу, та взяла курс на наближення його до сучасних форм і методів діяльності, притаманних демократичним державам світу.

Метою статті є дослідження особливостей контрольної діяльності Верховної Ради України.

Новизна роботи полягає в тому, що ця робота постає одним із перших комплексних досліджень основних напрямів парламентського контролю у сфері виконавчої влади; обґрунтовано необхідність визначення усього переліку контрольних повноважень Верховної Ради України в окремому нормативно-правовому акті, наприклад, Законі України «Про парламентський контроль в Україні».

Необхідно звернути увагу на недостатність системних вітчизняних досліджень, присвячених вивченню проблемних питань здійснення парламентського контролю. До числа науковців, які досліджували особливості парламентського контролю в цілому та за діяльністю окремих органів виконавчої влади, відносяться В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. Г. Барабаш, К. А. Бугайчук, В. М. Гаращук, І. К. Залюбовська, С. В. Ківалов, О. О. Майданник, М. П. Орзіх, І. І. Троханенко [2–12]. У працях зазначених науковців значна увага приділена визначенню теоретичних засад парламентського контролю.

Так, як вважає В. М. Шаповал, парламентський контроль – це діяльність парламенту, його органів та посадових осіб, а також інших державних органів і посадових осіб, з відповідною метою функціонально поєднаних з парламентом у здійсненні повноважень контролю за виконавчою владою, насамперед урядом [13, с. 323]. Відповідно до даного визначення парламентський контроль слід розглядати як перевірку Верховною Радою України виконання законів та інших нормативно-правових актів органами виконавчої влади.

Як зазначає В. С. Журавський, зміст контрольної функції вищого представницького органу України слід розширити, зокрема доповнити її переліком дій, які входять до складу поняття «контроль», та колом підконтрольних суб'єктів: це передбачена Конституцією і законами України діяльність Верховної Ради України, утворених нею органів, обраних нею посадових осіб та народних депутатів України щодо отримання, вивчення, оприлюднення інформації про діяльність, рішення, правові акти інших органів і посадових осіб публічної влади, підприємств, установ та організацій і вжиття на основі цієї інформації передбачених Конституцією і законами України заходів реагування [14, с. 24].

О. О. Майданник визначає парламентський контроль як провідний вид в системі державного контролю, обумовлений самим правом народу, як першоджерела влади, на здійснення контролю

за функціонуванням органів і структур, через які влада реалізується, здійснюється народом України – першоджерелом всієї влади [10, с. 21–22].

Дещо іншої точки зору дотримується О. Ф. Андрійко, яка вважає, що парламентський контроль – це особлива форма державного контролю, що виходить за межі традиційного уявлення про державний контроль [4, с. 365].

Відповідно до точки зору І. К. Залюбовської парламентський контроль – це така правова форма діяльності Верховної Ради України, юридична природа якої визначається тим, що парламент у цілому, його органи та народні депутати знаходяться в умовах, коли вони мають безпосередньо використовувати норми права для реалізації конкретних юридичних завдань з аналізу діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб на предмет відповідності її законодавству України [3, с. 171]. У результаті аналізу цього визначення поняття «парламентський контроль» можна зробити висновок, що парламентський контроль є одним із засобів забезпечення законності у сфері державного управління і тому стосується, в першу чергу, діяльності органів виконавчої влади, які і є безпосередніми об'єктами контролю.

С. В. Ківалов та М. П. Орзіх характеризують парламентський контроль як систему нагляду і перевірки процесу створення, функціонування, встановлення відповідальності за діяльність (бездіяльність), припинення повноважень об'єкта контролю [11].

Ю. Г. Барабаш визначає парламентський контроль як важливу функцію Верховної Ради України, яка здійснюється парламентом як безпосередньо, так і його органами, посадовими особами, народними депутатами України та спеціалізованими допоміжними інституціями Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та Рахунковою палатою і спрямована на перевірку діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб та підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності, з точки зору відповідності цієї діяльності вимогам законності, ефективності та доцільності [6, с. 7].

У результаті аналізу зарубіжної практики парламентаризму О. В. Коврякова стверджує, що парламентський контроль може бути визначений як система норм, що регулюють встановлений порядок проведення спостереження і перевірки в основному діяльності органів виконавчої влади, який здійснюється як парламентською більшістю і опозицією, так і допоміжними органами вищого законодавчого органу і спрямований на оцінку цієї діяльності з можливим застосуванням санкцій (вотуму недовіри, резолюції осуду, імпичменту тощо) [15, с. 17].

Таким чином, у результаті вивчення існуючих точок зору щодо визначення поняття «парламентський контроль» можна зробити висновок, що під парламентським контролем слід розуміти одну з

основних функцій Верховної Ради України, юридична природа якої визначається тим, що парламент у цілому (його органи та посадові особи) перевіряє діяльність усіх суб'єктів суспільних відносин, діяльність яких регулюється законодавчими актами парламенту (у тому числі органів виконавчої влади та посадових осіб), з метою перевірки її відповідності законодавству України, усунення виявлених у результаті такої перевірки порушень, попередження можливих невідповідностей та встановлення відповідальності за діяльність (бездіяльність). Погоджуємося з точкою зору О. О. Майданник, що парламентський контроль охоплює всі основні сфери життєдіяльності суспільства і держави, стратегічні напрямки діяльності всіх органів державної влади [2, с. 24]. Також слід зазначити, що парламентський контроль, постаючи однією з основних функцій Верховної Ради України, може одночасно виступати як самостійна функція, так і може бути складовою частиною і способом здійснення інших функцій парламенту (законотворчої, установчої, представницької, номінативної).

Контрольні повноваження Верховної Ради України (її органів та посадових осіб) визначені в Конституції України (п. 4, 13, 14 ст. 85, ст. 89, 98, 101) та інших нормативно-правових актах, зокрема Законі України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010, Законі України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23.12.1997, Законі України «Про статус народного депутата України» від 17.11.1992, Законі України «Про Рахункову палату» від 11.07.1996, низці інших законодавчих актів, які регламентують окремі види контролю [16–19] тощо.

На нашу думку, доцільним є визначення усього переліку контрольних повноважень Верховної Ради України в окремому нормативно-правовому акті, наприклад, Законі України «Про парламентський контроль в Україні». Вважаємо, що немає потреби у закріпленні всього переліку контрольних повноважень парламенту в Конституції України, оскільки цей документ визначає основні засади діяльності цього органу законодавчої влади. Можливо, необхідно визначити повноваження Верховної Ради України шляхом класифікації їх за предметом або об'єктом контролю.

Основними напрямками контрольної діяльності Верховної Ради України є:

- 1) контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України;
- 2) парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини й громадянина та їх захист;
- 3) бюджетно-фінансовий контроль;
- 4) прийняття Верховною Радою рішення про направлення запити до Президента України;
- 5) запит (інтерпеляція) народного депутата України на сесії Верховної Ради;
- 6) парламентський контроль за діяльністю органів прокуратури;
- 7) здійснення парламентського контролю з окремих питань безпосередньо або через тимчасові спеціальні і тимчасові слідчі комісії.

Вважаємо за необхідне коротко проаналізувати наведені вище напрями контрольної діяльності Верховної Ради України.

Контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України є одним із пріоритетних напрямів парламентського контролю. Це зумовлено функціями і повноваженнями Кабінету Міністрів як вищого органу в системі органів виконавчої влади. Контроль Верховної Ради України за діяльністю Кабінету Міністрів України передбачений п. 13 Конституції України і здійснюється шляхом:

- затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього;
- контролю за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання;
- затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;
- розгляду та прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України;
- надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України;
- щорічних та позачергових обговорень звіту Кабінету Міністрів України;
- звітів членів Кабінету Міністрів України за вимогою комітету Верховної Ради України, але не менш однієї п'ятої від її конституційного складу;
- розгляду питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняття резолюції недовіри Кабінету Міністрів України.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [17] парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини під час здійснення контрольних функцій має право:

- бути присутнім на засіданнях Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів України, колеги прокуратури України та інших колегіальних органів;
- звертатися до Конституційного Суду України з поданням: про відповідність Конституції України, законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, які стосуються прав і свобод людини і громадянина; про офіційне тлумачення Конституції України та законів України;
- на ознайомлення з документами, у тому числі і секретними (таємними), та отримання їх копій в органах державної влади,

органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, органах прокуратури, включаючи справи, які знаходяться в судах;

- вимагати від посадових і службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності сприяння проведенню перевірок діяльності підконтрольних і підпорядкованих їм підприємств, установ, організацій, виділення спеціалістів для участі у проведенні перевірок, експертиз і надання відповідних висновків;

- направляти у відповідні органи акти реагування у разі виявлення порушень прав і свобод людини і громадянина для вжиття цими органами заходів;

- звертатися до суду із заявою про захист прав і свобод людини і громадянина, які за станом здоров'я чи з інших поважних причин не можуть цього зробити самостійно, а також особисто або через свого представника брати участь у судовому процесі у випадках та порядку, встановлених законом;

- перевіряти стан додержання встановлених прав і свобод людини і громадянина відповідними державними органами, в тому числі тими, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність;

- здійснювати контроль за забезпеченням рівних прав та можливостей жінок і чоловіків.

Бюджетно-фінансовий контроль Верховної ради України здійснюється:

- під час обговорень на всіх етапах бюджетного процесу;

- шляхом затвердження загальнодержавних програм економічного розвитку;

- шляхом затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням;

- шляхом затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, визнання правових засад вилучення об'єктів права приватної власності;

- через Рахункову палату, яка діє на підставі відповідного закону;

- шляхом надання згоди на призначення на посади та звільнення з посад Президентом України Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України.

З метою здійснення контролю за діяльністю Президента України та перевірки виконання ним вимог національного законодавства Верховна Рада України має право здійснювати такі заходи:

- заслуховує щорічні та позачергові послання Президента про внутрішнє і зовнішнє становище України;

– оголошує за поданням Президента України стан війни і укладення миру, схвалює рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України;

– надає згоду на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України;

– призначає на посаду та припиняє повноваження членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України;

– надає згоду на призначення на посади та звільнення з посад Президентом України Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України;

– надає згоду на призначення Президентом України на посаду Генерального прокурора України; висловлює недовіру Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади;

– приймає рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриману не менш як однією третьиною від конституційного складу Верховної Ради України;

– усуває Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпичменту), встановленому ст. 111 Конституції.

Однією з основних традиційних форм парламентського контролю є запити (інтерпеляції) парламентські та депутатські. Так, наприклад, відповідно до ст. 85 Конституції України парламент може прийняти рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриману не менш як однією третьиною від конституційного складу Верховної Ради України. Відповідно до ст. 86 Конституції України народний депутат України має право на сесії Верховної Ради звернутися із запитом до органів Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від підпорядкування і форм власності. При цьому керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій зобов'язані повідомити народного депутата України про результати розгляду його заяви (ст. 86 Конституції).

Законом України «Про статус народного депутата України» [18] за народними депутатами України закріплене не лише право на депутатський запит, але й право на депутатське звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ та організацій різних форм власності та підпорядкування, об'єднань громадян з питань, пов'язаних з депутатською діяльністю. Також слід звернути увагу, що, крім інститутів депутатських запитів та звернень, чинним

національним законодавством передбачена така форма контрольної діяльності народних депутатів, як запитання народних депутатів (зокрема до Кабінету Міністрів України). Процедура реалізації членом парламенту права на запитання регламентується нормами Регламенту Верховної Ради України [20, с. 69].

На нашу думку, одним із кроків у напрямку підвищення ефективності запитів, що є однією з форм парламентського контролю, можна запропонувати публічне оприлюднення депутатських запитів та запитань і відповідей на них на офіційному сайті Верховної Ради України.

Парламентський контроль за діяльністю органів прокуратури здійснюється шляхом:

- надання згоди на призначення Президентом України на посаду Генерального прокурора України;
- обговорення звітів та інформації генерального прокурора України;
- висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади;

І, нарешті, останній напрямок парламентського контролю – здійснення парламентського контролю з окремих питань безпосередньо або через тимчасові спеціальні і тимчасові слідчі комісії. Слід зазначити, що як приклад до числа тимчасових слідчих комісій можна віднести такі: Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України з питань підготовки проекту Закону України про вибори народних депутатів України, Тимчасову слідчу комісію Верховної Ради України з питань розслідування обставин підписання газових угод між НАК «Нафтогаз України» та ВАТ «Газпром» щодо наявності ознак державної зради у сфері економічної безпеки України, Тимчасову слідчу комісію Верховної Ради України з питань Автономної Республіки Крим, Тимчасову слідчу комісію Верховної Ради України з питань розслідування обставин, що призвели до ситуації, яка склалася довкола ЗАТ «Індар». Вважаємо за необхідне звернути увагу на доцільності закріплення на законодавчому рівні процесуального статусу осіб, які беруть участь у комітетських розслідуваннях, забезпечення гарантій прозорості діяльності слідчих комітетів, визначення підстав та відповідальності, до яких притягаються особи, винні у порушенні вимог законодавства в частині, що регламентує порядок здійснення контрольних функцій слідчими комітетами Верховної Ради України.

У результаті проведеного аналізу особливостей реалізації Верховною Радою України контрольної функції можна зробити висновок, що на сьогодні процес формування контрольної функції парламенту ще не можна визнати остаточно завершеним. На нашу думку, це зумовлено, у пергу чергу, політичними та соціально-економічними умовами, які постійно змінюються, розвитком законодавства. Також хотілося б звернути увагу на недостатню урегульованість на законодавчому рівні механізму та гарантій реалізації

контрольної функції Верховної Ради України, недостатнє використання існуючими організаційними структурами парламенту своїх контрольних повноважень. Необхідно підкреслити, що саме якість нормативно-правової бази, яка визначає контрольні повноваження Верховної Ради України (її органів та посадових осіб), у подальшому визначатиме ефективність парламентського контролю.

Список літератури: 1. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 2. Майданник О. Питання теорії функцій парламенту України / О. Майданник // Вісник Конституційного Суду України. – 2006. – № 1. – С. 81–88. 3. Залюбовська І. К. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади як засіб забезпечення законності у сфері державного управління : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Залюбовська Ірина Костянтинівна. – О., 2002. – 181 с. 4. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Андрійко Ольга Федорівна. – К., 1999. – 390 с. 5. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 2004. – 584 с. 6. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Барабаш Юрій Григорович. – Х., 2004. – 205 с. 7. Бугайчук К. Л. Парламентський контроль за дотриманням прав та свобод громадян в діяльності органів внутрішніх справ / К. Л. Бугайчук // Право і Безпека. – 2004. – Т. 3. – № 4. – С. 53–57. 8. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Гаращук Володимир Миколайович. – Х., 2003. – 412 с. 9. Ківалов С. В. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади в Україні: історія, теорія, перспективи : монографія / С. В. Ківалов, І. К. Залюбовська. – О. : Юрид. л-ра, 2004. – 152 с. 10. Майданник О. О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Майданник Олена Олексіївна. – К., 2008. – 39 с. 11. Ківалов С. Парламентський контроль в умовах державно-правової реформи в Україні / С. Ківалов, М. Орзіх // Юридический вестник. – 1999. – № 4. – С. 68. 12. Троханенко І. Особливості парламентського контролю за діяльністю міліції України / І. Троханенко // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 12. – С. 24–26. 13. Шаповал В. М. Контроль парламентський / В. М. Шаповал // Юридична енциклопедія. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 2001. – Т. 3. – С. 323–325. 14. Журавський В. С. Теоретичні та організаційно-правові проблеми становлення і розвитку українського парламентаризму : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» ; 12.00.02 « Конституційне право» / Журавський Віталій Станіславович. – О., 2001. – 36 с. 15. Коврякова Е. В. Парламентський контроль в зарубіжних странах : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Коврякова Елена Владимировна. – М., 2002. – 216 с. 16. Про Регламент Верховної Ради України : закон України від 10 лют. 2010 р. № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14–15, 16–17. – Ст. 133. 17. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : закон України від 23 груд. 1997 р. № 776/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99. 18. Про статус народного депутата України : закон України від 17 листоп. 1992 р. № 2790-XII // Відомості Верховної Ради

України. – 1993. – № 3. – Ст. 17. **19.** Про Рахункову палату : закон України від 11 лип. 1996 р. № 315/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 43. – Ст. 315. **20.** Законотворчість: контрольні функції парламенту / [за ред., упоряд. Д. Ковриженка, Е. Рахімкулова]. – К. : Заповіт, 2006. – 108 с.

Надійшла до редакції 26.01.2012

Проанализированы основные направления парламентского контроля в сфере исполнительной власти. Акцентировано внимание на необходимости регулирования на законодательном уровне механизма и гарантий реализации контрольной функции Верховного Совета Украины.

The basic directions of parliamentary control in the sphere of executive power are analyzed. The attention on the necessity of settlement on the legislative level the mechanism and guarantees of realization the control function of the Verkhovna Rada of Ukraine is accented.

УДК 351.74(477)

І. Є. Руколайніна

ПРОФЕСІЙНА ПІДГОТОВКА ПРАВООХОРОНЦІВ ТА ЇХ МАТЕРІАЛЬНО-ТЕХНІЧНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Охарактеризовано сучасний стан професійної підготовки правоохоронців щодо їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення. Визначено поняття матеріально-технічного та фінансового забезпечення правоохоронців у сфері їх професійної діяльності.

Професійна підготовка правоохоронців та їх матеріально-технічне й фінансове забезпечення обумовлені необхідністю умов незалежного існування і розвитку України, її утвердження на міжнародній арені. Згідно з Конституцією в країні, як і в інших державах, створені і виконують свої завдання правоохоронні органи, до складу яких входить система органів внутрішніх справ України, яку очолює центральний орган виконавчої влади – Міністерство внутрішніх справ України [1].

Важливість функцій, що виконуються органами внутрішніх справ, не відповідає наявному стану матеріально-технічного та фінансового забезпечення МВС України. Наприклад, Законом України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» для Міністерства внутрішніх справ було передбачено видатки загального фонду в сумі 9 758 373,7 тис. грн, що становило 39,4 % від потреби. Отримані асигнування загального фонду було спрямовано в першу чергу на: оплату праці та нарахування – 8 726 345,9 тис. грн; оплату комунальних послуг та енергоносіїв – 345 449,8 тис. грн; придбання предметів, матеріали, обладнання та інвентар, у тому числі м'який інвентар та обмундирування – 187 448,9 тис. грн; придбання продуктів харчування – 162 744,2 тис. грн; поточні трансферти населенню – 100 146,3 тис. грн [2].

© Руколайніна І. Є., 2012

Складність ситуації полягає не тільки в об'єктивних причинах, викликаних загальною економічною кризою в країні. Однією з причин погіршення стану матеріально-технічного та фінансового забезпечення МВС України є також недосконалість правового регулювання витрат, законодавчої бази, відсутність діючого механізму застосування існуючих законів та підзаконних фінансово-правових актів, нормативна неврегульованість окремих фінансових відносин тощо.

Актуальність дослідження зумовлена насамперед тим, що вирішення проблем поліпшення стану фінансового та матеріально-технічного забезпечення правоохоронних органів України, створення якісної правової бази і удосконалення існуючого правового регулювання потребує комплексного наукового розроблення цього питання, що б відповідало рівню його наукової і практичної актуальності, сучасним науковим потребам і особливостям розвитку української державності.

Проблеми матеріально-технічного та фінансового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України розглядалися такими вченими, як: В. М. Тесленко («Правове регулювання матеріально-технічного й військового постачання в системі МВС Російської Федерації», 1992 р.); А. Г. Чубенко («Правові засади фінансування Міністерства внутрішніх справ України», 2004 р.); С. В. Венедіктов («Матеріальне та моральне стимулювання ефективної професійної діяльності працівників органів внутрішніх справ України: теоретичний аспект», 2004 р.); А. В. Борець («Правове регулювання відомчого фінансового контролю в системі МВС України», 2004 р.); О. Ю. Синявська («Організаційно-правові засади забезпечення життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ України», 2007 р.); М. С. Бідюкова («Правове регулювання матеріального забезпечення працівників ОВС», 2008 р.); М. С. Ільницький («Адміністративно-правове регулювання фінансового забезпечення та матеріально-технічного постачання органів внутрішніх справ України», 2009 р.) тощо.

Віддаючи належне проведеним дослідженням, які, незважаючи на внесення численних змін і доповнень до законодавства України щодо правового регулювання фінансового та матеріально-технічного забезпечення органів внутрішніх справ України, значною мірою зберігають свою актуальність та наукову значущість, слід зауважити, що дана проблема потребує подальшого вивчення.

На підставі теоретичних аспектів можна зазначити, що правоохоронні органи як органи державного управління, виконуючи свої основні завдання і функції, здійснюють фінансову діяльність, беручи участь у створенні й використанні певних фондів грошових коштів, за допомогою яких забезпечуються фінансовими ресурсами різноманітні потреби суспільства і держави. Зважаючи на вказане під **фінансовою діяльністю правоохоронних органів** слід розуміти виконання останніми покладених на них функцій щодо

створення, розподілу і використання фондів грошових коштів у конкретній сфері правоохоронної діяльності.

Під **фінансовим забезпеченням правоохоронних органів** слід розуміти діяльність, що здійснюється в межах фінансової системи держави у всіх її виявах та є формою участі в розподілі грошових коштів шляхом отримання фінансових ресурсів із метою наділення ОВС відповідними матеріально-технічними ресурсами.

Правоохоронці є юридичними особами і в цій якості у межах чинного законодавства України самостійно організують товарно-грошову діяльність щодо матеріально-технічного та фінансового забезпечення. У зв'язку з наведеним доцільно виділити наступні найважливіші напрями їх фінансової діяльності:

- 1) участь у формуванні й використанні бюджетних коштів різних рівнів;
- 2) участь у створенні й використанні фондів обов'язкового особистого страхування працівників міліції;
- 3) участь у створенні й використанні коштів різних державних позабюджетних фондів (пенсійного, соціального страхування тощо);
- 4) участь у відносинах з приводу отримання й використання банківських позик і компенсаційних виплат для будівництва індивідуального житла і житлово-будівельних кооперативів, державних допомог, інших соціальних компенсаційних виплат; кредитних відносинах;
- 5) залучення і використання коштів, які одержують правоохоронці як суб'єкт держави від фінансово-господарської діяльності.

Матеріально-технічне забезпечення правоохоронних органів являє собою систему товарно-грошових і господарських відносин, які виникають між службами Міністерства внутрішніх справ, органами влади, підприємствами, організаціями, фізичними особами, з одного боку, та органами внутрішніх справ та їх підрозділами – з іншого, в процесі централізованого постачання матеріальних, технічних і військових ресурсів, необхідних для виконання покладених на органи внутрішніх справ завдань.

Видатки на утримання Міністерства внутрішніх справ України щороку зростають, однак кількість виділених коштів та ресурсів не може повністю задовольнити усі потреби правоохоронних органів. Сьогодні вкрай важливим залишається питання збільшення фінансового та матеріально-технічного забезпечення правоохоронних органів, як найважливіших елементів їх життєдіяльності.

На правоохоронні органи покладено широке коло завдань, серед яких: забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів; запобігання правопорушенням та їх припинення; охорона і забезпечення громадського порядку; виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних посягань; виконання кримінальних покарань і адміністративних стягнень; участь у поданні соціальної та правової допомоги громадянам, сприяння у межах своєї компетенції державним органам, підпри-

емствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків.

Таким чином, міліція як державний озброєний орган виконавчої влади вирішує широке коло завдань, успішне виконання яких залежить від повноцінного матеріально-технічного та фінансового забезпечення усіх підрозділів міліції.

Слід також відзначити, що правоохоронні органи з метою організації своєї діяльності: 1) організують планово-фінансову роботу в апараті МВС України, інших органах внутрішніх справ, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери їх управління, здійснюють контроль за використанням фінансових і матеріальних ресурсів, забезпечують організацію та вдосконалення бухгалтерського обліку; 2) забезпечує ефективне, результативне і цільове використання бюджетних коштів [3, с. 224].

Згідно зі ст. 24 Закону України «Про міліцію» [4] фінансування і матеріально-технічне забезпечення міліції здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України, коштів, які надходять на підставі договорів від міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних органів, підприємств, установ, організацій і громадян, а також інших джерел, не заборонених законодавством.

Пільги, компенсації та гарантії, встановлені цим Законом, надаються за рахунок і в межах коштів, передбачених на утримання бюджетних установ (підприємств, організацій) у кошторисах або фінансових планах.

Питаннями фінансового забезпечення, матеріально-технічного і військового постачання міліції в межах відведеної їм компетенції займається ряд служб, а саме: Департамент фінансового забезпечення та бухгалтерського обліку, Департамент матеріального забезпечення, Управління фінансової інспекції, які входять до складу Міністерства внутрішніх справ України [5, п. 1].

Організацію роботи в системі органів внутрішніх справ України з питань фінансування, виплати заробітної плати, економічного прогнозування, бухгалтерського обліку, звітності, пенсійної та контрольно-ревізійної роботи покладено на Департамент фінансового забезпечення та бухгалтерського обліку [6, п. 2].

Фінансово-економічні підрозділи забезпечують організацію обліку і звітності в органах внутрішніх справ, проводять контрольно-ревізійну роботу, інвентаризацію, роботу з пенсійного забезпечення, готують пропозиції щодо дотримання режиму економії, організують і контролюють якість та достовірність звітності з питань фінансового забезпечення та матеріально-технічного постачання, займаються питаннями соціальної роботи серед особового складу та створенням належних побутових умов праці співробітників органів внутрішніх справ. Вирішення завдань фінансового забезпечення, матеріально-технічного та військового постачання вимагають взаємодії між відповідними службами правоохоронних органів і постійного удосконалення [7, п. 1].

Керівники органів внутрішніх справ несуть персональну відповідність за фінансову і господарську діяльність підпорядкованих органів, є розпорядниками бюджетних ресурсів, призначають матеріально відповідальних посадових осіб, визначають функціональні обов'язки працівників підрозділів з ресурсного та фінансового забезпечення, контролюють прийняття на роботу спеціалістів з питань обліку, фінансів, будівництва, транспорту, зв'язку та інших, котрі здійснюють фінансову і господарську діяльність безпосередньо, укладають договори на закупівлю матеріальних цінностей, необхідних для забезпечення службової діяльності органу внутрішніх справ. Керівник має забезпечувати в роботі правоохоронців режим економії, дбайливе ставлення до службового обладнання, транспорту, пального, меблів, інших матеріальних цінностей, якими користуються працівники.

Функції централізованого матеріально-технічного забезпечення і військового постачання підрозділів міліції виконує Департамент матеріального забезпечення, який є єдиним у системі МВС України практично діючим підрозділом з централізованого матеріально-технічного постачання правоохоронних органів і підрозділів, у першу чергу – оперативних служб, а також частин внутрішніх військ.

Департаментом матеріального забезпечення здійснюється методичне керівництво підрозділами матеріального забезпечення в частині організації військового та матеріально-технічного забезпечення структурних підрозділів центрального апарату МВС України, головних управлінь МВС України в Автономній Республіці Крим, місті Києві та Київській області, управлінь МВС України в областях, місті Севастополі та на транспорті (ГУМВС, УМВС, УМВСТ), вищих навчальних закладів МВС України.

Успішна робота правоохоронних органів значною мірою залежить від умов праці, побутового, транспортного і соціального обслуговування працівників. Такою роботою керує Господарське управління МВС України та господарські підрозділи в обласних, міських, УМВС, у навчальних закладах і установах системи МВС [8, п. 3]. Адміністративно-господарське управління і його підрозділи на місцях забезпечують господарські потреби органів внутрішніх справ, ремонтно-будівельних організацій (управлінь і дільниць, бригад), здійснюють експлуатацію й ремонт адміністративних приміщень та інженерно-технічного обладнання, забезпечують службові приміщення меблями, інвентарем, побутовою технікою, засобами зв'язку, організують придбання товарів канцелярського призначення, ремонт обчислювальної та друкарської техніки. Господарчі підрозділи забезпечують особовий склад належним рухомим та нерухомим майном, службовим спорядженням, харчуванням, продовольчим постачанням, контролюють виконання правил пропускового режиму, санітарного і протипожежного нагляду, ведуть складське та підсобне господарство, організують торговельне

і побутове обслуговування персоналу, виконують інші функції матеріально-технічного забезпечення.

Важливе значення (без чого неможливо здійснити будь-яку реформу) має вирішення питання матеріально-технічного забезпечення. Насамперед потрібно істотно підвищити рівень грошового утримання працівників міліції. Воно має відповідати рівню фізичних і моральних витрат на службі та не бути нижчим, ніж в інших правоохоронних і силових структурах. Не можна допускати, щоб працівник міліції, аби прогледувати сім'ю, вночі підробляв десь сторожем і приходив на роботу втомленим, наражаючи на небезпеку на службі себе та інших.

На підставі вищенаведене можна дійти висновку, що бюджет потрібно збільшувати. Також необхідно вирішувати питання підвищення виплат працівникам міліції виходячи з наявних і перспективних фінансових можливостей. Цим і зумовлено процес перегляду штату МВС з метою його оптимізації, скорочення чисельності працівників міліції загалом.

У європейських країнах поліцейський на початку кар'єри повинен три роки обов'язково пропрацювати у сфері охорони громадського порядку, в підрозділах, аналогічних нашій патрульно-постовій службі. Певно, таку практику слід запроваджувати й у нас. Це також дасть змогу тим, хто помилився з вибором професії, усвідомлено визначитися вже на цьому етапі, набувши досвіду реальної міліцейської роботи.

Список літератури: 1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. – Станом на 19 верес. 2011 р. 2. Про Державний бюджет України на 2011 рік : закон України / Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 7–8. – Ст. 52. – Станом на 16 трав. 2011 р. 3. Бех Г. В. Фінансове право України : підручник / Г. В. Бех, О. О. Дмитрик, І. С. Криницький ; за ред. М. П. Кучерявенка. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 320 с. 4. Про міліцію : закон України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20. – Станом на 19 верес. 2011 р. 5. Про затвердження Положення про Управління фінансової інспекції Міністерства внутрішніх справ України : наказ МВС України від 24 трав. 2011 р. № 231. – К., 2011. – 11 с. – Станом на 21 верес. 2011 р. 6. Про затвердження Положення про Департамент фінансового забезпечення та бухгалтерського обліку Міністерства внутрішніх справ України : наказ МВС України від 17 серп. 2011 р. № 573. – К., 2011. – 9 с. – Станом на 21 верес. 2011 р. 7. Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні : закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 40. – Ст. 365. – Станом на 16 трав. 2011 р. 8. Про організацію внутрішнього фінансового контролю : наказ МВС України від 10 черв. 2008 р. № 267. – К., 2008. – 9 с. – Станом на 20 верес. 2011 р.

Надійшла до редколегії 14.03.2012

Охарактеризовано современное состояние профессиональной подготовки правоохранительных органов относительно материально-технического и финансового обеспечения. Дано определение понятия материально-технического и финансового обеспечения правоохранительных органов в сфере их профессиональной деятельности.

Modern looks, touching understanding of basic directions of material and technical and financial problems of providing of activity in the organs of internal affairs, are described. Determination of concept of material and technical and financial support of the organs of internal affairs in the sphere of their professional activity is given.

УДК 351.713

Р. М. Семенець

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЕВОГО ОПОДАТКУВАННЯ В УКРАЇНІ

Визначено систему основних нормативно-правових актів, що регулюють місцеве оподаткування в Україні та порядок надходжень місцевих податків та зборів до місцевих бюджетів. Окрему увагу приділено визначенню понять: податковий закон, податкові рішення, податкові роз'яснення. Як наслідок, автором обґрунтовано позицію, згідно з якою нормативно-правове регулювання місцевого оподаткування в Україні характеризується дуалізмом.

Організація доходів держави та місцевого самоврядування ґрунтується на правових актах, а відповідні економічні відносини виступають зовні у формі правовідносин. Вони неможливі без відповідного правового оформлення, а їх існування як об'єктивних економічних категорій неможливе поза та незалежно від нормативної системи права як державного регулятора, підкреслював болгарський вчений М. Костов [1, с. 247].

Актуальність дослідження проблем нормативно-правового регулювання місцевих податків і зборів обумовлена гострою потребою вдосконалення інституту місцевого самоврядування і його нормативно-правової бази, розвитку податкових відносин, складовою частиною яких є місцеві податки і збори.

У цьому контексті метою цієї статті є розробка загальнотеоретичних основ податкового регулювання органів місцевого самоврядування, що є необхідною умовою для розуміння питань у розрізі розгляду внутрішньодержавних та міжнародних процесів, зокрема, проведення адміністративної реформи, адаптації національного законодавства до міжнародних норм і стандартів та удосконалення нормативно-правових актів, що регулюють місцеве оподаткування.

Серед відомих теоретиків права питаннями правового регулювання займалися такі науковці, як С. С. Алексєєв, В. М. Горшенєв, П. М. Рабінович, Т. В. Кашаніна, В. К. Самігулін, В. В. Копейчиков, А. М. Колодій, С. Л. Лисенков, О. І. Осауленко, В. П. Пастухов, В. М. Сирих, В. О. Сумін, О. Д. Тихомиров, О. Ф. Скакун та ін.

Загальним питанням нормативно-правового регулювання сфери оподаткування тією чи іншою мірою приділили свою увагу О. О. Бандурка, В. Т. Білоус, А. К. Воронова, Р. А. Калюжний,

Н. Р. Нижник, Ю. О. Костенко, В. М. Кофлан, С. В. Пархоменко-Цироцяниц, М. П. Кучерявенко, Н. Ю. Пришва, М. А. Пожидаєва, Л. А. Савченко, О. П. Угровецький та ін.

У загальній теорії права під правовим регулюванням розуміють сукупність різноманітних форм і засобів юридичного впливу держави на поведінку учасників суспільних відносин, який здійснюється з метою підпорядкувати цю поведінку встановленому в суспільстві правопорядку [2, с. 19–20]. За його допомогою досягається встановлення і організація процесу реалізації прав та юридичних обов'язків різними суб'єктами суспільних відносин.

У контексті даного дослідження мова має йти про встановлення обов'язку щодо сплати місцевих податків і зборів учасниками податкових відносин, якими відповідно виступають платники податків. При цьому обов'язковість сплати місцевих податків і зборів має бути забезпечена законним порядком встановлення та введення останніх.

Під встановленням податку в літературі розуміють визначення у податковому законі основних елементів платежу, які дозволяють учасникам податкових правовідносин однозначно розуміти свої права та обов'язки [3, с. 25].

Порядок введення податку залежить від того, чи це загальнодержавний, чи місцевий податок або збір. Місцеві податки та збори вводяться за рішенням органу місцевого самоврядування – відповідними сільськими, селищними чи міськими радами [3, с. 27], і є обов'язковими до сплати на території відповідних територіальних громад згідно з п. 8.3 ст. 8 Податкового кодексу України [4] (далі – ПК України).

Отже, під правовим регулюванням місцевого оподаткування в Україні необхідно розуміти сукупність юридичних засобів впливу на поведінку платників податків з метою забезпечення виконання ними обов'язків щодо сплати на території відповідних територіальних громад встановлених та введених місцевих податків і зборів до місцевого бюджету.

З чого випливає, що правова основа місцевого оподаткування в Україні – це сукупність взаємозалежних, внутрішньо узгоджених основних нормативно-правових актів, що містять юридичні принципи і норми, спрямовані на правове регулювання суспільних відносин у сфері обов'язкової сплати на території відповідних територіальних громад встановлених та введених місцевих податків та зборів до місцевого бюджету. Її основне призначення – нормативно регламентувати (нормувати) організацію (структурування) системи місцевого оподаткування і забезпечувати її ефективне функціонування.

Розгляд питань місцевого оподаткування в Україні доцільно здійснювати за допомогою інструментарію механізму правового регулювання. Поняття механізму правового регулювання – одне з центральних у правовій науці. Під ним, на думку С. С. Алексєєва, розуміється «взята у єдності система правових засобів (юридичних

норм, правовідносин, актів реалізації норм права), за допомогою яких здійснюється результативний правовий вплив на відносини суспільства» [5, с. 364]. Непересічність ролі юридичних норм у такому механізмі полягає в тому, що вони є нормативною основою, його головним елементом.

Норми права – загальнообов'язкові, формально визначені правила поведінки, які встановлені або санкціоновані державою та забезпечені її примусовою силою [6, с. 216]. Норми права містяться, головним чином, у нормативних актах офіційних документах органів державної законодавчої або виконавчої влади правотворчого характеру. Слід зазначити, що правове регулювання місцевого оподаткування в Україні здійснюється певною системою законодавства, яка складається із сукупності нормативних актів, які відрізняються один від одного за деякими ознаками: назвою, юридичною силою, порядком прийняття тощо. Не зайве нагадати, що «право під певним кутом зору може бути охарактеризоване як «система норм», що поширюється на всі випадки цього роду, і у відповідності з якими повинна будуватися поведінка усіх осіб, що потрапили до нормативно регламентованої ситуації» [7, с. 86].

Правове регулювання місцевого оподаткування у країнах-членах Європейського Союзу здійснюється, виходячи зі ст. 9 Європейської хартії про місцеве самоврядування, в якій встановлено загальні вимоги до організації місцевих фінансів. Одна з них проголошує, що «принаймні частина фінансових коштів органів місцевого самоврядування повинна надходити за рахунок місцевих зборів і податків, ставки яких органи місцевого самоврядування вправі встановлювати в межах, визначених законом». Ця вимога знайшла своє відображення в національних законодавствах європейських країн.

Для України, яка підписала цю Європейську хартію 6 листопада 1996 р. (ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 р.), вона також стала частиною національного законодавства [3, с. 29].

Белике значення для формування правових засад місцевого оподаткування в Україні має Конституція України [8]. Непересічне значення Конституції України в цій системі обумовлене її верховенством та вищою юридичною силою, прямою дією, застосуванням на всій території країни. Система законодавства щодо місцевого оподаткування базується, зокрема, на нормах розділу II Конституції України, де закріплено основні конституційні права, свободи та обов'язки людини і громадянина. Стаття 67 Конституції встановлює, що «кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом». У розділі III закріплено, що «референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків ...» (ст. 74). Згідно зі ст. 92 Конституції України податки і збори в Україні встановлюються виключно законами України. Та безпосередньо, що стосується місцевого оподаткування, «територіальні громади села, селища, міста встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону ...» (ст. 143 Конституції України).

Природно, що Конституція безпосередньо не встановлює перелік місцевих податків та зборів, відповідно не регулює місцеве оподаткування в Україні, але вона є базою для прийняття законів, які регулюють ці питання.

Центральне місце у механізмі правового регулювання місцевого оподаткування займають закони та інші законодавчі акти України. Верховенство закону виявляється, перш за все, у суворій відповідності йому всіх інших нормативних актів, оскільки закони (після Конституції) мають найвищу юридичну силу. Закони регулюють найважливіші питання державного та суспільного життя, їх норми складають серцевину, фундамент формування і розвитку інших правових норм [9, с. 55–57].

Для правового регулювання місцевого оподаткування в Україні першочергове значення мають нормативні акти Верховної Ради України, що підпадають під поняття «закону». Одним з таких законів, який фактично дублює положення Конституції України щодо повноважень органів місцевого самоврядування по встановленню місцевих податків та зборів, є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10]. Так, згідно зі ст. 26 вказаного Закону виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються питання щодо встановлення місцевих податків і зборів відповідно до ПК України (п. 24) та прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах (п. 28). Відповідно до п. «а» ст. 28 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать такі самоврядні повноваження: укладення з юридичними і фізичними особами договорів на справляння місцевих зборів, обов'язковість укладення яких установлена законодавством (підп. 7), підготовка та затвердження переліку спеціально відведених місць для паркування транспортних засобів (підп. 8) тощо.

Як видно з викладеного вище, ключову роль у місцевому оподаткуванні в Україні займає ПК України. Його особливість і навіть унікальність підкреслюють строки кодифікації – 10 років, а також кількість нормативно-правових актів, що були упорядковані внаслідок його прийняття – 120 одиниць. Крім того, наразі вже чинний ПК України не лише ліквідував внутрішні протиріччя та гармонізував податкову термінологію, але й був пов'язаний з реформуванням податкової системи.

Згідно зі ст. 8 ПК України до місцевих податків і зборів належать податки та збори, встановлені відповідно до переліку і в межах граничних розмірів ставок, визначених цим Кодексом, рішеннями сільських, селищних і міських рад у межах їх повноважень, і є обов'язковими до сплати на території відповідних територіальних громад. Перелік цих податків і зборів визначено у ст. 10 ПК України. Розділом XII ПК України безпосередньо визначені елементи місцевих податків і зборів.

Рішення про встановлення місцевих податків і зборів офіційно оприлюднюється відповідним органом місцевого самоврядування до 15 липня року, що передує бюджетному періоду, в якому планується застосування встановлюваних місцевих податків та зборів або змін (плановий період). В іншому разі норми відповідних рішень застосовуються не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим періодом (підп. 12.3.4 п. 12.3 ст. 12 ПК України). Офіційно оприлюднене рішення про встановлення місцевих податків і зборів є нормативно-правовим з питань оподаткування місцевими податками та зборами (п. 12.5 ст. 12 ПК України).

Отже, наступними нормативно-правовими актами, що регулюють місцеве оподаткування в Україні, є рішення органів місцевого самоврядування. Зрозуміло, що кількість таких рішень відповідає кількості територіальних громад, що існують в межах України. Тому назвати та проаналізувати положення кожного з них вкрай не просто та навряд чи доцільно. Для прикладу назвемо лише деякі з них, а саме: Про затвердження Положення про місцеві податки і збори Ізюмської міської ради [11], Про встановлення місцевих податків і зборів у м. Києві [12] тощо. Крім того, органи місцевого самоврядування на кожен платіж розробляють і затверджують положення, яким визначається порядок сплати та перерахування до місцевого бюджету місцевих податків і зборів відповідно до переліку та в межах установлених ПК України граничних ставок.

З цього приводу в літературі зазначають, що правове регулювання місцевих податків і зборів здійснюється на двох рівнях: загальнодержавному та місцевому, або має дворівневий характер [13, с. 51]. На загальнодержавному рівні визначаються основи місцевого оподаткування, його форми, види платежів, їх система, коло платників і об'єктів оподаткування, загальні питання сплати та повною мірою питання відповідальності у процесі місцевого оподаткування. На місцевому рівні відбувається детальна регламентація окремо кожного із введених територіальною громадою місцевого податку і збору [14, с. 67]. У юридичній літературі у зв'язку з цим виділяють дві стадії: або визначення і встановлення місцевих податків та зборів [15, с. 79], або, як ми зазначали вище – встановлення та введення (підтримуємо останню точку зору).

Податки, що є складовими податкової системи, сплачуються на підставі правових актів, які у літературі пропонують іменувати «податковий закон». Податковий закон – це правовий акт законодавчого органу держави, яким на юридичних та фізичних осіб покладається обов'язок сплачувати до бюджету платежі у вигляді податків у певному розмірі та в точно фіксовані строки [3, с. 64]. З чого випливає, що встановлення місцевих податків і зборів відбувається на рівні податкового закону – ПК України. При цьому введення місцевих податків і зборів здійснюється рішенням органів місцевого самоврядування. Виходячи з чинних наукових тенденцій, пропонуємо зазначені рішення органів місцевого само-

врядування позначити терміном – «податкові рішення», під якими, на нашу думку, необхідно розуміти засновані на законі нормативно-правові акти сільських, селищних, міських рад щодо введення у межах їх повноважень на території відповідних територіальних громад місцевих податків і зборів.

Нині поширилася практика видання і зростає кількість таких актів, як роз'яснення органів Державної податкової служби (далі – органи ДПС), що стосуються трактування податковими органами положень податкового законодавства, в тому числі щодо сплати місцевих податків і зборів. Тож окремо слід зупинитися на з'яванні їх природи та змісту.

Основні вимоги щодо видів та змісту цих актів наразі закріплено у Порядку надання роз'яснень окремих положень податкового законодавства, затвердженому наказом Державної податкової адміністрації (далі – ДПА) від 12 квітня 2003 р. № 176 [16].

Податкові роз'яснення – це оприлюднення офіційного розуміння окремих положень законодавства з питань оподаткування уповноваженими на те контролюючими органами з метою обґрунтування їх рішень у разі проведення апеляційних процедур [3, с. 63]. Розрізняють два види податкових роз'яснень: узагальнюючі податкові роз'яснення та податкові роз'яснення.

Перші надаються ДПА обов'язково у випадках запровадження нових податків (зборів), внесення змін до чинних правил оподаткування та коли нормативно-правовий акт допускає неоднозначне трактування прав і обов'язків учасників правовідносин. Прикладом роз'яснення оподаткування місцевими податками та зборами є Узагальнююче податкове роз'яснення щодо окремих місцевих податків і зборів, затверджене наказом ДПА від 25 березня 2010 р. № 184 [17]. Проте, такі роз'яснення не мають сили нормативно-правових актів. Як наслідок, відсутні підстави розглядати їх як нормативно-правові акти, що регулюють місцеве оподаткування в Україні.

Як ми вже зазначали, другу групу складають податкові роз'яснення, до яких належать будь-які відповіді органу ДПС з питань окремих положень податкового законодавства, надані на запит зацікавленої особи (наприклад, лист ДПА від 15 лютого 2011 р. № 2977/6/15-0116 [18]), які також, вочевидь, не можуть містити норм права.

Поряд з нормативними актами, що регламентують права та обов'язки учасників податкових правовідносин, порядок встановлення та введення місцевих податків і зборів, окрему нішу займають нормативно-правові акти, якими регулюється порядок наповнення місцевих бюджетів, і відповідно, встановлюються підстави розподілу до тих чи інших фондів місцевих бюджетів введених на території конкретної територіальної громади місцевих податків і зборів. Такі нормативні акти безпосередньо не регулюють місцеве оподаткування, проте вони визначають правила наповнення

місцевих бюджетів, що є важливим для подальшого аналізу дієвості саме місцевих податків та зборів. У зв'язку з чим також приділимо їм увагу.

Відповідно до п. 10.6 ст. 10 ПК України, зарахування місцевих податків та зборів до відповідних місцевих бюджетів здійснюється відповідно до Бюджетного кодексу України [19] (далі – БК України). Глава 11 останнього саме і пов'язана з надходженнями та витратами місцевих бюджетів. Особливо важливо виділити наступні статті БК України: ст. 64 «Склад доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів», ст. 66 «Склад доходів бюджету АРК, обласних та районних бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів», ст. 67 «Окремі особливості формування місцевих бюджетів», ст. 69 «Доходи місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів» та ін.

Наступним видом нормативно-правових актів, що встановлюють порядок формування місцевих бюджетів, виступають закони про держаний бюджет на той чи інший рік. Для прикладу наведемо положення чинного Закону «Про Державний бюджет України на 2011 рік» [20]. Згідно зі ст. 7 цього Закону податки і збори (обов'язкові платежі), які справлялися до 1 січня 2011 р. та не встановлені ПК України як загальнодержавні і місцеві податки та збори, включаючи розстрочені і відстрочені суми грошових зобов'язань, суми податкового боргу з урахуванням штрафних санкцій та пені, що обліковувалися станом на 31 грудня 2010 р., і суми, донараховані за актами перевірок, за цими податками і зборами (обов'язковими платежами), сплачуються платниками податку за правилами, встановленими відповідними законодавчими актами України, або стягуються у порядку, встановленому ПК України.

Розділ V цього Закону присвячений безпосередньо взаємодіючим між державним бюджетом України та місцевими бюджетами. Так, у ст. 15 встановлені доходи загального фонду місцевих бюджетів на 2011 рік, у ст. 16 – обсяги міжбюджетних трансфертів на 2011 рік, у ст. 20 – джерела формування спеціального фонду місцевих бюджетів на 2011 рік тощо.

Таким чином, розглянувши основні нормативно-правові акти, що регулюють місцево оподаткування в Україні, можемо зробити наступні висновки.

Правові засади місцевого оподаткування в Україні визначено Європейською хартією про місцеве самоврядування, Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», безпосередньо місцево оподаткування регламентується «податковим законом», що реалізується у положеннях ПК України та «податковими рішеннями», що реалізуються у рішеннях органів місцевого самоврядування.

Зарахування надходжень місцевих податків і зборів до місцевих бюджетів регламентується БК України та відповідними законами про державний бюджет України на кожен рік.

При цьому дослідження положень нормативно-правових актів, що безпосередньо регламентують місцеве оподаткування, дозволяє стверджувати, що правове регулювання місцевого оподаткування в Україні характеризується дуалізмом, що полягає у встановленні місцевих податків та зборів «податковим законом» та їх введенні «податковими рішеннями».

Список літератури: 1. Костов Милчо. Финансови правни отношения / Костов Милчо. – София : Изд-во на Българската Академия на науките, 1979. – 255 с. 2. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В. М. Горшенев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 258 с. 3. Пришва Н. Ю. Податкове право : [навч. посіб.] / Н. Ю. Пришва. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 368 с. 4. Податковий кодекс України : закон України від 02.12.2010 № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14, 15–16, 17. – Ст. 112. 5. Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. – М. : Статут, 1999. – 712 с. 6. Фаткулин Ф. Н. Проблемы теории государства и права : [курс лекций] / Ф. Н. Фаткулин. – Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1987. – 336 с. 7. Алексеев С. С. Теория права / С. С. Алексеев. – М. : БЕК, 1994. – 220 с. 8. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 9. Самсонов В. Н. Административное законодательство: понятие, содержание, реформа / В. Н. Самсонов. – Харьков : Основа, 1991. – 120 с. 10. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21.05.1997. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170. 11. Про затвердження Положення про місцеві податки і збори [Електронний ресурс] : рішення Изюмської міської ради від 28.01.2011 № 0195. – Режим доступу: http://www.dpa.kharkov.ua/page1.php?topic=14_p. 12. Про встановлення місцевих податків і зборів в м. Києві [Електронний ресурс] : рішення Київської міської ради від 23.06.2011 № 242/5629. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MR110254.html. 13. Рябець Н. В. Сучасні особливості справляння місцевих податків та зборів (приклад міста Києва) [Електронний ресурс] / Н. В. Рябець // Економічні науки. – 2011. – № 1. – С. 51–56. – Режим доступу: http://www.rusnauka.com/7_NMIW_2011/Economics/3_80788.doc.htm. 14. Кофлан В. М. Правове регулювання місцевих податків і зборів в Україні : [монографія] / В. М. Кофлан. – Ірпінь : НАДПСУ, 2005. – 176 с. 15. Ославський М. Особливості фінансово-правового регулювання місцевих податків і зборів / М. Ославський // Право України. – 2007. – № 11. – С. 77–80. 16. Про затвердження Порядку надання роз'яснень окремих положень податкового законодавства : наказ ДПА України від 12.04.2003 № 176 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 17. – Ст. 162. 17. Про затвердження Узагальнюючого податкового роз'яснення щодо окремих місцевих податків і зборів : наказ ДПА України від 25.03.2010 № 184 // Урядовий кур'єр. – 07.04.2010. – № 63. 18. Про розгляд листа [ТзОВ «Край – 2» від 12.01.2011 № 91 щодо придбання торгових патентів на провадження діяльності у сфері розваг] [Електронний ресурс] : лист ДПА України від 15.02.2011 № 2977/6/15-0116. – Режим доступу: <http://www.kompmp.rada.gov.ua/kompmp/doccatalog/document?id=48465>. 19. Бюджетний кодекс України : закон України від 08.07.2010 № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. –

Ст. 572. 20. Про Державний бюджет України на 2011 рік : закон України від 23.12.2010 № 2857-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 7–8. – Ст. 52.

Надійшла до редколегії 23.01.2012

Дано определение системы основных нормативно-правовых актов, которые регулируют местное налогообложение в Украине и порядок поступлений местных налогов и сборов в местные бюджеты. Отдельное внимание уделено определению понятий: налоговый закон, налоговые решения, налоговые разъяснения. Как следствие, автором обоснована позиция, согласно которой нормативно-правовое регулирование местного налогообложения в Украине характеризуется дуализмом.

Determination of the system of basic normative-legal acts, that regulate local taxation in Ukraine and order of receivables of community charges and collections in local budgets, are determined. Separate attention is spared to determination of concepts: tax law, tax decision, tax elucidations. As a result, the author made his position, that normative-legal adjusting of local taxation in Ukraine is ambivalent.

УДК 251.72+351.863(477)

С. В. Симов'ян

КОНТРОЛЬНА ДІЯЛЬНІСТЬ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ ЯК ЗАСІБ ПРОТИДІЇ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ ЗЛОЧИННИХ ДОХОДІВ

Визначено види методів контролю, які є в розпорядженні Національного банку України. Доведено, що банківський контроль у сфері легалізації злочинних доходів є різновидом фінансового і необхідною складовою сучасної державної концепції боротьби з незаконним відмиванням коштів.

Посилення ролі банківської системи в ринкових умовах господарювання стало причиною розроблення нових форм та методів контролю з метою недопущення використання фінансових установ зокрема банків, в цілях, що можуть перешкоджати виконанню завдань, які поставлені перед державою. Значна роль у досягненні цієї мети належить встановленню ефективної процедури контролю з боку Національного банку України у сфері легалізації (відмивання) злочинних доходів.

Одержання нелегальних доходів від наркобізнесу, торгівлі людьми, контрабанди й інших злочинів є початковим етапом у процесі відмивання грошей. На наступних стадіях за допомогою різних схем кримінальні гроші потрапляють у легальну фінансову систему, де відбувається рух цих коштів по різних каналах, у тому числі і через рахунки в банках. Таким чином, з використанням банківської системи приховуються джерела походження капіталу, що власне і являє собою легалізацію незаконних доходів. Виходячи з цього для запобігання та протидії легалізації незаконно отриманих

доходів використання банківського контролю за проведенням фінансових операцій просто необхідно.

Ефективність запобігання та протидії легалізації доходів залежить від спрямованості зусиль окремих банківських організацій, банківської системи в цілому і уповноважених державних установ. У координації заходів щодо протидії легалізації злочинно отриманих доходів має брати участь Національний банк України (НБУ), тому що має достатні адміністративні важелі для цього і в нього вже є певні напрацьовані методики контролю за банками. Окрім встановлення обов'язків фінансових установ у сфері запобігання та протидії легалізації доходів є ще кілька причин, що спонукають фінансові установи для розроблення та вдосконалення процедури внутрішнього контролю. Так, необхідність виконання вимог FATF, посилення контролю з боку НБУ та Державного комітету фінансового моніторингу (ДКФМ), неможливість повноцінної інтеграції у світову банківську систему – це фактори, які дають українським банкам імпульс до розроблення власних методик боротьби з легалізацією злочинно отриманих доходів. Крім того, виходячи зі світового досвіду, можна стверджувати, що найголовнішим стимулом для банків у боротьбі з легалізацією є необхідність збереження своєї бездоганної репутації в очах клієнтів, акціонерів, потенційних інвесторів і контролюючих органів. Таким чином, на даний момент боротьба з легалізацією доходів, одержаних злочинним шляхом, через проведення контролю – це одне з важливих завдань банківської системи взагалі та НБУ як головного банку цієї системи зокрема.

Окремі аспекти проблеми боротьби з легалізацією злочинних доходів містяться у працях О. М. Бандурки [1], А. Ф. Волобуєва [2], Н. О. Гуторової [3], В. М. Поповича [4]. Сучасним проблемам організаційно-правового забезпечення фінансового контролю з боку банків присвячені праці вітчизняних науковців, зокрема Е. О. Алісова [5], В. С. Симов'яна [6], А. К. Воронової і М. П. Кучерявенка [7], О. П. Гетманець [8], А. О. Монаєнко [9], О. П. Орлюк [10], Л. А. Савченко [11] та інших. Проте застосування контрольних заходів з боку НБУ як засобу протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, не розглядалося.

Мета статті – проаналізувати існуючі в теорії фінансового права вчення про основні ознаки фінансового і банківського контролю і визначити правові засоби, які можуть бути використані в діяльності НБУ для протидії легалізації злочинних доходів як складової сучасної нової державної правової концепції боротьби з легалізацією доходів, одержаних злочинним шляхом.

Сутність фінансового контролю впливає з об'єктивно властивої фінансам контрольної функції і традиційно розглядається в юридичній науці як цілеспрямована діяльність відповідних державних органів влади, недержавних організацій по контролю за законністю та обґрунтованістю формування, розподілу та використання фінансових ресурсів, що знаходяться у розпорядженні держави [7].

Особливе місце фінансового контролю в загальній системі державного контролю зумовлено його специфікою. Об'єктивно властива фінансам здатність виражати специфічний аспект виробничих відносин у будь-якій сфері робить фінансовий контроль, з одного боку, всеохоплюючим, а з іншого – залежність здійснення цього контролю від певних суб'єктів конкретизується у видах цих суб'єктів, їх правовому статусі та повноваженнях стосовно не взагалі фінансів, а конкретного предмета фінансового контролю. Тому бюджетний контроль, податковий контроль, банківський контроль та інші становлять окремі одиничні різновиди фінансового контролю. Оскільки отримання злочинних доходів і їх використання через фінансові установи України прямо впливає – залежність функціонування фінансової системи української держави і стабільність банківської діяльності, такі доходи, з метою недопущення їх легалізації (відмивання), також є предметом фінансового контролю.

Відповідно до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» (Закон України «Про запобігання...») доходи, одержані злочинним шляхом, – це будь-яка економічна вигода, одержана внаслідок вчинення суспільно небезпечного діяння, що передує легалізації (відмиванню) доходів, яка може складатися з матеріальної власності чи власності, що виражена в правах, а також включати рухоме чи нерухоме майно та документи, які підтверджують право на таку власність або частку в ній [12].

Чинним законодавством України визначаються також органи та методи контролю за виконанням законів у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму (ст. 25 Закону України «Про запобігання...») та фінансові санкції за порушення законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, що свідчить про наявні елементи процедури контролю.

Таким чином, проблема створення запобіжних заходів щодо легалізації злочинних доходів пов'язана з фінансовим контролем, сферою його застосування та методами здійснення. Для виявлення ефективних заходів контролю проаналізуємо сферу його застосування, тобто процес легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом.

У юридичній літературі існують різні точки зору щодо сутності процесу легалізації (відмивання) злочинних доходів, понятійного апарату цього явища. На думку В. М. Поповича, для юридичного аналізу проблем кваліфікації дій правопорушників у банківській сфері необхідно поділити загальний механізм здійснення корисливих посягань за допомогою фіктивно утворених грошових коштів на чотири етапи: утворення фіктивних грошових коштів, їх відмивання, повернення відмитих, але по своїй суті фіктивних грошових коштів ініціаторам їх створення та використання [4]. Експерти

ООН, які беруть участь у розробленні заходів боротьби з легалізацією злочинних доходів, також у своїй роботі використовують чотирифазову модель відмивання грошей [13]. А. Ф. Волобуєв стверджує, що яким би не було походження брудних грошей та якими б шляхами вони не просувалися, у цьому процесі можна виділити п'ять етапів [2, с. 81–82]. Міжнародною організацією FATF використовується найбільш розповсюджена модель процесу відмивання грошей, яка одержала назву трифазової. Ця модель заснована на поділі процесу легалізації на три основні фази: розміщення (placement), розшарування (layering) і інтеграції (integration). Щоправда, на практиці найчастіше перелічені стадії відмивання проходять одночасно або накладаються одна на іншу [14]. Всі наведені моделі легалізації мають право на існування і всі здійснюються переважно через банки або через інші фінансові установи.

Правовий статус і повноваження НБУ як органу банківського контролю реалізується на підставі завдань і принципів. Виходячи із завдань і принципів банківського контролю діяльність НБУ повинна реалізовуватися в умовах незалежності, об'єктивності та відповідальності і мати законний, ефективний, плановий, компетентний та гласний характер. Враховуючи чинне законодавство та практику діяльності НБУ проаналізуємо відповідність сучасного становища центрального банку заданим цілям і принципам.

Принцип законності в банківській діяльності, в тому числі контрольній, реалізується згідно з Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами, які приймаються на підставі Конституції України та визначають контрольні повноваження. Відповідно до ст. 9 Закону України «Про Національний банк України» контроль за виконанням Основних засад грошово-кредитної політики покладається на Раду Національного банку. Згідно зі ст. 55 Закону України «Про Національний банк України» НБУ здійснює функції банківського регулювання та нагляду за діяльністю банків у межах та порядку, передбачених законодавством України [15]. Відповідно до цієї норми об'єктом контролю з боку НБУ є діяльність підконтрольних осіб щодо дотримання банківського законодавства, нормативно-правових актів НБУ та економічних нормативів у повноваженнях НБУ встановлювати заходи відповідальності банків за порушення банківського законодавства. Закон проголошує, що до підконтрольних осіб належать банки, їх підрозділи, афілійовані та спорідненні особи банків на території України та за кордоном, банківські об'єднання, представництва та філії іноземних банків в Україні, а також інші юридичні та фізичні особи.

Принцип незалежності в контрольній діяльності НБУ реалізується неоднозначно. Підпорядкованість та звітність центрального банку обмежує його самостійність і незалежність, проте забезпечує відповідальність як контролюючого суб'єкта. Згідно з чинним законодавством України немає норм, які надають державі право втручатися в оперативну діяльність НБУ і навпаки – НБУ має

широкі повноваження щодо визначення грошово-кредитної політики, її впровадження і контролю.

Оскільки НБУ здійснює державне регулювання діяльності банків як безпосередньо, так і через створені ним органи, які у ст. 61 Закону України «Про Національний банк України» визначаються як органи банківського нагляду, розглянемо їх склад і повноваження детально.

Повноваження Ради Національного банку як керівного органу НБУ встановлюються нормами Закону України «Про Національний банк України». Згідно із Законом Рада Національного банку виконує контрольну функцію наступними засобами: аналізує вплив грошово-кредитної політики України на стан соціально-економічного розвитку країни (п. 2 ст. 9); затверджує кошторис доходів та витрат НБУ (п. 4 ст. 9); визначає аудиторську компанію для проведення аудиторської перевірки НБУ, розглядає аудиторський висновок, затверджує бухгалтерський баланс НБУ та оприлюднює (п. 6 ст. 9); затверджує щорічно до 1 липня звіт про виконання кошторису НБУ та розподіл прибутку за звітний бюджетний рік (п. 7 ст. 6); має право відкладального вето щодо рішень Правління НБУ (ст. 13); дає оцінку діяльності Правління НБУ щодо виконання основних засад грошово-кредитної політики та інших обов'язкових для виконання рішень (п. 11 ст. 9). Повноваження Ради Національного банку обмежені, оскільки вона не має права втручатися в оперативну діяльність Правління НБУ і застосування права вето також залежить від підтримки членів Правління НБУ (повинно підтримуватися двома третинами від загальної кількості членів Правління НБУ не пізніше п'ятиденного строку від дня застосування вето) [15].

Отже, визначені повноваження свідчать, що контроль з боку Ради Національного банку пов'язаний переважно з виконанням функцій внутрішнього банківського контролю. До того ж Голова Правління НБУ обов'язково входить до складу Ради Національного банку. При невиконанні або неналежному виконанні правлінням НБУ рішень Ради Національного банку, які є обов'язковими, Рада Національного банку має право звернутися для викладення своїх позицій до Голови НБУ або Верховної Ради України, або Президента України. Звернення до Голови НБУ при спірних питаннях, як і такий результат контролю, як звернення з власними позиціями, підкреслює підпорядкування Ради Національного банку його керівнику і значно обмежує результативність контрольних дій.

Внаслідок цих повноважень щодо контрольної діяльності Ради Національного банку напрошується висновок про її залежний від Правління НБУ стан, а також про її повноваження щодо здійснення внутрішньобанківських контрольних функцій. Однак право Ради Національного банку на аналіз виконання грошово-кредитної політики в країні і надання оцінки цієї діяльності свідчить про наявність повноважень щодо виконання заходів державного зовнішнього фінансового контролю за діяльністю банків у широкому розумінні, тобто за виконанням засад грошово-кредитної політики

держави. За невиконання цих вимог повноваження Ради Національного банку достроково припиняються за рішенням Президента України або Верховної Ради України, що підкреслює відповідальність з боку Ради Національного банку як суб'єкта банківського контролю за діяльністю центрального банку.

У сучасній системі внутрішніх органів НБУ для здійснення зовнішнього контролю за банками, крім Ради Національного банку, існують і інші контролюючі суб'єкти. Організаційні основи та структура органів НБУ уповноважених на здійснення регулятивних та контрольних функцій були закладені у 1997 р. Положенням про структуру системи банківського нагляду Національного банку України та його повноваження щодо адекватного реагування на порушення в діяльності комерційних банків, затвердженим постановою Правління НБУ [16].

З метою координації наглядових процесів і контролю за їх здійсненням у 2006 р. в НБУ було створено Дирекцію з банківського регулювання та нагляду, якій підпорядковані шість підрозділів і на цей час (станом на 01.01.2012), серед яких Департамент з питань запобігання використанню банківської системи для легалізації кримінальних доходів та фінансування тероризму. В структурі НБУ функціонує відділ контролю за дотриманням наглядових регламентів, який підпорядковано заступнику голови НБУ [17].

Контрольна діяльність НБУ реалізується в повноваженнях її органів та установ у певних формах і методах. Закон України «Про Національний банк України» (ст. 61) встановлює, що регулятивні функції НБУ здійснюються у відповідних **формах**, визначених Законом України «Про банки і банківську діяльність» Згідно з чинною статтею регуляторні повноваження НБУ використовуються для здійснення наглядових, тобто насправді контрольних функцій, оскільки йдеться про перевірки. Так, відповідно до ст. 71 Закону України «Про банки і банківську діяльність» встановлюються засади проведення інспекційних перевірок банків. Закон встановлює, що кожний банк є об'єктом перевірки на місці інспекторами НБУ чи аудиторами, призначеними НБУ [18]. Про аудиторські перевірки мова йде в ст. 69 Закону України «Про банки і банківську діяльність». Про комплексні перевірки структурних підрозділів НБУ, що проводяться один раз на рік, визначається в ст. 69 і про зовнішні аудиторські перевірки НБУ – в ст. 70 Закону України «Про Національний банк України». Перевірки і ревізії в адміністративному і фінансовому праві завжди розглядаються як **методи**, тобто засоби проведення фінансового контролю. Оскільки право на застосування заходів впливу до банків НБУ має на підставі результатів інспекційних перевірок або результатів аналізу звітності, перевірок аудиторів тощо [17], то мова йде саме про способи контролю, тобто методи. Таким чином, є колізія в банківському законодавстві, яка потребує вирішення.

У теорії права існує думка щодо банківського контролю, який здійснюється у вигляді ліцензування, регулювання економічних

нормативів, інспектування і ревізії [9, с. 54]. З цим висновком, на нашу думку, важко погодитися: оскільки контроль за діяльністю банків здійснюється шляхом інспектування та ревізії, щодо ліцензування, то це метод адміністративного регулювання процесу створення банків, а регулювання економічних нормативів – один із засобів регулювання банківської діяльності. У методологічних документах НБУ стосовно банківського контролю діяльність з регулювання завжди відрізняється від наглядової діяльності. Так, «нагляд – це форма діяльності державних органів щодо забезпечення законності», а регулювання – процес створення системи норм і правил, які регулюють діяльність фінансових установ [10, с. 5]. Поняття «банківське регулювання» визначається законом саме як одна із функцій НБУ, що полягає у створенні системи норм, які регулюють діяльність банків, визначають закріплені принципи банківської діяльності, порядок здійснення банківського нагляду, відповідальність за порушення банківського законодавства.

Наведені положення потребують вирішення наступних питань: по-перше, про поняття «форма» як засіб виконання контрольних (наглядових) функцій НБУ, по-друге, про заходи реалізації контрольних повноважень НБУ, по-третє, про доцільність ототожнення регуляторних та контрольних функцій НБУ як це визначено в диспозиції ст. 61 Закону України «Про Національний банк України».

Щодо поняття «форма» як засіб регулятивної або контрольної діяльності в юридичній літературі існують різні точки зору. З урахуванням філософського значення поділяємо погляд науковців, які розмежовують поняття «форма» і «метод» контролю і визнають, метод фінансового контролю – це засоби, прийоми та способи, які використовуються при здійсненні контрольних функцій відповідними суб'єктами, наприклад ревізії або перевірка [8, с. 102; 11, с. 58].

У законодавстві відзначається, що заходи здійснення державного нагляду (контролю) – це планові та позапланові заходи, які здійснюються шляхом проведення перевірок, ревізій, оглядів, обстежень та інших дій [19] Оскільки банківський контроль належить до видів державного фінансового контролю, то йому також притаманні вказані методи, і перевірка згідно з чинним банківським законодавством також є методом, а не формою контролю. Таким чином, використання поняття «нагляд» у практиці діяльності НБУ зумовлює висновок, що мова йде про контроль, який здійснюється притаманними банківській діяльності методами, тобто перевітками.

Відповідно до типової моделі легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, банки здійснюють контрольні заходи, які за змістом відповідають таким видам фінансового контролю, як попередній, поточний та подальший. До засобів банківського контролю у сфері легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, належать: ідентифікація, перевірка, моніторинг, обстеження, спостереження, розслідування та вивчення.

Підґрунтям діяльності контролюючого суб'єкта з фінансового контролю спеціальної компетенції є ті завдання, для яких він

створюється. У цьому контексті згідно з чинним законодавством України фінансовий контроль у сфері легалізації злочинних доходів здійснюється органами спеціальної компетенції, до яких належать банки і головний суб'єкт банківської системи НБУ.

Аналіз законодавства та наведених підходів свідчить, що розгляд поняття і сутності банківського контролю у сфері легалізації (відмивання) злочинних доходів не можна обмежувати посиланням на методи здійснення з боку НБУ або на цілі і завдання діяльності контролюючих суб'єктів, або на їх призначення в структурі державного управління. Усе це разом є змістом контролю як засобу протидії легалізації злочинних доходів, що є в розпорядженні головного державного банку. Вважаю, що спільною ознакою такого розгляду є правова форма банківського контролю як інституту, притаманного саме системі фінансового права.

З усвідомленням суспільством важливості і необхідності активної боротьби з відмиванням грошей ця проблема набула глобального характеру. Багатьма країнами світу вживаються дієві контрзаходи протидії цьому негативному явищу – розробляється й удосконалюється нормативно-правова база протидії, продовжується розширення діяльності і якісний розвиток функціональних можливостей контролюючих і правоохоронних органів, перешкодою легальності стають державні та приватні банки, які займаються розробленням та втіленням власних систем запобігання та протидії проникненню злочинних доходів у фінансові системи країни. Ефективність боротьби з легалізацією доходів, одержаних злочинним шляхом, залежить від налагодженої системи банківського контролю, організація якого покладається на НБУ як центральний державний банк країни.

Список літератури: 1. Бандурка О. М. Інтерпол / О. М. Бандурка. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2003. – 240 с. 2. Волобуєв А. Ф. Проблеми методики розслідування розкрадань майна в сфері підприємництва / А. Ф. Волобуєв. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – 380 с. 3. Гуторова Н. О. Кримінально-правова охорона державних фінансів України : монографія / Н. О. Гуторова. – Х. : Основа, 2001. – 340 с. 4. Попович В. М. Правові основи банківської справи та її захист від злочинних посягань : Настільна книга з питань банківської справи та підприємницької економічної безпеки / В. М. Попович. – К. : Дія Плюс, 1995. – 324 с. 5. Алісов Е. О. Теоретичні проблеми правового регулювання грошового обігу в Україні / Е. О. Алісов. – Х. : Фоліо, 2004. – 288 с. 6. Симв'ян В. С. Проблеми визначення поняття «банківський контроль» в науці фінансового права / В. С. Симв'ян // Європейські перспективи. – 2011. – № 1, ч. 1. – С. 120–124. 7. Воронова Л. К. Финансовое право / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. – Х. : Легас, 2003. – 436 с. 8. Гетманець О. П. Бюджетний контроль: організаційно-правові засади : монографія / О. П. Гетманець. – Х. : Екограф, 2008. – 308 с. 9. Монаснко А. О. Правові основи державного фінансового контролю : навч. посіб. / А. О. Монаснко. – Запоріжжя : КПУ, 2008. – 152 с. 10. Орлюк О. П. Банківська система України. Правові засади організації / О. П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 240 с. 11. Савченко Л. А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні : монографія / Л. А. Савченко. – Ірпін : Акад. держ. податк. служби України, 2001. – 407 с. 12. Про запобігання та протидію легалізації

(відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму : закон України від 28 листоп. 2002 р. № 249-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/249-15>. **13.** The financial services sector in Europe. Regulatory investigation and enforcement issues in Germany [Електронний ресурс] // Freshfields Bruckhaus Deringer, September 2002. – Режим доступу: <http://www.freshfields.com/.../practice/fig/publications/pdfs/4043.pdf>. **14.** FATF-IX Annual Report (1997–1998), 25 June 1998, p. 12–13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.moneylaundering.ca/public/law/lawcanadalaw.php>. **15.** Про Національний банк України : закон України від 20 трав. 1999 р. № 679-XIV // Голос України. – 1999. – № 112. **16.** Положення про структуру системи банківського нагляду Національного банку України та його повноваження щодо адекватного реагування на порушення в діяльності комерційних банків : затв. постановою Правління Національного банку України від 17 листоп. 1997 р. № 380 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0486500-97>. **17.** Про затвердження Положення про застосування Національним банком України заходів впливу за порушення банківського законодавства : постанова Правління Національного банку України від 28 серп. 2001 р. № 369 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 41. – Ст. 1864. **18.** Про банки і банківську діяльність : закон України від 7 груд. 2000 р. № 2121-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14>. **19.** Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності закон України від 5 квіт. 2007 р. № 877-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16>. **20.** Всеобщие директивы по противодействию отмыванию доходов в частном банковском секторе : подпис. 30 окт. 2000 г., Вольсфберг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.moneylaundering.ca/public/law/lawcanadalaw.php>.

Надійшла до редколегії 22.03.2012

Определены виды методов контроля, которые находятся в распоряжении Национального банка Украины. Доказано, что банковский контроль в сфере легализации преступных доходов является разновидностью финансового и необходимой составляющей современной государственной концепции борьбы с незаконным отмыванием средств.

On The types of control methods, which are at disposal of the National bank of Ukraine, are certain. It is proved, that the banking supervision in the field of money laundering is a form of financial and necessary component of the modern state concept to combat illegal «money» means.

УДК 342.51

А. А. Стародубцев

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОХОДЖЕННЯ ПРАКТИКИ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Уточнені значення та види практики в органах внутрішніх справ, охарактеризовано її процедурні аспекти та з'ясовано особливості адміністративно-правового регулювання цього виду професійної підготовки.

© Стародубцев А. А., 2012

Сьогодні в умовах реалізації конституційних засад демократичної, правової, соціальної держави та формування громадянського суспільства однією з найбільш важливих виступає проблема удосконалення кадрового забезпечення державного апарату висококваліфікованими і компетентними фахівцями, здатними ефективно працювати у системі правоохоронних органів. Професія працівника органів системи Міністерства внутрішніх справ є однією з найскладніших. Не кожному громадянину України вдається опанувати її таємниці та стати висококласним професіоналом у сфері захисту, охорони та забезпечення прав, свобод і законних інтересів учасників суспільних відносин. Проблема ефективного професіоналізації фахівців цієї сфери є складною, багатогранною та актуальною, що й зумовило мету підготовки цієї статті, завданням якої є уточнення адміністративно-правових засад проходження практики в органах внутрішніх справ.

Загальні питання проходження служби в органах внутрішніх справ було висвітлено у працях М. І. Ануфрієва, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, В. А. Гуменюка, Є. В. Додіна, Р. А. Калюжного, А. Т. Комзюка, О. В. Негодченка, О. І. Остапенка, В. П. Петкова та ін., проте багато проблем, у тому числі адміністративно-правового регулювання проходження практики в цих, органах все ще залишаються невирішеними.

Професійна майстерність, професіоналізм, професійна компетентність потребують постійного вдосконалення та, зокрема, самовдосконалення, тобто постійного оновлення професійних знань, умінь і навичок, удосконалення психологічних, фізичних, моральних та інших якостей особистості, які дозволяють виконувати професійну діяльність на високому рівні. Таке самовдосконалення стає можливим тільки за умови сформованості в людини здатності та прагнення самостійно оволодівати новими знаннями та способами діяльності, тобто за умов сформованості пізнавальної самостійності як властивості особистості [1, с. 3]. Значну роль у цьому процесі відіграє проходження практики молодими фахівцями в органах внутрішніх справ, адже не лише знання необхідні для високоякісного виконання правоохоронних завдань, але й уміння, набуті в процесі практичної діяльності під час виконання особами рядового і начальницького складу органів, служб і підрозділів внутрішніх справ своїх посадових обов'язків.

Практичне навчання у системі професійної підготовки персоналу органів, служб і підрозділів внутрішніх справ ґрунтується на тому, що особистість фахівця-правоохоронця розвивається в діяльності та спілкуванні. Діяльність, в якій реалізуються творчі сили, здібності державного службовця, його знання, вміння та навички, зумовлює об'єктивну необхідність та суб'єктивний сенс безперервної професійної освіти осіб рядового і начальницького складу. На те, що навчальна ознайомча практика курсантів і слухачів вищих навчальних закладів МВС України є невід'ємною та

важливою складовою навчально-виховного процесу, вказують О. І. Нікітенко, А. В. Бережний і В. А. Ткаченко [2, с. 3].

Так, на сьогодні відповідно до вимог законів України «Про освіту» [3], «Про вищу освіту» [4], «Про міліцію» [5], Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ [6] та з метою підвищення якості та ефективності практичної підготовки слухачів і курсантів вищих навчальних закладів Міністерства внутрішніх справ України затверджено Положення про практичну підготовку слухачів і курсантів вищих навчальних закладів МВС України [7], яке визначає порядок організації практики та стажування слухачів і курсантів вищих навчальних закладів МВС України в органах і підрозділах внутрішніх справ.

Відповідно до п. 1.3 цього Положення невід'ємною складовою частиною практичної підготовки осіб перемінного складу ВНЗ денної форми навчання є практика у комплектуючих підрозділах МВС України, що здійснюється з метою закріплення теоретичних знань, отриманих на певному етапі навчання відповідно до напрямку, спеціальності (спеціалізації), набуття і вдосконалення професійних навичок і вмінь. Перелік видів практики для кожного напрямку, спеціальності (спеціалізації), їх форми, тривалість і терміни проведення визначаються у навчальних планах.

Основними видами практики у ВНЗ є ознайомча, навчальна і стажування. Ознайомча практика проводиться для ознайомлення курсантів 1-го курсу з оперативно-службовою діяльністю міськрайлінорганів внутрішніх справ, їх структурних підрозділів і служб. Метою цього виду практики є набуття курсантами практичних навичок, що відповідають кваліфікаційним вимогам професії «міліціонер», у підрозділах ГУМВС, УМВС, УМВСТ за місцем дислокації ВНЗ. Термін проведення ознайомчої практики – до 1 місяця (обсяг годин визначається навчальним планом). Завершується ознайомча практика складанням комплексного екзамену та врученням сертифіката на право самостійного несення служби.

Навчальна практика проводиться у навчальний та позанавчальний час зі слухачами та курсантами 2–3-го курсів у формі залучення їх до охорони громадського порядку, профілактики правопорушень, участі у розкритті злочинів, несення служби у складі слідчо-оперативної групи з обов'язковим урахуванням напрямку, спеціальності та спеціалізації підготовки. Проходження навчальної практики курсантами 2-го курсу передбачає набуття практичних навичок роботи у підрозділах міліції громадської безпеки (ППС, ДІМ, ДАІ тощо), 3-го курсу – у підрозділах кримінальної міліції та слідства. Навчальна практика слухачів ВНЗ проводиться на посаді, з якої особу направлено на навчання або заплановано її призначення. Для проходження практики слухачі й курсанти відряджаються до ГУМВС, УМВС, УМВСТ, якими вони були направлені на навчання чи за місцем дислокації ВНЗ, або до підрозділів поліції (міліції) закордонних країн, з якими укладено угоди про співпрацю.

Під час проходження навчальної практики слухачі й курсанти можуть бути залучені до охорони громадського порядку в місцях масового відпочинку. Підставами проведення такого виду навчальної практики є угоди між ВНЗ та органами чи підрозділами внутрішніх справ. Термін проведення навчальної практики на 2-му та 3-му курсах – до 1 місяця (обсяг годин визначається навчальним планом).

Стажування є завершальним етапом підготовки майбутніх фахівців для здобуття певного освітньо-кваліфікаційного рівня згідно з напрямом, спеціальністю та спеціалізацією навчання і проводиться після опанування теоретичної частини та перед складанням державних іспитів чи виконанням дипломної роботи (проекту). Для проходження стажування слухачі та курсанти випускного курсу відряджаються до ГУМВС, УМВС, УМВСТ, у яких планується їх призначення після закінчення ВНЗ. Термін проведення стажування – до чотирьох місяців (обсяг годин визначається навчальним планом). У процесі проходження практики керівниками практики від ВНЗ та органу внутрішніх справ усебічно вивчаються ділові, моральні та особисті якості слухачів і курсантів для прийняття рішення щодо здатності майбутнього фахівця виконувати функціональні обов'язки на відповідних посадах в органах внутрішніх справ. Уся ця інформація викладається у відповідному документі – характеристиці.

Саме під час практичної реалізації теоретичних здобутків у сфері правоохоронно-правозабезпечувальної діяльності працівники органів системи МВС України набувають для високоякісного виконання посадових обов'язків службово-професійні вміння й навички. Адже професійні вміння передбачають опанування різними «техніками» поведінки працівника органів внутрішніх прав, які застосовуються ними для реалізації обов'язків і функцій у процесі діяльності. Вони виступають вихідними елементами цілісної технології його соціально-професійної роботи. Навички відображають набуту здатність працівника виконувати професійні дії, прийоми, конкретні посадові функції [1, с. 6–7].

Щодо порядку проходження практики, то і її зміст, і послідовність визначаються програмою практики, яка складається ВНЗ згідно з навчальним планом та напрямом, спеціальністю (спеціалізацією) і за погодженням із представниками відповідних служб органу внутрішніх справ затверджується керівником навчального закладу. У програмі практики зазначаються: мета і завдання практики, права і обов'язки осіб, що беруть участь в організації та проведенні практики, перелік навичок, які повинні набути слухачі й курсанти, методичні поради щодо їх виконання, зміст і порядок оформлення звітних матеріалів. Проходження практики здійснюється на основі програми практики за індивідуальним планом роботи слухача чи курсанта, який затверджується керівником. Додатковими видами практичної підготовки курсантів є залучення їх до: 1) участі в охороні громадського порядку; 2) роботи у складі слідчо-оперативних груп підрозділів внутрішніх справ; 3) несення

служби у складі добових нарядів із забезпечення діяльності ВНЗ та його структурних підрозділів. Додаткові види практичної підготовки курсантів проводяться факультативно. Сумарний час проведення зазначених видів практичної підготовки для курсантів 2-го і 3-го курсів навчання протягом навчального року має складати кількість годин, визначених для чотирьох тижнів навчання (1 місяць). З метою забезпечення контролю за ходом виконання програми практики кожен слухач і курсант під час проходження практики веде щоденник. Після закінчення практики слухачі та курсанти подають до ВНЗ такі документи:

- ознайомчої практики – щоденник, характеристику-відгук, звіт курсанта;
- навчальної – щоденник, характеристику-відгук, звіт слухача чи курсанта;
- стажування – індивідуальний план стажування, щоденник стажування, характеристика-відгук, звіт про виконання програми стажування курсанта.

Слід погодитись із Ю. К. Єрьоміним, який наголошує, що основне призначення виробничої практики полягає в тому, щоб стати дієвим засобом активізації усього навчального процесу. Практика має озброїти майбутнього молодого спеціаліста теоретичними і методологічними принципами підходу до явищ дійсності, до проблем трудової суспільної діяльності, духовного життя, побуту – усього того, що складає основний зміст роботи спеціаліста, керівника у трудовому колективі [8, с. 52].

Відповідно до Методичних рекомендацій про організацію роботи з молодими фахівцями по закріпленню їх на службі в органах внутрішніх справ України [9], відповідальність за стан роботи з молодими фахівцями покладається на керівників відповідних органів, підрозділів внутрішніх справ та їх заступників по роботі з кадрами. Результати проходження практики оцінюються комісіями з урахуванням попереднього вивчення звітних матеріалів, висновків керівників органів внутрішніх справ, у яких проводилася практика, доповідей слухачів і курсантів та їх відповідей на отримані запитання. До складу комісії входять керівники й досвідчені працівники органів внутрішніх справ, фахівці галузевих служб і викладачі відповідних кафедр ВНЗ за напрямом, спеціальністю (спеціалізацією). Результати захисту практики показуються в атестаціях слухачів і курсантів та фіксуються в особових справах випускників ВНЗ. Захист результатів практики здійснюється в органах внутрішніх справ в останні дні її проходження або у ВНЗ протягом перших десяти днів семестру, який починається після практики. Загальні підсумки практики і заходи щодо її подальшого вдосконалення обговорюються на оперативних нарадах в органах внутрішніх справ, на засіданнях учених рад і відповідних кафедр ВНЗ, загальних зборах курсантів. Слухачеві, курсантові, який не виконав програму практики, отримав негативний висновок про

якість її відпрацювання або незадовільну оцінку під час захисту практики, керівником ВНЗ може бути надано право повторного її проходження в органах внутрішніх справ, за місцем дислокації ВНЗ, під час канікулярної відпустки. Після повторного проходження практики здійснюють її захист. У випадку повторного невиконання програми практики, отримання негативного висновку про якість її відпрацювання або незадовільної оцінки під час захисту практики, курсанти й слухачі відраховуються із ВНЗ у встановленому порядку. Курсанти, що отримали незадовільні оцінки за результатами захисту стажування, до складання державних екзаменів та до захисту дипломних проектів (робіт) не допускаються як такі, що не виконали всіх вимог навчального плану.

Практичне навчання, як стверджує О. В. Негодченко, передбачає послідовне наближення характеру навчальної діяльності до специфіки роботи майбутнього фахівця, посилення зв'язків навчального закладу з діяльністю органів внутрішніх справ, систематичний аналіз їх працівниками рівня підготовки молодих спеціалістів та постійну співпрацю з навчальними закладами з метою вдосконалення навчального процесу, оперативного внесення змін у його організацію, навчальне, методичне та наукове забезпечення, якщо цього вимагає боротьба зі злочинністю [10, с. 51]. Із цим неможливо не погодитись, оскільки упущення у практичній підготовці працівників органів, служб і підрозділів внутрішніх справ негативно позначатись на дисципліні й законності в діяльності осіб рядового та начальницького складу, якості та ефективності виконання ними своїх функціонально-посадових обов'язків щодо захисту, охорони і забезпечення прав, свобод і законних інтересів учасників суспільних відносин.

Отже, призначення професійної підготовки працівників органів внутрішніх справ у суспільній життєдіяльності досить вагоме. Тому належна організація та забезпечення професійної підготовки працівників органів внутрішніх справ сприяє не тільки підготовці правоохоронців до висококваліфікованого та ефективного виконання своїх функціональних обов'язків, а й нормальному розвитку суспільства, його подальшому прогресу в умовах стабільного рівня безпеки та громадського порядку. Важливість професійної освіти працівників органів і підрозділів системи Міністерства внутрішніх справ України зумовлена також її роллю в досягненні таких соціально-важливих завдань, які безпосередньо пов'язані з підготовкою висококваліфікованих фахівців у сфері правоохоронної діяльності щодо захисту прав, свобод і законних інтересів учасників суспільних відносин у процесі динамічного розвитку громадянського суспільства та правової держави [11, с. 67].

Таким чином, практичне навчання працівників органів системи Міністерства внутрішніх справ – невід'ємна і обов'язкова складова їх професійної підготовки. З одного боку, сутність практичного навчання полягає у створенні системи вмінь і навичок особового

складу щодо захисту, охорони та забезпечення прав, свобод і законних інтересів учасників суспільних відносин, з іншого – сприяє адаптації працівників до безпосередньої високоякісної службової діяльності, що, в майбутньому, може стати фундаментальною основою для здійснення службової кар'єри.

Список літератури: 1. Горбач Н. Л. Формування пізнавальної самостійності курсантів вищих навчальних закладів МВС як основа підвищення їх професійної підготовки : [навч. посіб.] / Н. Л. Горбач, І. В. Ващенко, В. О. Тюріна. – К. : Міжнар. фінансова агенція, 1998. – 38 с. 2. Никитенко А. И. Организация учебной ознакомительной практики курсантов высших учебных заведений МВД Украины в подразделениях участковых инспекторов милиции / А. И. Никитенко, А. В. Бережной, В. Л. Ткаченко. – Луганск : РИО ЛИВД, 2001. – 46 с. 3. Про освіту : закон України від 23 трав. 1991 р. № 1060-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 34. – Ст. 451. 4. Про вищу освіту : закон України від 17 січ. 2002 р. № 2984-ІІІ // Офіційний вісник України. – 2002. – № 8. – Ст. 327. 5. Про міліцію : закон України від 20 груд. 1990 р. № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20. 6. Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 29 лип. 1991 р. № 114 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/114-91-п>. 7. Положення про практичну підготовку слухачів та курсантів вищих навчальних закладів МВС України : затв. наказом МВС України від 25 січ. 2008 р. № 30 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MVS063.html. 8. Еремін Ю. К. Связь общественно-политической практики студентов с преподаванием общественных наук как условие ее эффективности / Ю. К. Еремін // Общественно-политическая практика студентов (вопросы теории и методики : [метод. пособие] / под ред. В. П. Агафанова. – М. : Высш. школа, 1980. – С. 47–56. 9. Про впровадження методичних рекомендацій про організацію роботи з молодими фахівцями по закріпленню їх на службі в органах внутрішніх справ : вказівка МВС України від 31 трав. 2002 № 4964/Ан. – К., 2002. – 18 с. 10. Негодченко О. В. Удосконалення практичної спрямованості навчального процесу закладів освіти МВС України / О. В. Негодченко // Стан та перспективи розвитку відомчої системи освіти і науки МВС України : матеріали наук.-практ. конф. – Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2001. – С. 50–55. 11. Порядок проходження служби в органах внутрішніх справ України : [навч. посіб.] / за заг. ред. М. І. Іншина, О. М. Музичука. – Х. : Титул, 2009. – 272 с.

Надійшла до редколегії 19.03.2012

Уточнены значение и виды практики в органах внутренних дел, охарактеризованы её процедурные аспекты и выяснены особенности административно-правового регулирования данного вида профессиональной подготовки.

A value and types of practice are specified in the organs of internal affairs, its procedural aspects are described and the features of the административно-правового adjusting of this type of professional preparation are found out.

УДК 336.02

В. І. Теремецький

ПРОБЛЕМА ВИЗНАЧЕННЯ ОБ'ЄКТА У СТРУКТУРІ ПОДАТКОВИХ ПРАВОВІДНОСИН

Розглянуто питання про об'єкт податкових правовідносин, з'ясовано місце об'єкта у структурі досліджуваних правовідносин. Досліджено співвідношення понять «об'єкт податкових правовідносин» та «об'єкт оподаткування». Запропоновано авторське визначення поняття об'єкта податкових правовідносин, проведено аналіз його характерних ознак та особливостей.

Податкові правовідносини є однією з інституційних категорій податкового права, що відображає його своєрідність і місце у правовій системі України.

Податкові правовідносини є системою, що складається з різнопланових елементів, які утворюють його структуру. Під структурою податкового правовідношення розуміють внутрішню будову і взаємозв'язок елементів такого правового відношення. Структура податкових правовідносин розкривається через категорії, які складають сукупність її елементів. Саме щодо складу останніх у теорії податкового права існують різні наукові погляди. Так, В. Б. Марченко, М. Ф. Легкова вважають, що до складу податкових правовідносин входять підстави їх виникнення [1, с. 43]. На думку Ю. О. Крохіної, «об'єкт правовідношення не входить у структуру податкового правовідношення. Він перебуває поза рамками податкового правовідношення» [2, с. 208].

Однак домінуючою серед науковців (М. П. Кучерявенко, В. А. Мальцев, В. О. Яговкіна та ін.) є позиція, відповідно до якої структуру податкових правовідносин, як і структуру будь-яких інших правових відносин, утворюють наступні три елементи: 1) об'єкти правовідносин; 2) суб'єкти правовідносин; 3) зміст правовідносин. Ця позиція науковців заслуговує на підтримку, оскільки відповідає логіці побудови взаємозв'язків податкових правовідносин. До того ж, об'єкт і суб'єкт податкових правовідносин відображають найважливіші характеристики того чи іншого правовідношення, а зміст правовідношення надає характеристику структурно-логічному зв'язку між суб'єктами та об'єктом. Відсутність хоча б одного з цих елементів не дозволяє отримати повне уявлення про податкове правовідношення. Отже, податкові правовідносини мають традиційну триелементну структуру: об'єкт, суб'єкт і зміст.

У рамках цієї статті пропонуємо звернутися до аналізу одного з елементів структури податкового правовідношення – її об'єкта. Проблема об'єкта правовідносин є найбільш складною і дискусійною в теорії податкового права. Суть наукових суперечок з приводу

об'єкта податкових правовідносин ведеться, починаючи з того, чи є взагалі об'єкт елементом податкових правовідносин, і закінчуючи постановкою питання, що розуміти під об'єктом податкових правовідносин.

Серед сучасних науковців, які займаються вивченням цієї проблеми, можна відзначити М. В. Карасьову, Ю. О. Крохину, М. П. Кучерявенка, В. А. Мальцева, Л. А. Савченко, В. О. Яговкіну та ін. Однак вчені й досі не дійшли єдиної думки щодо визначення сутності цієї правової категорії та її місця в механізмі адміністративно-правового регулювання податкових відносин. У зв'язку з цим немає і єдиного загальноприйнятого визначення поняття податкових відносин. Тому метою статті є визначення змісту об'єкта податкових правовідносин, а також співвідношення таких суміжних правових категорій, як «об'єкт податкових правовідносин», «об'єкт права» та «об'єкт оподаткування», що має важливе теоретичне і практичне значення.

У загальній теорії права виділяють наступні теорії об'єкта правовідносин: моністична (автори якої відстоюють єдність об'єкта правовідносин) і плюралістична (множинність об'єктів правовідносин). Прихильники моністичної теорії (С. М. Братусь, Д. М. Генкін, О. С. Іоффе, Б. С. Нікіфоров, Я. М. Магазінер та ін.) визнавали об'єктом поведінку суб'єктів (тільки зобов'язаних, або зобов'язаних і уповноважених у сукупності) або суспільні відносини в цілому, які включають до свого складу, в тому числі й дії учасників. Прихильники цієї концепції, зокрема О. С. Іоффе, М. Д. Шаргородський, стверджували, що ані речі, ані будь-які інші явища об'єктивної дійсності не здатні реагувати на вплив з боку прав і обов'язків. Таку здатність має лише людська поведінка [3, с. 230]. Крім того, дослідники цієї позиції визнавали необхідним визначити у правовідносинах місце предметів матеріального світу. Спроби визначити це місце приводили або до виникнення «двоповерхових» теорій об'єкта, що, за зауваженням багатьох дослідників, тільки ускладнює проблему, але не завжди вирішує її, або до ускладнення категорії об'єкта, введенню в неї як складової частини предметів матеріального світу.

Плюралістична теорія об'єкта правовідносин розглядалась у працях М. М. Агаркова, М. Г. Александрова, Й. Л. Брауде, С. Й. Вільнянського, М. В. Гордона, О. О. Красавчікова, І. Б. Новицького, Г. І. Петрова, В. І. Серебровського, Л. С. Явича, К. К. Яічкова. Звернемось до аналізу позицій цієї групи науковців. Так, С. Й. Вільнянській до об'єкта правовідносин відносив матеріальні предмети (речі), гроші, особисті блага, послуги, твори творчої діяльності [4, с. 84]. К. К. Яічков під об'єктом правовідносин розумів речі, послуги, продукти духовної творчості, особисті блага, права та ін. [5, с. 130, 140]. М. М. Коркунов відокремлює наступні різновиди об'єкта: власні сили суб'єкта, сили природи, сили інших людей, сили суспільства [6, с. 155]. Таким чином, науковці, що підтримували цю теорію,

визначали об'єкт правовідносин як множинність об'єктів. На нашу думку, плюралістична теорія об'єкта правовідносин більш вдало відображає різноманітність існуючих правовідносин, вона враховує різноманіття існуючих об'єктів правовідносин, а не зводить їх тільки до дій суб'єктів, вчинків людей.

Необхідно зауважити, що сутність об'єкта правовідносин визначалась прихильниками плюралістичної та моністичної теорій практично однаково: як те, на що спрямовані права та обов'язки, або поведінка суб'єктів правовідносин [7, с. 20]. Однак, крім цих теорій відносно визначення об'єкта правовідносин існує теорія «без-об'єктних правовідносин» (наприклад, Р. О. Халфіна, С. Ф. Кечек'ян, В. М. Протасов [8, с. 211; 9, с. 138; 10, с. 108], Ю. А. Крохіна [2, с. 208]). Відповідно до цього наукового напрямку (теорія «без-об'єктних правовідносин»), у структурі кожного окремого правовідношення взагалі не виокремлюється об'єкт. Однак, об'єкт правового відношення не можна виключати зі структури правовідношення, оскільки його значення є важливим як для розвитку правовідносин у цілому, так і для правильного визначення їх структури зокрема. Як вказує А. Б. Венгеров, об'єкт правовідносин не є «пасивним елементом», оскільки впливає на зміст конкретного суб'єктивного права, юридичних обов'язків [11, с. 483]. Отже, не можна обмежити правовідношення виділенням у його структурі лише суб'єктів, наділених правами і обов'язками. Відсутність дефініції об'єкта правовідносин може мати негативні наслідки для практичного застосування правових норм. Зокрема, за відсутності категорії об'єкта виникає проблема розмежування правовідносин і правових норм, які застосовують для їх врегулювання. Тому з теорією «безоб'єктних правовідносин» важко погодитись.

Крім різних поглядів відносно дефініції об'єкта правовідносин, всередині кожної теорії виокремлюються проблемні питання, зокрема щодо співвідношення «об'єкта права» та «об'єкта правовідносин». Звернемось до аналізу цих категорій. С. Ф. Кечек'ян під поняттям об'єкта права розуміє предмет правового розпорядження уповноваженої особи, при цьому об'єкт права – це щось відмінне від змісту права або змісту правовідношення. Зміст права є засобом досягнення певного правового ефекту. Об'єкт права – це бажаний правовий ефект, це предмет того правового контролю, який досягається змістом права (змістом правовідносин) [9, с. 138]. Існує й інша позиція в науці, що такі поняття, як «об'єкт права» і «об'єкт правовідношення» фактично збігаються, оскільки суб'єктивне право – завжди елемент правовідношення [8, с. 212]. Вважаємо, що остання теорія є більш обґрунтованою.

На підставі проведеного аналізу здобутків юридичної науки можна стверджувати, що не існує єдності думок з питання про об'єкт правовідношення. Однак переважаючою є точка зору, згідно з якою об'єктом правовідносин є матеріальні або нематеріальні блага, на які спрямована (або впливає) поведінка всіх його учасників,

що реалізується в межах їхніх прав і обов'язків. Ми поділяємо позицію С. С. Алексєєва, який вважає, що об'єкт правовідношення – це «явища (предмети) оточуючого нас світу, на які спрямовані суб'єктивні права і обов'язки» [12, с. 155].

Звернемось до аналізу об'єкта податкових правовідносин. Податкові правовідносини врегульовані переважно нормами податкового, фінансового, адміністративного законодавства. Об'єкти податкових правовідносин різноманітні. Ю. О. Крохіна стверджує, що об'єкти податкових правовідносин можуть бути поділені на дві групи: віддільні та невіддільні від матеріального змісту правовідносин. Віддільні об'єкти з тим або іншим ступенем конкретності зафіксовані або випливають з аналізу податкових норм і існують як явища (предмети) оточуючого нас світу. Невіддільні об'єкти не зафіксовані в нормах податкового права, а можуть бути виділені лише в процесі наукового абстрагування і являють собою результат діяльності суб'єктів податкових правовідносин, невіддільний від його матеріального змісту. До відокремлюваних від матеріального змісту об'єктів податкових правовідносин відносяться: а) податки; б) збори; в) податковий кредит; г) інвестиційний податковий кредит; д) штрафи, недоїмки, пені; е) відстрочки та ін. До невіддільних від матеріального змісту об'єктів податкових правовідносин відноситься податковий контроль як явище, що являє собою результат діяльності податкових органів, які здійснюють його у процесі реалізації податково-контрольних правовідносин [2, с. 208].

А. А. Савченко зазначає, що об'єкт фінансово-контрольного правовідношення належить до так званих невідокремлюваних об'єктів, оскільки він є невіддільним від матеріального змісту правовідносин, адже спеціально в законодавстві не регулюється, тобто не зафіксований у фінансово-контрольних нормах, а отже, може бути відокремлений лише логічно, у процесі наукової абстракції. У зв'язку з цим автор робить висновок про те, що невіддільні об'єкти, в даному випадку об'єкт контрольних правовідносин, є результатом діяльності підконтрольних суб'єктів [13, с. 15]. Таким чином, об'єкти податкових правовідносин мають нерозривний зв'язок зі змістом податкових правовідносин.

На думку С. М. Попової, В. Д. Понікарова, О. М. Бандурки, об'єктом регулювання податкових правовідносин виступають матеріальні блага фізичних і юридичних осіб, з яких в установленому законом порядку стягуються податки, тобто грошові кошти платників, які надходять до бюджетів. У вузькому розумінні об'єктами податкових правовідносин є доходи (прибутки), вартість визначених товарів, окремі види діяльності платників податків, операції з цінними паперами, користування природними ресурсами, майно юридичних та фізичних осіб, передача майна, додана вартість продукції, робіт і послуг та інші об'єкти. Отже, об'єктом податкових правовідносин є все те, з приводу чого між суб'єктами податкових правовідносин формується певний правовий зв'язок [14, с. 30].

У цілому погоджуючись із такою точкою зору, необхідно звернути увагу на те, що об'єкт регулювання – це дефініція галузі законодавства податкового права. Тому це твердження потребує уточнення за науковими висновками.

Д. К. Рева вважає, що під об'єктом контрольно-податкового правовідношення необхідно розуміти те, на що впливають (направлені) елементи змісту цього відношення, тобто контрольно-податкові повноваження контролюючого і контрольно-податкові права контрольованого суб'єкта [15, с. 62]. Отже, науковець розуміє під об'єктом дії суб'єктів податкових правовідносин, спрямовані на відповідні матеріальні блага та їх результати [15, с. 61]. Однак, із такою думкою важко погодитися, оскільки дії суб'єктів – це реалізація суб'єктивних прав і обов'язків суб'єктів, що містяться в об'єктивній стороні правовідношення.

А. Г. Вострікова стверджує, що об'єктом податкового правовідношення є те, з приводу чого виникає це правовідношення, – обов'язковий безоплатний платіж (внесок), розмір якого визначається відповідно до правил встановлених податковим законодавством [16, с. 147]. Цю позицію ми також поділяємо, оскільки вважаємо, що податки та збори – це матеріальні блага, з приводу яких виникають взаємні права та обов'язки суб'єктів правовідносин. Крім того, цей об'єкт виконує економічну та соціальну функцію у державі.

Н. А. Хантаєва відокремлює предмет і об'єкт оподаткування. На її думку, предмет оподаткування – це реальна річ (земля, автомобіль, інше майно) і нематеріальне благо (державна символіка, економічні показники тощо), з наявністю яких закон пов'язує виникнення податкових зобов'язань. Об'єкт оподаткування – це юридичний факт (дія, подія, стан), який обумовлює обов'язок суб'єкта заплатити податок (вчинення обороту з реалізації товару, володіння майном, здійснення угоди купівлі-продажу, вступу до спадщини, одержання доходу тощо). Кожен податок має самостійний об'єкт оподаткування, який визначається відповідно до другої частини Податкового кодексу України [17, с. 99]. Ми підтримуємо цю думку, оскільки необхідно розмежовувати поняття «об'єкт податкових правовідносин» і «об'єкт оподаткування».

П. Т. Гега та А. М. Доля під об'єктами податкових правовідносин розуміють доходи (прибутки), вартість визначених товарів, окремі види діяльності платників податків, операції з цінними паперами, користування природними ресурсами, майно юридичних і фізичних осіб, передача майна, додана вартість продукції, робіт і послуг та інші об'єкти [18, с. 14]. Ця позиція дослідників не може бути нами підтримана, оскільки наведений ними перелік об'єктів податкових правовідносин співпадає з об'єктами оподаткування, що вказані у Податковому кодексі України. Так, у ст. 134 Податкового кодексу (ПК) України міститься визначення об'єкта оподаткування прибутку підприємства; у ст. 156 ПК України закріплено, що

об'єктом оподаткування від діяльності страховика є прибуток від провадження його діяльності, а в ст. 163 ПК України перелічені об'єкти оподаткування резидента. Отже, ПК України встановлює об'єкти оподаткування, які не можна ототожнювати з об'єктами податкових правовідносин. Об'єкт оподаткування – це вид і величина доходу, майно та його вартість, інші предмети, об'єкти, види діяльності, грошова виручка, що обкладається податком [19, с. 604].

На підставі проведеного аналізу дефініції «об'єкт податкових правовідносин» можна стверджувати, що об'єкт оподаткування є матеріальним благом, з якого сплачуються податки. Об'єкт оподаткування є більш вузьким за змістом, ніж об'єкт податкових правовідносин, адже останній є матеріальним благом, на яке спрямована публічна діяльність держави у сфері оподаткування. Публічна діяльність у сфері оподаткування спрямована на встановлення та контроль податків і зборів у державі.

Об'єкт податкових правовідносин встановлено у ст. 6 ПК України. Аналіз змісту цієї статті дає підстави стверджувати, що до об'єкта податкових правовідносин відноситься податок та збір. У ст. 9 ПК України встановлено класифікацію загальнодержавних податків і зборів. Стаття 10 ПК України встановлює види місцевих податків і зборів. Таким чином, у ПК України чітко визначено об'єкт податкових правовідносин, який є спеціалізованим, що відокремлює податкові правовідносини від правовідносин інших галузей права. Це також дозволяє відокремлювати податкові правовідносини від інших відносин за об'єктом правового регулювання.

Слід зазначити, що у ст. 7 ПК України встановлено, що одним з елементів сплати податку є «об'єкт оподаткування». Як ми вже зазначали, це визначення необхідно відокремлювати від поняття «об'єкта правовідносин», адже об'єкт оподаткування – це юридичні факти (дії, події, стан), які обумовлюють обов'язок суб'єкта заплатити податок (здійснення обороту з реалізації товару, роботи, послуги). Об'єкту оподаткування властиві обов'язкові ознаки: матеріальний характер, зовнішнє вираження (виступає у грошовій або натуральній формі), закріплення відповідним нормативно-правовим актом, зв'язок із платником податку [20, с. 4]. Крім того, у ст. 22 ПК України встановлено, що об'єктом оподаткування можуть бути майно, товари, дохід (прибуток) або його частина, обороти з реалізації товарів (робіт, послуг), операції з постачання товарів (робіт, послуг) та інші об'єкти, визначені податковим законодавством, з наявністю яких податкове законодавство пов'язує виникнення у платника податкового обов'язку. Отже, на нашу думку, об'єкт оподаткування – це благо, з якого сплачується податок. Тому об'єкт оподаткування слід чітко відокремлювати від об'єкта податкових правовідносин.

На відмінну від цього визначення об'єкт правовідносин – це предмет, на який спрямована діяльність суб'єктів правовідносин,

що здійснюється у процесі реалізації ним своїх юридичних прав і обов'язків [21, с. 68]. Як вказував Г. Ф. Шершеневич, об'єкт слід шукати у благах, які забезпечувані правом як цілі, а не в установленій поведінці, як засоби [22, с. 186]. Отже, для податкового права об'єктом є благо, на яке спрямована діяльність державних органів управління у сфері оподаткування та приватних суб'єктів податкового права з метою поповнення бюджетів усіх рівнів для досягнення економічного та соціального ефекту. Тому таким об'єктом є податки і збори. Таким чином, у податковому праві слід відрізнити визначення «об'єкт оподаткування» та «об'єкт податкових відносин». Останнім слід розуміти податки та збори, що встановлені в державі.

На підставі проведеного дослідження можна запропонувати наступні висновки:

1. Податкове правовідношення, як і будь-яке інше правовідношення, складається з наступних елементів: суб'єктів, об'єкта і змісту. Разом із тим, у теорії податкового права відсутній єдиний підхід до змісту понять «об'єкт правовідношення», «об'єкт права» та «об'єкт оподаткування», які використовуються в податково-правовому регулюванні, що суттєво ускладнює процес удосконалення законодавства у цій сфері.

2. До об'єкта податкових правовідносин запропоновано відносити податки та збори, які являють собою економічне та соціальне благо, спрямоване на розвиток держави і суспільства. Податки і збори є одним з елементів у механізмі побудови соціальної держави. При цьому пропонуємо відокремлювати терміни «об'єкт податкових правовідносин» та «об'єкт оподаткування».

3. Перспективними дослідженнями у подальшому, на нашу думку, могла б стати наукова розробка питань, які стосуються розгляду інших елементів структури податкових правовідносин, зокрема змісту податкових правовідносин, котрий розуміється нами як система суб'єктивних прав та юридичних обов'язків учасників податкових правовідносин, що виникають на підставі юридичних фактів та врегульовані нормами податкового законодавства.

Список літератури: 1. Марченко В. Б. Податкове право : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. / В. Б. Марченко, М. Ф. Легкова. – К. : КНЕУ, 2004. – 225 с. 2. Налоговое право России : учеб. для вузов / отв. ред. Ю. А. Крохина. – 2-е изд., перераб. – М. : Норма, 2004. – 720 с. 3. Иоффе О. С. Вопросы теории права / О. С. Иоффе, М. Д. Шаргородский. – М. : Госюриздат, 1961. – 381 с. 4. Вильянский С. И. Лекции по советскому гражданскому праву / С. И. Вильянский. – Харьков : ХГУ, 1958. – Ч. 1. – 339 с. 5. Яичков К. К. К учению о гражданском правоотношении / К. К. Яичков // Вестник МГУ. – № 1. – Серия экономики, философии, права. – 1956. – Вып. I. – С. 129–140. 6. Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. – 8-е изд. – СПб. : Изд. юрид. зн. маг. Н. К. Мартынова, 1909. – 354 с. 7. Ермолаева Е. В. Объект правоотношения: историко-теоретическое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Ермолаева Елена Вячеславовна. – Казань, 2004. – 25 с. 8. Халфина Г. О. Общее учение о правоотношении / Г. О. Халфина. – М. : Юрид. лит.,

1974. – 351 с. **9.** Венгеров А. Б. Теория государства и права : учебник / А. Б. Венгеров. – М. : Новый юрист, 1998. – 560 с. **10.** Протасов В. Н. Правоотношение как система / В. Н. Протасов. – М. : Юрид. лит., 1991. – 142 с. **11.** Кечекьян С. Ф. Правоотношение в социалистическом обществе / С. Ф. Кечекьян. – М. : Изд-во АН СССР, 1958. – 186 с. **12.** Алексеев С. С. Общая теория права / С. С. Алексеев. – Т. 2. – М. : Юрид. лит., 1982. – 359 с. **13.** Савченко Л. А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Савченко Леся Анатоліївна. – Ірпінь, 2002. – 455 с. **14.** Бандурка О. М. Податкове право : навч. посіб. / О. М. Бандурка, В. Д. Понікаров, С. М. Попова. – К. : Центр учбової л-ри, 2012. – 312 с. **15.** Рева Д. К вопросу об объекте контрольно-налогового правоотношения / Д. Рева // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – № 4. – С. 59–62. **16.** Вострикова Л. Г. Финансовое право : учеб. для вузов / Л. Г. Вострикова. – Изд. 3-е, перераб. и доп. – М. : Юстицинформ, 2007. – 376 с. **17.** Хантаева Н. Л. Теоретические основы налогообложения : учеб. пособие / Н. Л. Хантаева. – Улан-Удэ : ВСГТУ, 2006. – 170 с. **18.** Гега П. Т. Основы податкового права : навч. посіб. – 3-тє вид., виправл. і доповн. / П. Т. Гега, Л. М. Доля. – К. : Т-во «Знання», КОО, 2003. – 302 с. **19.** Економічна енциклопедія : у 3 т. / ред. кол. С. В. Мочерний (відп. ред.). – Т. 2. – К. : Вид. центр «Академія», 2001. – 848 с. **20.** Дубоносова А. С. Правове регулювання об'єкта оподаткування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Дубоносова Анастасія Сергіївна. – Х., 2009. – 20 с. **21.** Дудин А. П. Объект правоотношений (вопросы теории) / А. П. Дудин. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1980. – 80 с. **22.** Шершеневич Г. Ф. Общая теория права : учеб. пособие : в 2 т. / Г. Ф. Шершеневич. – Т. 2. – М. : Юрист, 1995. – 805 с.

Надійшла до редколегії 23.02.2012

Рассмотрен вопрос об объекте налоговых правоотношений, выяснено место объекта в структуре исследуемых правоотношений. Исследовано соотношение понятий «объект налоговых правоотношений» и «объект налогообложения». Предложено авторское определение понятия объекта налоговых правоотношений, проведён анализ его характерных признаков и особенностей.

A question about the object of tax legal relationships is considered, the place of object in the structure of the investigated legal relationships is found out. Correlation of concepts «object of tax legal relationships» and «object of taxation» is investigated. Authorial definition of concept of object of tax legal relationships is proposed, the analysis of its characteristic signs and features is conducted.

УДК 351.74

Ю. С. Торкайло

ФОРМИ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ІЗ ЗАСОБАМИ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ В АСПЕКТІ ЇХ УДОСКОНАЛЕННЯ

Розглянуто форми організації взаємодії органів внутрішніх справ із засобами масової інформації, запропоновано шляхи їх удосконалення.

На нинішньому етапі демократизації сучасного суспільства, підвищення вагомості інститутів громадськості у суспільному процесі різко зростає роль, а разом із тим і потенційні можливості засобів масової інформації (далі – ЗМІ). Причиною цього стало не лише зростання науково-технічного прогресу, а й закономірності соціального розвитку. Ефективне соціальне управління всіх галузей суспільного життя нині неможливе без налагодженої чіткої взаємодії органів публічної влади, державних, правоохоронних органів зі ЗМІ. Співпраця з ними є фактором оптимізації соціального управління. Органи внутрішніх справ і ЗМІ функціонують в одному соціальному середовищі. Виконуючи різні функції та маючи різну природу, вони покликані служити суспільним інтересам. Важливість взаємодії органів внутрішніх справ зі ЗМІ зумовлена тим, що висвітлення діяльності ОВС має значний вплив на формування громадської думки про систему МВС у цілому і про кожного її працівника зокрема.

Як свідчить практика взаємовідносин міліції зі ЗМІ, ці взаємовідносини не завжди є простими та конструктивними. Це пояснюється тим, що часто журналісти у гонитві за сенсацією, за гучними фактами, які найбільше привертають увагу читача чи глядача, намагаються таким чином викликати підвищений інтерес до своїх друкованих видань чи каналів теле- радіомовлення. Часто у своїх матеріалах вони подають не об'єктивну інформацію, а акцентують увагу на негативних явищах (корупції, хабарництві, службовій невідповідності тощо), яка викликає інтерес у громадськості та обумовлює низький рівень довіри громадськості до міліції.

Науковий інтерес до проблем взаємодії органів внутрішніх справ зі ЗМІ виявляли такі вчені, як О. М. Бандурка, О. С. Денисова, С. А. Недов, С. Г. Братель та ін. Однак, незважаючи на інтенсивність досліджень, присвячених різним аспектам зазначеної проблематики, багато питань ще потребують ретельного опрацювання.

Особливої значущості ця проблема набуває саме зараз, коли до основних напрямків нової концепції діяльності органів МВС віднесено запровадження нових критеріїв оцінки діяльності правоохоронців залежно від громадської думки. Останнім часом багато юристів, вчених і практиків доходять висновку, що тільки побудовані на наукових засадах щільні зв'язки зі ЗМІ можуть суттєво посилили і зробити більш ефективною діяльність органів внутрішніх справ, допомогти обом суб'єктам взаємодії економно та раціонально використовувати їх інтелектуальні й матеріальні ресурси. Це пояснюється тим, що деякі традиційні засоби боротьби з правопорушеннями за сучасних умов втратили свою ефективність, разом із тим ЗМІ можуть бути широко використані у формуванні громадської думки, у соціальній профілактиці правопорушень, правовому вихованні, у процесі розслідування та розкриття злочинів. Слід також зазначити, що взаємодія органів внутрішніх справ зі ЗМІ пов'язана з реалізацією принципу гласності, оскільки ЗМІ

саме і виступають засобами гласності, а їх вплив розрахований на широкі маси громадськості.

Виходячи із зазначеного вище, взаємодію ЗМІ з органами внутрішніх справ слід розглядати як комплекс заходів, форм, методів взаємовпливу на суспільну свідомість, метою реалізації яких є, з одного боку, забезпечення виконання правоохоронної функції держави, а з іншого – формування позитивного іміджу української міліції. При цьому слід мати на увазі, що інформаційні матеріали, які готуються і поширюються у ЗМІ, є різновидом документів, аналіз яких може стати джерелом додаткової інформації про ставлення громадськості до ОВС; основні проблеми, які виникають у процесі взаємодії міліції з громадськістю; існуючі у свідомості населення та працівників ОВС стереотипи щодо один одного; цінності та інтереси різних верств населення.

Досягнення високого рівня ефективної взаємодії ОВС зі ЗМІ можливе лише за умови високопрофесійного застосування на практиці усієї повноти існуючих форм, принципів і методів організації такої взаємодії.

Оскільки взаємодія органів внутрішніх справ зі ЗМІ відбувається у певних формах, доречно в аспекті нашого дослідження найперше зупинитися на в'ясненні значення поняття «форма» сутності форм взаємодії міліції зі ЗМІ. Слово «форма» має кілька значень та використовується в різних сферах людської діяльності, це зовнішній вигляд, зовнішній обрис; устрій, структура будь-чого, система організації [1, с. 536]. У загальнонауковому трактуванні форма завжди пов'язується з категорією «зміст». Форма і зміст у кожному конкретному явищі невіддільні одне від одного. У разі, коли форма знаходить свій прояв через виконання певних дій, то її можна представити як сукупність дій, що мають зовнішній вираз.

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що термін «форма» означає будь-який зовнішній вияв певного змісту. Якщо функції розкривають основні напрямки діяльності, то форми – це шляхи здійснення такого цілеспрямованого впливу, тобто форми показують, як практично здійснюється діяльність.

Спираючись на діалектичну єдність форми та змісту об'єкта, що досліджується, можна констатувати, що «зміст взаємодії органів внутрішніх справ зі ЗМІ можна з'ясувати через її організаційно-правові форми» [2, с. 114].

У багатьох дослідженнях щодо форм взаємодії органів і підрозділів внутрішніх справ із засобами масової інформації автори практично однотайні у своїх визначеннях. Найбільш повним та аргументованим, на нашу думку є визначення С. А. Недова, який до найзагальніших форм взаємодії ОВС зі ЗМІ відносить: спільну підготовку тематики інформаційних матеріалів; спільну підготовку і подання до відповідних державних органів узагальненої інформації про стан криміногенної ситуації, пропозицій про заходи щодо її поліпшення; взаємне інформування про виявлені причини та

умови, що сприяють вчиненню злочинів та інших правопорушень; акредитацію ЗМІ при органах внутрішніх справ; відкриття нових тематичних сторінок, розділів, постійних рубрик тощо, спрямованих на інформування населення про діяльність органів внутрішніх справ; забезпечення своєчасного та об'єктивного реагування на критичні виступи у пресі (у разі необхідності – спростування, у разі підтвердження – інформування про вжиті заходи); визначення довготермінової тематики та графіків публікацій органів внутрішніх справ у ЗМІ; спільне проведення брифінгів, «крутих столів», теледебатів тощо, у тому числі в прямому ефірі за участі керівних працівників органів внутрішніх справ з актуальних питань правоохоронної діяльності; підготовку спільних із редакціями та власних самостійних спеціальних радіопрограм і телепередач із правоохоронної тематики; організацію інтерв'ю з посадовими особами органів внутрішніх справ у прямому ефірі; забезпечення своєчасного розгляду запитів від засобів масової інформації; консультування журналістів та інших працівників мас-медіа; спільне проведення періодичних соціологічних досліджень громадської думки про діяльність органів внутрішніх справ; періодичне давання публічних відповідей на запитання громадян через засоби масової інформації [2, с. 114].

Схожу інтерпретацію форм взаємодії міліції зі ЗМІ бачимо і в роботі С. Г. Брателя, який доповнює перелік форм проведенням спільних благодійних акцій і підтримкою у судових позовах [3], із чим варто погодитися. Однак сумнівною є теза цього дослідника, в якій говориться, що «форми взаємодії працівників міліції з представниками ЗМІ залежать від багатьох факторів, зокрема, від професійної схильності працівників міліції до журналістики, відносин, що склалися з редакціями та конкретними журналістами». На наше тверде переконання, форми взаємодії, тим паче, їх застосування не повинні залежати від особистісних схильностей чи вподобань працівника міліції. В іншому випадку може виникнути запитання, чи такий працівник має професійні схильності до, скажімо, управлінської діяльності органів публічної влади, з якими він має також взаємодіяти, і чи добрі у нього склалися стосунки з тим або іншим чиновником.

Щодо форм взаємодії ОВС зі ЗМІ, то до їх числа слід також віднести й такі форми, як проведення спільних рейдів, або ж участь у рейдах міліції журналістів та знімальних груп телебачення, залучення до наповнення відомчих видань та сайтів і порталів ОВС професійних журналістів, включення до опергруп працівників ЗМІ, спільна робота виїзних редакцій та виїзних громадських приймалень ОВС, соціальна реклама правоохоронної діяльності ОВС, як це відбувається на практиці.

Для того, щоб уможливити системний аналіз і обґрунтування численних форм взаємодії ОВС зі ЗМІ, спростити вироблення практичних рекомендацій щодо їх реалізації, необхідно, на думку автора, привести усі ці форми до певної системи та закріпити їх у

нормативних актах. Відповідно, пропонується наступне бачення систематизації узагальнених форм взаємодії органів внутрішніх справ зі ЗМІ: 1) проведення брифінгів (прес-конференцій); 2) висвітлення виступів працівників органів внутрішніх справ; 3) формування громадської думки; 4) підготовка інформаційних матеріалів (заміток, звітів, репортажів); 5) підготовка та розміщення у ЗМІ соціальної реклами правоохоронної діяльності ОВС; 6) підготовка прес-релізів; 7) проведення інтерв'ю; 8) проведення сеансів телефонного зв'язку «гаряча лінія»; 9) проведення «круглих столів»; 10) реагування на виступи у ЗМІ з проблемних питань діяльності органів внутрішніх справ; 11) розгляд звернень (запитів) від засобів масової інформації; 12) проведення консультацій.

Список літератури: 1. Словарь иностранных слов / сост. И. М. Сулова. – М. : Книга, 1987. – 711 с. 2. Недов С.Л. Організаційно-правові засади взаємодії органів внутрішніх справ із засобами масової інформації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Недов Сергій Леонідович. – Д., 2009. – 196 с. 3. Братель С. Г. Громадський контроль за діяльністю міліції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Братель Сергій Григорович. – К., 2007. – 269 с. 4. Казанчук І. Д. Управління процесом публік рілейшнз в діяльності органів внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Казанчук Ірина Дмитрівна. – Х., 2002. – 212 с. 5. Бандурка О. М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України : монографія / О. М. Бандурка. – Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2004. – 780 с.

Надійшла до редколегії 23.02.2012

Рассмотрены формы организации взаимодействия органов внутренних дел со средствами массовой информации, предложены пути их усовершенствования.

The forms of interaction organization of internal affairs organs with media are considered, the ways of their improvement are offered.

УДК 351.746:342.9

О. Г. Юшкевич

ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ СТАТУС СУДОВОГО РОЗПОРЯДНИКА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ

Розглянуто питання процесуального статусу та особливості участі судового розпорядника в адміністративному процесі.

Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України) визначає повноваження такого учасника адміністративного процесу, як судовий розпорядник. Але його повноваження прописані інколи суперечливо, а інколи незрозуміло. Так, не зовсім зрозумілими є його обов'язки забезпечувати належний стан залу судового засідання, а положення, за яким у разі відсутності судового розпорядника його функції виконує секретар судового

© Юшкевич О. Г., 2012

засідання, взагалі ставить питання про необхідність участі судового розпорядника у процесі розгляду адміністративної справи.

Окремим аспектам участі судового розпорядника в адміністративному процесі приділяли увагу такі вчені, як Н. Александрова, В. Бевзенко, І. Картузова, С. Ківалов, І. Коліушко, В. Комаров, Р. Куйбіда, Д. Луспенко, Р. Мельник, В. Миринченко, А. Смітхюк, В. Шишкін, О. Панченко, В. Демченко, І. Хар та ін., проте на сьогодні потребує уточнення процесуальний статус судового розпорядника в адміністративному процесі, що й становить мету дослідження у цій статті.

Відповідно до ст. 153 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» [1], а також Положення про службу судових розпорядників та організацію її діяльності [2], у кожному суді діє служба судових розпорядників, організаційне забезпечення діяльності якої здійснює Державна судова адміністрація України (далі – ДСА України) та її територіальні управління. Підрозділи служби судових розпорядників підпорядковуються головам та керівнику апарату відповідних судів. До складу підрозділів служби судових розпорядників входять за посадами судові розпорядники та старші судові розпорядники. У судах, де штатна чисельність підрозділу служби судових розпорядників становить більше двох осіб, вводиться посада старшого судового розпорядника, який водночас є керівником цього підрозділу. У судах, де в підрозділі служби посада старшого судового розпорядника відсутня, безпосереднє керівництво цим підрозділом здійснює голова суду або за його дорученням заступник голови суду чи керівник апарату відповідного суду.

Судові розпорядники призначаються на посаду і звільняються з посади керівником апарату відповідного суду. Визначаючи критерії комплектування судів необхідною чисельністю посад старших судових розпорядників та судових розпорядників, слід враховувати: кількість суддів у кожному суді; середньостатистичний показник навантаження на одного суддю щодо розгляду кримінальних, цивільних, адміністративних і господарських справ; показник навантаження на судового розпорядника щодо забезпечення проведення судових засідань. Також враховується обсяг покладених на службу судових розпорядників та її працівників функцій і завдань, обов'язкових до виконання відповідно до вимог чинних процесуальних законів, Тимчасового положення про службу судових розпорядників та організацію її діяльності, Інструкції про порядок забезпечення судового засідання, інших нормативно-правових актів, якими регламентується діяльність служби. Оптимальним критерієм комплектування місцевих загальних і спеціалізованих судів посадами судових розпорядників є співвідношення однієї посади розпорядника до двох посад суддів та одна посада старшого розпорядника в апараті суду. Апеляційні суди комплектуються посадами судових розпорядників у співвідношенні одна посада

судового розпорядника до трьох посад суддів та одна посада старшого судового розпорядника в апараті суду [3].

Судові розпорядники забезпечуються форменим одягом, зразки якого затверджуються Головою Державної судової адміністрації України за погодженням із Радою суддів України [4; 5].

Необхідно зазначити, що згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 р. № 88-р [6] посади працівників апарату судів загальної юрисдикції, зокрема посади судових розпорядників в адміністративному судочинстві, відносяться до четвертої та шостої категорій посад державних службовців: *четверта категорія*: посади старших судових розпорядників, судових розпорядників вищих спеціалізованих судів України (підп. «б» підп. 4 п. 1); *шоста категорія*: посади старших судових розпорядників, судових розпорядників апеляційних судів (підп. «а» підп. 6 п. 1); посади старших судових розпорядників, судових розпорядників, секретарів суду місцевих судів (підп. «б» підп. 6 п. 1).

Таким чином, правовий статус судових розпорядників визначено оЗаконом України «Про державну службу» [7]. Умови оплати праці, матеріально-побутового, медичного, санаторно-курортного і транспортного забезпечення судових розпорядників визначаються на засадах, що встановлені для відповідної категорії працівників апаратів центральних та місцевих органів виконавчої влади. Судові розпорядники несуть цивільну, адміністративну, кримінальну або дисциплінарну відповідальність згідно із чинним законодавством.

Основними завданнями служби судових розпорядників є забезпечення додержання особами, які перебувають у суді, встановлених правил і виконання учасниками судового процесу та іншими особами, які перебувають у залі судового засідання, розпоряджень головуючого в судовому засіданні. Це досягається шляхом підтримання у взаємодії з працівниками судової міліції, конвойної служби, органів внутрішніх справ, а також працівниками апарату суду встановленого порядку; забезпечення виконання учасниками процесу та особами, які перебувають у суді, вказівок і розпоряджень головуючого, пов'язаних з дотриманням процесуальних вимог судочинства під час розгляду справи; попередження і припинення в залі судового засідання, інших приміщеннях суду порушень громадського порядку і встановлених правил поведінки; перевірки готовності залу до проведення судового засідання та огляд його з метою виявлення сторонніх предметів і речовин; забезпечення дотримання усіма присутніми в суді громадянами встановлених правил, інших заходів безпеки; створення і підтримання безпечних умов для доставки головуючим або секретарем судового засідання до місця проведення судового засідання, в тому числі виїзного, справи та речових доказів, організація їх збереження під час розгляду справи та повернення до канцелярії суду.

Стаття 64 КАС [8] України та Положення про службу судових розпорядників та організацію її діяльності [2] встановлюють права та обов'язки судових розпорядників.

Судові розпорядники мають право за дорученням головуючого робити зауваження учасникам судового процесу та іншим присутнім у залі судового засідання особам у разі порушення ними встановлених правил або невиконання розпоряджень головуючого в судовому засіданні, вимагати від таких осіб додержання порядку та вживати відповідних заходів щодо усунення порушень; звертатися до працівників правоохоронних органів у випадках порушень громадського порядку у приміщенні суду та з метою затримання осіб, які чинять протиправні дії; видаляти з приміщення суду та зали судового засідання за розпорядженням голови суду або головуючого судді осіб, які відмовляються виконувати їх законні вимоги, виявляють неповагу до суду, порушують громадський порядок у приміщенні суду та процесуальний порядок здійснення судочинства тощо; складати протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені статтею 185³ Кодексу України про адміністративні правопорушення [9; 10].

Судові розпорядники зобов'язані:

1) забезпечувати додержання особами, які перебувають у суді, встановлених правил; забезпечувати виконання учасниками судового процесу та особами, які присутні в залі судового засідання, розпоряджень судді або головуючого судді, а в разі необхідності – взаємодію зі спеціальними підрозділами органів Міністерства внутрішніх справ України, іншими правоохоронними органами [11];

2) забезпечувати належний стан зали судового засідання і запрошувати до неї учасників адміністративного процесу, тобто судовий розпорядник повинен забезпечити належний технічний стан залу судового засідання, у залі повинна бути підготовлена апаратура для проведення технічного запису процесу, її справність. Якщо у залі судового засідання проводиться фото-, кінозйомка, відео-, звукозапис із застосуванням стаціонарної апаратури, судовий розпорядник має забезпечити проведення цих дій, а саме вказати особам, де потрібно у залі судового засідання розмістити таку апаратуру, щоб не порушувалася процедура розгляду справи;

3) визначати з урахуванням кількості місць конкретні місця розміщення та можливу кількість осіб, які можуть бути присутні в залі судового засідання;

4) оголошувати про вхід суду до зали судового засідання і вихід суду з неї. Судовий розпорядник, оголошуючи про вихід суду в зал судового засідання та його вихід, повинен запропонувати всім присутнім у залі встати, такими діями судовий розпорядник акцентує увагу присутніх, що починається розгляд справи і потрібно

дотримуватися порядку в залі судового засідання. Такими діями судового розпорядника забезпечується повага до суду;

5) слідкувати за дотриманням порядку особами, присутніми у залі судового засідання. Але судовий розпорядник може діяти лише в тому випадку, коли суддя вкаже, якими засобами він може забезпечити наведення порядку в залі судового засідання. Наприклад, коли суд вирішить видалити із залу судового засідання одного з присутніх і останній не виконає у добровільному порядку наказ суду, то цей примусовий захід буде здійснювати саме судовий розпорядник;

6) приймати від учасників адміністративного процесу та передавати документи і матеріали суду під час судового засідання;

7) виконувати розпорядження головуючого про приведення до присяги перекладача, експерта – це означає, що коли головуючий попереджає цих суб'єктів про кримінальну відповідальність, то розпорядник виконує технічні функції, показує нормативний акт, де передбачені обов'язки перекладача, експерта та їхню відповідальність згідно з чинним законодавством, а попередження про таку відповідальність оголошує головуючий. Крім того, розпорядник відбирає у зазначених осіб підписи щодо такої присяги;

8) запрошувати до зали судового засідання свідків та виконувати розпорядження головуючого про приведення їх до присяги;

9) виконувати інші розпорядження головуючого, пов'язані із забезпеченням умов, необхідних для розгляду адміністративної справи.

Наведене дає підстави зробити декілька висновків. По-перше, останній пункт щодо виконання інших розпоряджень головуючого, пов'язаних із забезпеченням умов, необхідних для розгляду адміністративної справи, не є досить конкретним. Отже, можна сказати, що КАС України не містить вичерпного переліку обов'язків судового розпорядника. По-друге, зазначені обов'язки мають переважно організаційний, технічний характер.

Слід акцентувати увагу на тому, що вимоги, пов'язані з виконанням обов'язків судового розпорядника, є обов'язковими для осіб, які беруть участь у справі, свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів та інших осіб, присутніх у залі судового засідання. Ці вимоги безпосередньо виконуються через повноваження головуючого у справі. Отже, невиконання розпоряджень судового розпорядника є не чим іншим, як невиконанням вимог суду з усіма правовими і процесуальними наслідками.

В. К. Матвійчук, І. О. Хар пропонують обов'язки судового розпорядника розглядати у контексті аналізу ст. 123 КАС України, де закріплена процесуальна діяльність головуючого в судовому засіданні, оскільки на практиці наявне виконання судовим розпорядником вказівок судді [12]. Так, головуючий в адміністративному процесі наділений певними технічними функціями (ч. 3 ст. 123 КАС України) щодо вживання необхідних заходів для забезпечення

у судовому засіданні належного порядку. В цей момент безпосереднє виконання вказівок головуючого здійснює судовий розпорядник. Але судовий розпорядник згідно з п. 3 ч. 2 ст. 123 КАС України також слідкує за додержанням порядку особами, присутніми у залі судового засідання. Але таке «слідкування» є безперспективним, оскільки він не має права вживати будь-яких заходів без вказівки судді. Отже, судовий розпорядник лише констатує порушення особами порядку в судовому засіданні, а суддя на його повідомлення застосовує певні заходи, зокрема, попередження і видалення із залу судового засідання тощо.

У КАС України також зазначено, що у разі відсутності в судовому засіданні судового розпорядника його функції виконує секретар судового засідання. Це положення викликає чимало дискусій серед науковців щодо необхідності участі судового розпорядника як такого в адміністративному процесі.

Так, вчені С. Я. Фурса, Є. І. Фурса, С. В. Щербак ставлять під сумнів доцільність діяльності судового розпорядника, адже, на їх думку, невже суддя, коли він бачить, що особи порушують порядок у судовому засіданні, повинен мовчати доти, доки судовий розпорядник не скаже йому про це? Чи доцільне виконання функцій «вишибали» в судовому засіданні особою, яка має вищу юридичну освіту? Понад те, він не виконує навіть цієї функції, оскільки він має співпрацювати із судовою міліцією, яка має безпосередньо видаляти порушників дисципліни в суді [12]. Автори беруть на себе сміливість стверджувати, що порушення дисципліни у залі судового засідання – це поки що не такі поширені винятки із загального правила, які не можна вважати достатньою підставою для створення спеціальної служби, яка має захищати порядок у судових засіданнях.

На нашу думку, служба судових розпорядників має існувати. По-перше, на відміну від секретаря судового засідання, діяльність якого спрямована на вирішення питань процесуального характеру (фіксація перебігу розгляду та вирішення справи, забезпечення поінформованості учасників процесу про час і місце судового засідання тощо), судовий розпорядник вирішує питання, які стосуються організації та проведення конкретного судового засідання, порядок вирішення яких, як правило, не регулюється процесуальним законодавством. По-друге, наявність у судовому засіданні судового розпорядника безумовно створює максимально сприятливі умови для всебічного та ефективного розгляду адміністративної справи. Діяльність судового розпорядника дозволяє секретарю судового засідання зосередити усі свої зусилля на повному фіксуванні судового засідання технічними та іншими засобами. По-третє, судові розпорядники як спеціальна служба мають слідкувати за безпекою роботи судів і суддів під час розгляду адміністративних справ.

Список літератури: 1. Про судоустрій та статус суддів : закон України від 07.07.2010 № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41. – Ст. 529. **2.** Положення про службу судових розпорядників та організацію її діяльності : наказ Держ. судової адміністрації України від 14.07.2011 № 112 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://court.gov.ua/dsa/2214/ndsas9/>. **3.** Про затвердження Норм комплектування судів загальної юрисдикції посадами старших судових розпорядників та судових розпорядників : наказ Держ. судової адміністрації України від 12.07.2005 № 79 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://court.gov.ua/dsa/2214/ndsas7/>. **4.** Про затвердження форменого одягу і знаків розрізнення працівників служби судових розпорядників, опису та рисунка емблеми служби судових розпорядників : наказ Держ. судової адміністрації України від 14.07.2004 № 125/04 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://court.gov.ua/dsa/2214/ndsas11/>. **5.** Положення про порядок одержання, обліку, видачі форменого одягу, спорядження та знаків розрізнення працівникам служби судових розпорядників : наказ Держ. судової адміністрації України від 01.11.2006 № 137 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://court.gov.ua/dsa/2214/ndsas8/>. **6.** Про віднесення посад працівників апарату судів загальної юрисдикції до відповідних категорій посад державних службовців : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.02.2003 № 88-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/88-2003-p>. **7.** Про державну службу : закон України від 16.12.1993 № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490. **8.** Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446. **9.** Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122. **10.** Методичні рекомендації щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення судовими розпорядниками : наказ Держ. судової адміністрації України від 18.07.2011 № 113 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://court.gov.ua/dsa/2214/5247s87we/>. **11.** Про затвердження Інструкції про порядок забезпечення старшими судовими розпорядниками та судовими розпорядниками проведення судового засідання, їх взаємодії з правоохоронними органами : наказ Держ. судової адміністрації України від 18.10.2004 № 182/04 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1391-04>. **12.** Матвійчук В. К. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України : в 2 т. / В. К. Матвійчук, І. О. Хар. – 2-ге вид., змін. та доповн. – К. : Алерта ; КНТ, 2008. – Т. 1. – 787 с. **13.** Фурса С. Я. Цивільний процесуальний кодекс України: науково-практичний коментар : у 2 т. – Т. 1 / С. Я. Фурса, С. І. Фурса, С. В. Щербак. – К. : КНТ, 2007. – 916 с.

Надійшла до редколегії 30.01.2012

Рассмотрены вопросы процессуального статуса и особенности участия судебного распорядителя в административном процессе.

The questions of judicial status and features of participation of judicial manager in an administrative process are considered.

УДК 347.511

О. В. Бато́жська

Порушення зобов'язання як підстава цивільно-правової відповідальності

Розглянуто дискусійне у науці цивільного права питання визначення підстави цивільно-правової відповідальності. Аналізуючи існуючі теоретичні погляди на дану проблему, автором підтримано висловлену в науці позицію, що фактичною підставою виникнення цивільно-правової відповідальності є порушення суб'єктивного права (правопорушення).

Проблема визначення підстави та умов цивільно-правової відповідальності є однією з найбільш дискусійних у науці цивільного права. Аналіз норм чинного цивільного законодавства не дає змоги чітко визначити, що є підставою чи умовою відповідальності за порушення того чи іншого зобов'язання. Передусім це викликано ототожнюванням цих категорій безпосередньо у Цивільному кодексі України (далі – ЦК України). Зокрема, у ст. 614 ЦК України вина розглядається як підстава відповідальності за порушення зобов'язання [1]. Як опосередковано впливає зі змісту ст. 611, 623, 906 ЦК України, підставою (передумовою) виникнення відповідальності є порушення зобов'язання, тобто невиконання чи неналежне виконання зобов'язання [1].

Поява поглиблених наукових розробок як у сфері договірної права, так і в теорії цивільно-правової відповідальності вимагає певного переосмислення змісту правових категорій, пов'язаних із визначенням підстави та умов цивільно-правової відповідальності. Зміна окремих теоретичних уявлень про підставу цивільно-правової відповідальності (насамперед договірної) певним чином не тільки відображається нормами чинного цивільного законодавства, а й сприймається правозастосовною практикою, підходи якої до вирішення питання про відповідальність неналежного контрагента договору віддзеркалюють сучасний стан цієї проблеми.

Враховуючи, що роль і значення цивільно-правової відповідальності трансформуються згідно з потребами сучасного цивільного обороту, мета цієї статті полягає в обґрунтуванні та підтримці існуючої, але не досить поширеної у науці цивільного права концепції, згідно з якою підставою цивільно-правової відповідальності вважається порушення суб'єктивного права (правопорушення).

У юридичній науці домінуючою була і фактично залишається й досі концепція складу цивільного правопорушення як загальної підстави цивільно-правової відповідальності. Під складом цивільного правопорушення одні автори розуміють сукупність певних ознак правопорушення, що характеризують його як достатню

підставу відповідальності, інші – сукупність загальних, типових умов, наявність яких необхідна для покладання відповідальності на порушника цивільних прав і обов'язків та які в різних сполученнях зустрічаються в будь-якому цивільному правопорушенні. Незважаючи на термінологічні розходження, в доктрині радянського цивільного права міцно закріпилося положення про склад цивільного правопорушення як загальної та здебільшого єдиної підстави цивільно-правової відповідальності. Традиційним для прихильників цієї концепції бачився і набір елементів складу цивільного правопорушення, який komponується з таких умов: протиправна дія (бездіяльність), шкода (або шкідливі наслідки); причинний зв'язок між протиправними діями і завданою шкодою, вина правопорушника.

Один із активних прихильників цієї концепції Г. К. Матвеев зазначав, що склад правопорушення є тим юридичним фактом, який породжує правовідносини між правопорушником і потерпілим та створює певні домагання потерпілого і обов'язки порушника щодо загладження шкоди, завданої протиправною дією [2, с. 5]. В. В. Луць зазначає, що юридичною підставою такої відповідальності є закон, а фактичною – склад цивільного правопорушення. Елементами цього складу, продовжує автор, є наявність протиправної поведінки особи, шкідливого результату такої поведінки (шкоди), причинного зв'язку між протиправною поведінкою і шкодою, а також вина особи [3, с. 112]. Підтримуючи цю позицію, М. Д. Єгоров вказує, що сукупність умов, необхідних для притягнення до цивільно-правової відповідальності, утворює склад цивільного правопорушення. При цьому досить спірними виглядають наступні міркування автора. На його думку, необхідними умовами для усіх видів цивільно-правової відповідальності, за загальним правилом, є протиправна поведінка та вина боржника. Для відповідальності у вигляді відшкодування збитків автор розширює склад цього правопорушення до чотирьох уже відомих умов (елементів) [4, с. 567]. При цьому можна лише припустити, що автор вочевидь забув врахувати випадки відповідальності у формі неустойки (під час стягнення якої не має значення ані наявність (чи відсутність) збитків, ані причинний зв'язок, ані вина контрагента), а також спеціальні випадки відповідальності незалежно від вини.

Д. М. Кархальов зазначає, що підстава відповідальності – збірне поняття, яке породжує певне явище (юридичний факт); фундамент, на який останнє спирається. Воно включає в себе ряд елементів (ознак), поєднаних узагальненим поняттям «умови цивільно-правової відповідальності». Зазначені умови – це встановлені законом обов'язкові загальні вимоги, дотримання яких необхідне для застосування цивільно-правової відповідальності. Вони характеризують підставу цілком або окремі її сторони. Намагаючись відійти від усталеного підходу, автор все ж таки зазначає, що підстава – це сукупність певних елементів, необхідних і характерних для

відповідальності, а умови – це характеристики власне самого протиправного діяння порушника і відповідальності, наявність яких складає підставу. Підстава – одна, а умов декілька. Продовжуючи, він вказує, що інколи вину, протиправність та інші умови іменують підставами відповідальності. Утім, таке поєднання навряд чи є правильним, оскільки може призвести до плутанини і підміни понять [5, с. 19–20].

Сучасні дослідники концепцію «склад цивільного правопорушення – загальна підстава цивільно-правової відповідальності» почали активно критикувати. Зокрема, як стверджує В. В. Вітрянський, така позиція є результатом штучного привнесення у цивілістику категорій кримінального права. Як зауважує автор, підставою цивільно-правової відповідальності (єдиною і загальною) є порушення суб'єктивних цивільних прав, як майнових, так і особистих немайнових, оскільки цивільно-правова відповідальність являє собою відповідальність одного учасника майнового обороту перед іншим, відповідальність порушника перед потерпілим, її загальною метою є відновлення порушеного права на основі принципу відповідності розміру відповідальності розміру завданої шкоди або збитків. При цьому, наголошує автор, у процесі застосування цивільно-правової відповідальності не мають жодного правового значення «шкідливі наслідки» з точки зору негативного впливу допущеного порушення цивільних прав на суспільні інтереси, «об'єктивна» та «суб'єктивна» сторони цивільного правопорушення [6, с. 703–705].

Останнім часом під час дослідження проблем договірної права деякі науковці також почали відходити від традиційної концепції складу цивільного правопорушення як загальної підстави відповідальності [7, с. 14; 8, с. 19; 9, с. 67–70]. Зокрема, категорично висловилися проти можливості застосування юридичної конструкції складу цивільного правопорушення до відповідальності в цивільному праві І. С. Канзафарова. Як зазначає автор, штучне поширення кримінально-правового вчення про склад злочину на цивільно-правову сферу не лише завдало суттєвої шкоди дослідженню проблем цивільно-правової відповідальності, а й призвело до того, що було порушено принципову межу між публічним і приватним правом [8, с. 19].

Своєрідна думка з приводу визначення підстави відповідальності у вигляді відшкодування збитків була висловлена В. С. Євтєєвим, який запропонував виділяти дві підстави такої відповідальності: закон і договір. Утім, подальші його міркування звелися до того, що підставою виникнення права на відшкодування збитків є будь-яке порушення договору: як невиконання, так і неналежне виконання зобов'язання [9, с. 68–70]. Очевидно, автор не врахував того, що закон і договір є юридичною підставою цивільно-правової відповідальності (тим критерієм, за яким відповідальність поділяється на договірну та недоговірну), а порушення договору (невиконання чи неналежне виконання зобов'язання) – її фактичною підставою.

Не заглиблюючись у дискусію з цього питання, можна цілком погодитись із О. А. Пушкіним, який відзначав, що цивільно-правова відповідальність завжди існує у рамках певних цивільних правовідносин, оскільки вона полягає у несенні правопорушником конкретних майнових обов'язків перед потерпілим. Тому, на думку автора, слід відрізнати підставу виникнення відповідальності від її реалізації. Підставою виникнення відповідальності є юридичні факти – неправомірні дії суб'єктів цивільного права, тобто правопорушення. Реалізація відповідальності – це виконання добровільно чи в примусовому порядку покладеного на правопорушника обов'язку з відшкодування збитків, завданої майнової або моральної шкоди, що виникли внаслідок вчинення правопорушення. Продовжуючи цю думку, О. А. Пушкін зазначав, що порушення зобов'язання як підстава виникнення відповідальності може полягати або в невиконанні, або в неналежному виконанні зобов'язання [10, с. 415–417].

На нашу думку, підстава відповідальності – це те, що спричиняє її настання, а умови відповідальності – ті обставини, наявність яких (як і їх кількісний склад) має значення для реалізації відповідальності. Якщо би погодитись із прихильниками концепції, згідно з якою підставою цивільно-правової відповідальності є склад правопорушення, то пошук умов чи елементів такого складу в деяких випадках виявився б марним, оскільки для певних видів порушень взагалі не мають жодного значення так звані невід'ємні елементи складу правопорушення. Наприклад, для стягнення неустойки важливим є сам факт порушення тієї умови зобов'язання, на забезпечення виконання якої вона встановлювалась. Відповідальність у формі стягнення неустойки не залежить від наявності у кредитора збитків, не вимагає встановлення причинного зв'язку між діями (бездіяльністю) боржника та наслідками, а також його вини. Практичного значення визначення умов відповідальності та доказування їх наявності набувають насамперед у разі звернення за захистом до суду. У разі, якщо боржник добровільно не поновлює порушене право, кредитор має підтвердити в суді своє право вимоги до боржника (тобто обґрунтувати наявність підстави для відповідальності) шляхом посилання на існування передбачених законом умов, які входять у предмет доказування по такій справі. Тобто підстава лише зумовлює можливість захисту порушеного права, а доведеність необхідних умов відповідальності не тільки переконує у правомірності вимог кредитора, а й позитивно сприяє такому захисту.

Правопорушення як підстава виникнення цивільно-правової відповідальності завжди спричиняє для кредитора певні негативні наслідки. Ці наслідки можуть проявлятися у вигляді певних втрат (збитків, моральної шкоди), у неотриманні чи несвоечасному отриманні того, на що кредитор розраховував, вступаючи у зобов'язання. Зазначені наслідки є причинно обумовленим результатом

правопорушення і мають розглядатися однією з умов реалізації цивільно-правової відповідальності. Тому пред'явлена кредитором до боржника вимога про відновлення його майнової сфери або того становища, що існувало до порушення права, свідчить уже про реалізацію відповідальності. У разі невиконання боржником зазначеної вимоги добровільно кредитор має право вимагати її виконання у примусовому порядку через звернення за захистом до суду.

Узагальнюючи сказане, можна зробити висновок, що концепція порушення суб'єктивного права (правопорушення) як загальної підстави виникнення цивільно-правової відповідальності є більш переконаливою, оскільки норми цивільного законодавства саме з порушенням зобов'язання, тобто з порушенням відповідних суб'єктивних прав, які зумовлюються змістом конкретного зобов'язання, пов'язують настання несприятливих правових наслідків (відповідальності та інших) (ст. 611 ЦК України) [1]. До речі, на відміну від ЦК України, норми якого дають змогу лише опосередковано припустити, що підставою цивільно-правової відповідальності є порушення зобов'язання, норми Господарського кодексу України безпосередньо передбачають, що підставою господарсько-правової відповідальності учасника господарських відносин є вчинене ним правопорушення у сфері господарювання (ст. 218) [11]. При цьому від підстави виникнення господарсько-правової відповідальності відмежовується її реалізація, яка полягає в можливості досудового врегулювання спору або в реалізації відповідальності безпосередньо в судовому порядку.

У перспективі бачиться, що за аналогією з господарським законодавством більш чіткі критерії визначення підстави цивільно-правової відповідальності будуть відтворені і в нормах цивільного законодавства України. У подальших наукових розвідках, визнаючи порушення зобов'язання як підставу цивільно-правової відповідальності, плануємо дослідити, як співвідносяться з останньою інші елементи, які в теорії цивільного права традиційно називають умовами цивільно-правової відповідальності, та яке значення вказані умови мають безпосередньо щодо відповідальності за порушення договірною зобов'язання.

Список літератури: 1. Цивільний кодекс України : від 16.01.2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
2. Матвеев Г. К. Основания гражданско-правовой ответственности / Г. К. Матвеев. – М. : Юрид. лит., 1970. – 311 с.
3. Зобов'язальне право: теорія і практика : навч. посіб. для студ. юрид. вузів і фак. ун-тів / [Дзера О. В., Кузнецова Н. С., Луць В. В. та ін.] ; за ред. О. В. Дзери. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 912 с.
4. Гражданское право : учебник. – Ч. I. – Изд. 3-е, перераб. и доп. / [Егоров Н. Д., Елисеєв И. В., Иванов А. А. и др.] ; под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. – М. : Проспект, 1998. – 632 с.
5. Кархалев Д. Н. Ответственность по гражданскому праву : учеб. пособие / Д. Н. Кархалев. – Уфа : РИО БашГУ, 2001. – 63 с.
6. Брагинский М. И. Договорное право. – Кн. I : Общие положения. – Изд. 2-е дополн. / М. И. Брагинский, В. В. Витрянский. – М. : Статут, 2002. – 848 с.
7. Довбій С. П. Договір охорони майна : автореф. дис. на здоб.

наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / Довбій Сергій Петрович. – Х., 2005. – 19 с. **8.** Канзафарова І. С. Теоретичні основи цивільно-правової відповідальності в Україні : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / Канзафарова Ілона Станіславівна. – К., 2007. – 36 с. **9.** Евтеев В. С. Возмещение убытков как вид ответственности в коммерческой деятельности / В. С. Евтеев. – М. : ИКД «Зерцало-М», 2005. – 184 с. **10.** Гражданское право Украины : [учеб. для вузов системы МВД Украины] : в 2 ч. – Ч. 1 / [А. А. Пушкин, В. М. Самойленко, Р. Б. Шишка и др.] ; под ред. проф. А. А. Пушкина, доц. В. М. Самойленко. – Харьков : Основа, 1996. – 440 с. **11.** Господарський кодекс України : від 16.01.2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.

Надійшла до редколегії 06.02.2012

Рассмотрен дискуссионный в науке гражданского права вопрос определения основания гражданско-правовой ответственности. Анализируя существующие теоретические взгляды на данную проблему, автором поддержана высказанная в науке позиция, что фактическим основанием возникновения гражданско-правовой ответственности является нарушение субъективного права (правонарушение).

The debatable in science of civil law question of determination of founding of civil liability is considered. Analyzing the existing theoretical views on this problem, the author supports the expressed in the science position that the factual basis of civil-legal responsibility is a violation of a subjective right (offence).

УДК 336.221

О. Ю. Волкович

АДАПТАЦІЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ЩОДО УКРАЇНСЬКОЇ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ У СФЕРІ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ

Розглянуто адаптацію норм міжнародних стандартів щодо української податкової системи у сфері суб'єктів господарювання. Передбачена можливість не тільки введення міжнародних стандартів щодо спрощення системи оподаткування фізичних та юридичних осіб, але й адаптації позитивного досвіду європейського права на фундамент нашої держави.

Сутність реформування адміністративного права полягає у забезпеченні принципової зміни суспільної ролі і призначення цієї галузі права у регулюванні ставлення держави до потреб та інтересів кожної людини. Саме цього вимагає фундаментальна конституційна формула: «Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави» (ч. 2 ст. 3 Конституції України) [1, с. 236; 2].

В Україні створено податкову систему, яка за своїм складом та структурою подібна до податкових систем розвинутих європейсь-

ких країн. Закони з питань оподаткування розроблено з урахуванням норм європейського податкового законодавства, а також аспектів податкової політики ГАТТ/СОТ та інших міжнародних економічних організацій.

Сучасні демократичні цінності європейської цивілізації відіграють провідну роль у трансформації правової системи України. Вітчизняні представники науки адміністративного права та державного управління єдині у своїх поглядах щодо необхідності проведення комплексної адміністративно-правової реформи та переосмислення ключових положень адміністративно-правової доктрини України на основі загальноєвропейських демократичних цінностей [1, с. 17].

Так, завищений іноді податковий прес, тяжкість податкового тягаря, умови оподаткування нерідко виявляються визначальними критеріями доцільності прийняття багатьох управлінських рішень, здійснення інвестиційних проектів, організації виробництва та реалізації нових товарів і т. д. Складність полягає в неоднозначному трактуванні та розумінні норм податкового законодавства суб'єктами господарювання, призводить до критичного фінансовий стан багатьох підприємств найчастіше виявляється в значній мірі наслідком недосконалості чинної податкової системи. Тому дослідження проблеми адаптації міжнародної податкової системи щодо вітчизняної податкової моделі у сфері суб'єктів господарювання, місця податкової системи в процесі державного регулювання підприємницької діяльності є вкрай актуальним, особливо в сучасних умовах, коли сама податкова система ще далека від стабільного стану і, незважаючи на прийняття нового Податкового кодексу України, все ще знаходиться на стадії становлення та адаптації.

Теоретичним та прикладним підґрунтям цієї теми дослідження стали праці вчених у галузі адміністративного, фінансового, податкового права, зокрема В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Г. В. Атаманчука, А. С. Васильєва, Л. К. Воронової, П. Т. Геги, І. П. Голосніченка, Н. Р. Нижник, В. М. Плішкіна, А. І. Сироти, Ю. О. Тихомирова, В. К. Шкарупи, І. А. Бачила, які присвятили певним чином свої роботи проблемам державного регулювання економіки.

Термін «адаптація» досить поширений і застосовується в різних галузях науки. В соціології і психології виділяють соціальну й виробничу адаптацію. Певною мірою ці два види адаптації перетинаються один з одним, але кожен із них має самостійну сферу: соціальна діяльність не замикається на виробництві, а виробничу включає технічні, біологічні та соціальні аспекти [3, с. 120]. У підручниках з мікроекономіки можна зустріти визначення адаптації, так прийнято називати процес прийняття та реалізації адаптивного рішення. Адаптація має щільний зв'язок з інформацією [4, с. 395]. Термін «адаптація» широко використовується останнім

часом у всіх напрямках та сферах діяльності, зокрема в економічній системі адаптацію (від лат. *Adaptatio* пристосування) слід розуміти як пристосування економічної системи та її окремих суб'єктів, працівників, до мінливих умов зовнішнього середовища, виробництва, праці, обміну, життя. Наприклад, при переході від централізованої економіки до ринкової необхідна адаптація підприємств та їх працівників до ринкового середовища та до ринкових відносин.

На нашу думку, стосовно економічних систем адаптацію можна трактувати як механізм економічних і соціальних регулювань, що дозволяють системі зберігати (змінювати) напрямки і темп розвитку незалежно від впливу зовнішніх факторів. Відносно питання щодо системи оподаткування суб'єктів господарювання адаптація означає процес приведення до мінімальних затрат часу, ресурсів фактичного стану, потенціалу, пристосування норм міжнародного податкового законодавства у сфері господарювання до вітчизняного з метою покращення стану українського законодавства у сфері податкового навантаження на зазначених суб'єктів через спрощення системи податкових взаємовідносин.

Враховуючи, що з 1 січня 2012 р. набув чинності Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України (щодо спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва)», можна сказати, що це важливий крок у напрямку поліпшення податкового клімату для підприємців України. Норми цього Закону чітко регламентують: критерії перебування на спрощеній системі; порядок переходу платника на спрощену систему оподаткування і навпаки; порядок визначення доходу; ведення обліку та складання звітності; порядок видачі та анулювання свідоцтва платника єдиного податку; відповідальність платника єдиного податку за недотримання норм кодексу, безумовно, підтримуються ДПС України.

Законодавчим актом запроваджено нові правові засади функціонування спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва. Податковим кодексом України спрощена система оподаткування, обліку та звітності визначена як «особливий механізм справляння податків і зборів, що встановлює заміну сплати окремих податків і зборів, встановлених пунктом 297.1 статті 297 цього Кодексу, на сплату єдиного податку в порядку та на умовах, визначених цією главою, з одночасним веденням спрощеного обліку та звітності» [5]. Юридична особа чи фізична особа – підприємець може самостійно обрати спрощену систему оподаткування, якщо така особа відповідає вимогам, установленим розділом про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності, та реєструється платником єдиного податку в порядку, визначеному нею.

Законом передбачено, що суб'єкти господарювання, які застосовують спрощену систему оподаткування, обліку та звітності, поділяються на такі групи платників єдиного податку:

перша група – фізичні особи – підприємці, які не використовують працю найманих осіб, здійснюють виключно роздрібний продаж товарів з торговельних місць на ринках і/або провадять господарську діяльність з надання побутових послуг населенню та обсяг доходу яких протягом календарного року не перевищує 150 000 грн;

друга група – фізичні особи – підприємці, які здійснюють господарську діяльність з надання послуг, у тому числі побутових, платникам єдиного податку та/або населенню, виробництво та/або продаж товарів, діяльність у сфері ресторанного господарства за умови, що протягом календарного року відповідають сукупності таких критеріїв:

- не використовують працю найманих осіб або кількість осіб, які перебувають з ними у трудових відносинах, одночасно не перевищує 10 осіб;

- обсяг доходу не перевищує 1 000 000 грн та ін.

Платникам єдиного податку – фізичним особам 3-ї групи та юридичним особам 4-ї групи, які перевищили обсяг поставок, передбачених пунктом 181.1 ПКУ, повернуто статус осіб у термінології розділу V ПКУ.

Платникам єдиного податку надано право обрати квартальний звітний період з ПДВ. Згідно з внесеними змінами печатка в податковій накладній проставляється такими платниками за її наявності. Однак зазначена норма набере чинності лише після прийняття закону щодо встановлення принципу провадження господарської діяльності суб'єктами приватного права без застосування печаток.

Загалом ставки збільшені. Лише 1-ша група (торгівля на ринку та надання побутових послуг населенню) буде платити менше (можливо) – ставки для неї затверджені на рівні від 1 до 10 % від мінімальної зарплати. Для 2-ї групи максимальна ставка – 20 % від мінімальної зарплати (тобто в наступному році – понад 200 грн.). Для 3-ї і 4-ї груп ставки підвищені: 5 % без ПДВ і 3 % з ПДВ. У цьому році «сміливі» платники податків платять 4,3 % з ПДВ (10 % мінус ОСВ).

Так, наприклад, поняття доходу безмежно розширене. Якщо в Указі Президента йшлося про «дохід» як «виручку від реалізації», то тепер «дохід» визначається як... «будь-які доходи» (з деякими, аж ніяк не новими, винятками).

Зокрема, виключений дискримінаційний пункт 139.1.12 ПКУ, яким заборонялося віднесення платниками податку на прибуток вартості товарів, робіт і послуг, отриманих від платників єдиного податку, на витрати. Одночасно платників податку на прибуток зобов'язали подавати разом з декларацією «перелік доходів і витрат в розрізі контрагентів – платників єдиного податку».

Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності» від 04.11.2011 № 4014-VI [6] передбачено:

– збільшення обсягів річного доходу, що дає право перебувати на спрощеній системі; прив'язку ставок єдиного податку до розміру мінімальної заробітної плати; встановлення з метою оподаткування 4-ї категорії платників;

– не встановлення надбавки, що застосовується до фіксованих ставок податку за кожного найманого працівника фізичної особи;

– скасування обмеження віднесення на витрати платника податку на прибуток витрат на придбання товарів (робіт, послуг) у фізичних осіб – платників єдиного податку.

– обмеження сфери застосування спрощеної системи оподаткування для окремих видів господарської діяльності;

– встановлення відповідальності платника податку за застосування іншого способу розрахунків, провадження діяльності, не зазначеної у свідоцтві, перевищення граничного обсягу доходу тощо;

– встановлення підстав для анулювання органами податкової служби свідоцтва платника єдиного податку тощо.

Сучасна система оподаткування з метою стимулювання інвестиційної активності у Податковому кодексі передбачає поетапне зниження податку на прибуток з 25 % до 23 % (з 01.04.2011) та до 16 % (з 01.01.2014). Поетапне зменшення податку на прибуток для бізнесу сприятиме уповільненню зростання цін на товари та послуги, а також активізації інвестиційної діяльності. Для податку на додану вартість також впроваджено «пом'якшувальне» нововведення: з 01.01.2014 ставка ПДВ зменшиться на 3 % та складе 17 %.

У провідних країнах світу з метою рівномірного розподілу податкових зобов'язань використовується прогресивне оподаткування, ефективність запровадження якого характеризується наступними факторами: зменшенням кількості доходів, які приховуються у «тінь»; зменшенням податків для населення з низьким рівнем доходів; підвищенням доходів Зведеного бюджету України. Услід за гармонізацією структур усіх непрямих податків, звісно, настала черга гармонізації їхніх ставок. Очевидно, щоб створити повністю справедливі умови для конкуренції в спільному ринку, потрібна спільна система податків на споживання, яка містила б не тільки однакові структури, але й подібні ставки або фактично однакові ставки там, де це можливо.

Ефективна податкова система повинна будуватись, а не тільки декларуватись на принципах, які сформулював ще А. Сміт: 1) рівність всіх суб'єктів оподаткування; 2) зрозумілість податків; 3) максимальна простота і низька затратність податкової системи; 4) зручність для платників тощо [7]. Незважаючи на декларацію цих ідей у нашому законодавстві (Закон України «Про систему оподаткування» від 18 лютого 1997 р. № 77/97-ВР та Податковий кодекс України), основним принципом діючої до 2011 р. податкової системи було перенесення тягаря адміністрування податків з держави на плечі громадян.

Так, новий діючий Податковий кодекс України закріплює: 1) загальність оподаткування; 2) рівність усіх платників перед законом; 3) невідворотність настання визначеної законом відповідальності у разі порушення податкового законодавства; 4) презумпцію правомірності рішень платника податку в разі, якщо норма закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі закону, або якщо норми різних законів чи різних нормативно-правових актів припускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків платників податків або контролюючих органів, внаслідок чого є можливість прийняти рішення на користь як платника податків, так і контролюючого органу; 5) фіскальну достатність; 6) соціальну справедливість; 7) економічність оподаткування; 8) нейтральність оподаткування; 9) стабільність; 10) рівномірність та зручність сплати; 11) єдиний підхід до встановлення податків та зборів.

Таким чином, нашій державі, безперечно, доцільно використувати досвід європейських країн у сфері оподаткування, у тому числі зміни фіскальної ефективності окремих податків і загальної рівня оподаткування економіки. Так, варто не забувати, що це слід робити більш поступово, що сприятиме створенню стабільних умов для бізнесу. Отже, реформування податкової системи повинно здійснюватися з метою забезпечення передбачуваного та планомірного характеру податкового реформування. Загалом же ефективне використання інституту податкової системи має стати важливим інструментом зміцнення всієї фінансової системи України. Податкове законодавство ще досі перебуває у стадії тлумачення, доопрацювання однозначного розуміння податкових норм, вдосконалення принципів.

Список літератури: 1. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [Авер'янов В. Б., Дерезь В. А., Школик А. М. та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юстініан, 2007. – 288 с. 2. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 3. Крушельницька О. В. Управління персоналом : навч. посіб. / Крушельницька О. В., Мельничук Д. П. – К. : Кондор, 2003. – 296 с. 4. Ястремський О. І. Основи мікроекономіки : підручник / Ястремський О. І., Грищенко О. Г. – К. : Товариство «Знання», КОО, 1998. – 714 с. 5. Податковий кодекс України : від 2 груд. 2010 р. // Голос України. – 2010. – 4 груд. – № 229–230 (4979–4980). 6. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності : закон України від 4 листоп. 2011 р. № 4014-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–17. – Ст. 112. 7. Налоги в условиях экономической интеграции / [В. С. Бард, Л. П. Павлова, Н. Е. Заяц и др.] ; под ред. проф. В. С. Барда и проф. Л. П. Павловой. – М. : Кнорус, 2004. – 288 с.

Надійшла до редколегії 14.02.2012

Рассмотрена адаптация норм международных стандартов украинской налоговой системы в сфере субъектов хозяйствования. Предсказана возможность не только введения международных стандартов по упрощению системы налогообложения физических и юридических лиц, но и адаптации позитивного опыта европейского права на фундамент нашего государства.

The adaptation of international standards of Ukrainian tax system in the field of subjects of management is considered. Possibility of not only introduction of international standards on simplification of the system of taxation of natural and legal persons, but also adaptation of positive experience of the European right on the soil of our country is predicted.

УДК 347.191.4

Т. В. Давидюк

ОСОБЛИВОСТІ ПРЕДСТАВНИЦТВА ІНТЕРЕСІВ ОБМЕЖЕНО ДІЄЗДАТНИХ ОСІБ У ВНУТРІШНЬКОРПОРАТИВНИХ ВІДНОСИНАХ

Розглянуто особливості представництва інтересів обмежено дієздатних осіб у внутрішньокорпоративних відносинах і запропоновано зміни до чинного законодавства з цього питання.

Питання, пов'язані з представництвом прав та інтересів у корпоративних відносинах, практично не вивчалися, що, з одного боку, є негативним аспектом, а, з іншого, дозволяє провести наукове дослідження та внести пропозиції як теоретичного характеру, так і практичної спрямованості з обраної до вивчення проблематики без потреби спиратися на чийсь погляд чи спростовувати їх. Окремого дослідження заслуговує законне представництво у внутрішньокорпоративних відносинах акціонерів (учасників), обмежених судом у дієздатності, адже законодавець повинен приділяти особливу увагу захисту і забезпеченню суб'єктивних прав і законних інтересів вказаних суб'єктів.

Метою статті є виявлення особливостей представництва інтересів обмежено дієздатних осіб у внутрішньокорпоративних відносинах та внесення пропозицій щодо змін до чинного законодавства з цього питання.

Внутрішньокорпоративні відносини характеризуються певним суб'єктним складом, який у разі представництва у внутрішньокорпоративних відносинах у господарському товаристві не відрізняється від аналогічного складу у корпоративних правовідносинах взагалі – це саме підприємницьке товариство (юридична особа – як центральний суб'єкт корпоративних відносин) та його учасники (засновники, члени, акціонери, вкладники).

У цілому у відносинах представництва беруть, як правило, участь три суб'єкта: особа, чий інтерес представляють, представник і третя особа [8, с. 198]. У випадках представництва у внутрі-

пньокорпоративних відносинах залишатиметься ця ж загальна схема. Особою, чії інтереси представляють, може бути фізична чи юридична особа, держава чи територіальна громада (як учасники корпоративних відносин). Представником акціонера – фізичної чи юридичної особи – на загальних зборах акціонерного товариства (далі – АТ) може бути фізична особа або уповноважена особа юридичної особи, а представником акціонера – держави чи територіальної громади – уповноважена особа органу, що здійснює управління державним чи комунальним майном, як це передбачається у ст. 39 Закону України «Про акціонерні товариства» [3]. І, нарешті, третьою особою в випадках представництва у внутрішньокорпоративних відносинах буде сама корпоративна організація.

Фізична особа – акціонер (учасник), чії інтереси представляють, як правило, є дієздатною. Дієздатна особа характеризується: здатністю до діяльності; правом на здійснення дій юридичного характеру та відповідальністю за свої вчинки [6, с. 134]. Статті 34, 35 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) з цього приводу закріплюють наступні тези: повну цивільну дієздатність має фізична особа, яка досягла вісімнадцяти років (повноліття); у разі реєстрації шлюбу фізичної особи, яка не досягла повноліття, вона набуває повної цивільної дієздатності з моменту реєстрації шлюбу; повна цивільна дієздатність може бути також надана фізичній особі, яка досягла шістнадцяти років і працює за трудовим договором, а також неповнолітній особі, яка записана матір'ю або батьком дитини; повна цивільна дієздатність може бути надана фізичній особі, яка досягла шістнадцяти років і бажає займатися підприємницькою діяльністю, причому повна цивільна дієздатність набувається з моменту реєстрації особи як підприємця; повна цивільна дієздатність, надана фізичній особі, поширюється на усі цивільні права та обов'язки [2].

Статтею 30 ЦК України передбачено, що цивільну дієздатність має фізична особа, яка усвідомлює значення своїх дій та може керувати ними. Усвідомлення значення своїх дій має місце лише тоді, коли фізична особа розуміє не тільки характер власних дій, а й передбачає їх наслідки. Керування діями знаходить свій прояв у спроможності фізичної особи своєю волею вирішувати питання про вчинення певних дій чи утримання від них, з урахуванням усіх обставин, що мають місце в конкретній життєвій ситуації. Отже, здатність усвідомлювати значення своїх дій і спроможність керувати ними є невід'ємними якісними ознаками фізичної особи. Ці ознаки залежать від віку фізичної особи та психічного стану її здоров'я [9, с. 84]. Таким чином, обсяг цивільної дієздатності не може бути однаковим для усіх фізичних осіб. Залежно від віку фізичної особи цивільна дієздатність за обсягом поділяється на такі види:

– часткова цивільна дієздатність малолітньої особи (ст. 31 ЦК України);

– неповна цивільна дієздатність неповнолітньої особи (ст. 32 ЦК України);

– повна цивільна дієздатність повнолітньої особи, неповнолітньої особи у разі реєстрації її шлюбу (ст. 34 ЦК України) та емансипованої особи (ст. 35 ЦК України).

Залежно від психічного стану здоров'я може мати місце обмеження цивільної дієздатності фізичної особи (ст. 36 ЦК України).

Розкриваючи поняття і сутність представництва, Є. О. Харитонов зазначав, що в найзагальнішому вигляді представництвом є використання правосуб'єктності одних осіб для реалізації прав та обов'язків і захисту прав інших осіб. Також вчений звертає увагу на те, що за допомогою представництва створюються додаткові можливості здійснення прав і виконання обов'язків учасниками цивільних правовідносин, забезпечується більш повний захист їх суб'єктивних прав [7, с. 289].

Отже, постановимо ряд запитань, на які необхідно дати відповідь у процесі дослідження. По-перше, які права та обов'язки стосуються акціонера (учасника), обмеженого у цивільній дієздатності. По-друге, якими нормами забезпечується правове становище таких осіб. По-третє, хто може бути представником такого акціонера (учасника), чим будуть підтверджені його повноваження та, власне, яке коло повноважень надається та хто його окреслює.

Стаття 3 Конституції України проголошує людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищою соціальною цінністю в Україні, це характеризує демократичну, соціальну і правову державу. Також Основний Закон у ст. 21 закріплює положення, що усі люди є вільними і рівними у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними [1].

Зважаючи на вищевикладені норми Основного Закону, особи з обмеженою дієздатністю нарівні з іншими фізичними особами можуть брати участь у суспільних відносинах, у тому числі внутрішньокорпоративних, через своїх представників. Кожною простою акцією АТ її власнику-акціонеру надається однакова сукупність прав, включаючи права на: 1) участь в управлінні АТ; 2) отримання дивідендів; 3) отримання у разі ліквідації товариства частини його майна або вартості частини майна товариства; 4) отримання інформації про господарську діяльність АТ. Одна проста акція товариства надає акціонеру один голос для вирішення кожного питання на загальних зборах, крім випадків проведення кумулятивного голосування, згідно зі ст. 25 Закону України «Про акціонерні товариства». Акціонери, які є власниками простих акцій товариства, можуть мати й інші права, передбачені актами законодавства і статутом АТ.

Стаття 29 цього ж Закону окреслює обов'язки акціонерів: дотримуватися статуту, інших внутрішніх документів АТ; виконувати рішення загальних зборів, інших органів товариства; виконувати

свої зобов'язання перед товариством, у тому числі пов'язані з майновою участю; оплачувати акції у розмірі, в порядку та засобами, що передбачені статутом АТ; не розголошувати комерційну таємницю та конфіденційну інформацію про діяльність товариства. Акціонери можуть також мати інші обов'язки, встановлені цим та іншими законами. Закон України «Про господарські товариства» у ст. 10 та 11 [4] закріплює аналогічні права учасників господарських товариств у контексті врахування особливостей кожної конкретної організаційно-правової форми господарського товариства.

Зважаючи на викладене, відповімо на перше питання, поставлене нами у дослідженні. Усі перелічені вище права та обов'язки у внутрішньокорпоративних відносинах повною мірою стосуються таких категорій акціонерів (учасників), як особи, обмежені у цивільній дієздатності. Жодних обмежень з цього приводу законодавець не робить, що цілком зрозуміло і правильно. Крім того, законодавцем передбачається можливість закріплення в установчих документах корпоративної організації та інших прав і обов'язків стосовно участі осіб у внутрішньокорпоративних відносинах. Також слід звернути увагу на положення ст. 29 Закону України «Про акціонерні товариства», де закріплюється можливість укладення договору між акціонерами, який може містити специфічні корпоративні права і обов'язки. Відтак, обмежено дієздатні особи мають рівне правове становище з іншими учасниками (акціонерами) у внутрішньокорпоративних відносинах, незважаючи на певні межі та обмеження, встановлені загальним цивільним законодавством. Проте механізм реалізації суб'єктивних корпоративних прав і виконання корпоративних обов'язків чинним законодавством не встановлений. У зв'язку з наведеним маємо два аспекти – або застосовувати загальні норми про представництво, або, враховуючи специфіку корпоративних відносин, напрацювати власний механізм їх реалізації.

Враховуючи обмеження цивільної дієздатності фізичної особи, зважимо на заборону на підставі рішення суду самостійно вчиняти правочини щодо розпорядження майном (оплатного і безоплатного відчуження та ін.) чи іншими правами без згоди піклувальника. Одержання заробітку, пенсії, стипендії, інших доходів особи, яка обмежена у дієздатності, та розпорядження ними здійснюються піклувальником (ст. 37 ЦК України). Перелік доходів, вказаних у статті, не є вичерпним, тому під дію обмежень підпадають дивіденди за акціями, відсотки та інші доходи за цінними паперами тощо.

Суд може обмежити цивільну дієздатність особи у двох випадках: якщо вона страждає на психічний розлад, який істотно впливає на її здатність усвідомлювати значення своїх дій та (або) керувати ними; якщо вона зловживає спиртними напоями, наркотичними засобами, токсичними речовинами тощо і тим ставить себе чи свою сім'ю, а також інших осіб, яких вона за законом зобов'язана утримувати, у скрутне матеріальне становище. Цивільна

дієздатність фізичної особи є обмеженою з моменту набрання законної сили рішенням суду про це, передбачається ст. 36 ЦК України, тобто обмеження цивільної дієздатності завжди поширюється лише на майбутнє. Обмеження судом цивільної дієздатності фізичної особи не є саме по собі підставою для визнання недійсними правочинів, укладених нею до набуття законної сили рішенням суду про це [9, с. 115]. Над особою, обмеженою судом у цивільній дієздатності, встановлюється піклування та призначається піклувальник. Це слід враховувати в разі посвідчення правочинів за участю відповідних осіб. Піклувальник може призначатися як одночасно з обмеженням цивільної дієздатності, так і окремим рішенням суду про призначення піклувальника (ст. 60 ЦК України). Повноваження піклувальника виникають з моменту набрання законної сили рішенням суду про це і підтверджуються посвідченням піклувальника встановленої форми, що видається органом опіки та піклування.

Таким чином, законним представником особи, обмеженої у цивільній дієздатності, у внутрішньокорпоративних відносинах є піклувальник, повноваження якого підтверджуються відповідним посвідченням та рішенням суду. Вважаємо, що до Закону України «Про акціонерні товариства» необхідно ввести норму, яку викласти таким чином: представником акціонера, цивільна дієздатність якого обмежена, на загальних зборах та в інших випадках є фізична особа, призначена судом як піклувальник, яка має при собі відповідне посвідчення. При цьому необхідно зазначити, що в разі представництва інтересів підопічного піклувальник повинен надати особі, яка проводить загальні збори акціонерів або веде реєстр акціонерів, для встановлення своєї особи та повноважень як посвідчення, так і відповідне рішення суду. Під час реалізації своїх повноважень поза загальними зборами, представляючи інтереси підопічного, піклувальник надає відповідне рішення суду до наглядової ради товариства, а у випадку, коли наглядова рада відсутня (ч. 2 ст. 51 Закону України «Про акціонерні товариства») – до виконавчого органу – правління товариства. Аналогічну норму слід внести й до Закону України «Про господарські товариства» відносно представництва інтересів учасника, цивільна дієздатність якого обмежена.

Цивільне законодавство України дозволяє призначити особи, дієздатність якої обмежено, декількох піклувальників (ч. 5 ст. 63 ЦК України). При цьому призначення піклувальників особі, над якою раніше вже було встановлене піклування, здійснюється органом опіки та піклування, а не судом. Зважаючи на це, пропонуємо до законів України «Про акціонерні товариства» та «Про господарські товариства» внести норму наступного змісту: представляючи інтереси акціонера (учасника), піклувальник, призначений органом опіки та піклування, надає відповідним органам товариства для встановлення своєї особи та повноважень посвідчення і відповідне рішення органу опіки та піклування.

У випадку призначення особі декількох піклувальників усі вони мають рівний обсяг прав і обов'язків щодо підопічного. Зокрема, у разі вчинення підопічним правочинів, що виходять за межі дієздатності, достатньо згоди одного з піклувальників [9, с. 117]. Декілька піклувальників (опікунів), як правило, призначається у разі, якщо у особи, цивільна дієздатність якої обмежена, є майно в іншій місцевості [5, с. 108]. І це цілком логічно, зважаючи на необхідність перебування піклувальника біля нього. Однак, у повній мірі це не стосується декількох піклувальників у внутрішньокорпоративних відносинах.

Розглянемо ситуацію, коли на загальні збори прийшли представляти інтереси особи, цивільна дієздатність якої обмежена, декілька піклувальників. Кращий варіант, коли хтось один, за домовленістю між ними, представлятиме інтереси підопічного. У протилежному випадку доведеться реєструвати того представника, якого призначено піклувальником пізніше. Таку норму слід сформулювати в законах України «Про акціонерні товариства» та «Про господарські товариства». Перевірити це можна тільки шляхом аналізу рішень суду (органу опіки та піклування). Якщо у когонебудь із піклувальників (опікунів) буде відсутнє таке рішення, то він втрачає можливість бути зареєстрованим на загальних зборах відповідно до п. 2 ч. 3 ст. 39 Закону України «Про акціонерні товариства», який наголошує, що реєстраційна комісія має право відмовити в реєстрації акціонера (його представника) лише у разі відсутності в акціонера (його представника) необхідних документів, які надають йому право участі у загальних зборах акціонерів, відповідно до законодавства.

Частина 2 ст. 37 ЦК України наголошує, що особа, обмежена в цивільній дієздатності, може вчиняти лише дрібні побутові правочини. Правочин вважається дрібним побутовим, якщо він задовольняє побутові потреби особи, відповідає її фізичному, духовному чи соціальному розвитку та стосується предмета, який має невисоку вартість (ст. 31 ЦК України). За згодою піклувальника здійснюються дві групи правочинів: правочини щодо розпорядження майном, наслідком яких є припинення права власності або інших майнових прав обмежено дієздатної особи на майно, тобто на речі, сукупність речей, майнові права та обов'язки (ст. 181 ЦК України) (договори купівлі-продажу); інші правочини, які виходять за межі дрібних побутових. Зрозуміло, що правочини, які укладаються у внутрішньокорпоративних відносинах, виходять за межі самостійної можливості підопічного, і здійснюються за його згодою. У зв'язку з викладеним, до законів України «Про акціонерні товариства» та «Про господарські товариства» необхідно внести норму наступного змісту: правочини, які укладаються у внутрішньокорпоративних відносинах акціонером (учасником), цивільна дієздатність якого обмежена, виходять за межі його самостійної

можливості та вчиняються за згодою піклувальника, який повинен діяти в інтересах обмежено дієздатного акціонера (учасника).

Чинне законодавство не визначає форми згоди піклувальника на вчинення підопічним правочинів, як і не визначає моменту отримання цієї згоди. Надаючи згоду, піклувальник не набуває прав сторони правочину, не може підписувати його за підопічного, вимагати виконання правочину та нести відповідальність у разі його невиконання (неналежного виконання) підопічним. Учасником правовідносин, які виникли внаслідок укладання правочину, є не піклувальник, а підопічний. Правочин, укладений без згоди піклувальника, коли така згода необхідна, може бути визнаний судом недійсним за позовом піклувальника, який може ініціювати визнання його недійсним (ст. 223 ЦК України) [2]. Іншим особам закон такого права не дає.

Проаналізувавши вищенаведене, пропонуємо закони України «Про акціонерні товариства» та «Про господарські товариства» доповнити нормою наступного змісту: згода піклувальника на вчинення акціонером (учасником) правочину може виражатися як усно, так і письмово; у першому випадку це можливо за обов'язковою присутністю піклувальника під час укладання правочину; у другому випадку згода письмово виражається, як у разі присутності піклувальника на момент укладання правочину, а саме, коли він ставить свій підпис на документі разом із підписом підопічного (учасника товариства, акціонера); так і за його відсутності, за умови, що підопічний (учасник товариства, акціонер) надасть документ, яким піклувальник дає свою згоду на укладення правочину стосовно конкретного предмета, на певних умовах, а його підпис буде нотаріально посвідчений.

Частиною 4 ст. 37 ЦК України передбачена можливість піклувальника письмово дозволити фізичній особі, цивільна дієздатність якої обмежена, самостійно одержувати заробіток, пенсію, інші доходи та розпоряджатися ними. Зрозуміло, що мова може йти і про дивіденди тощо. Тому пропонуємо закони України «Про акціонерні товариства» та «Про господарські товариства» доповнити нормою наступного змісту: у дозволі фізичній особі – акціонеру (учаснику), цивільна дієздатність якої обмежена, самостійно одержувати дивіденди, інші доходи від участі у товаристві, піклувальник може визначити вид прибутку та розмір грошової суми, яку необхідно отримати; дозвіл складається піклувальником письмово у довільній формі.

Стаття 38 ЦК України передбачає можливість поновлення цивільної дієздатності в судовому порядку у випадках: вичужання фізичної особи, цивільна дієздатність якої була обмежена, або такого поліпшення її психічного стану, який відновив у повному обсязі її здатність усвідомлювати значення своїх дій та (або) керувати ними; у разі припинення фізичною особою зловживання спиртними напоями, наркотичними засобами, токсичними речовинами тощо.

Піклування, встановлене над фізичною особою, у таких випадках припиняється на підставі рішення суду про поновлення цивільної дієздатності. Зважаючи на викладене, вважаємо за необхідне зобов'язати особу, цивільну дієздатність якої поновлено, після набрання рішенням законної сили подати його до наглядової ради товариства, а у разі, якщо її не має – до правління останнього, закріпивши зазначену вимогу в законах України «Про акціонерні товариства» та «Про господарські товариства».

Таким чином, зважаючи на викладене, можна зробити кілька висновків:

1) усі права та обов'язки, передбачені кодексами України, законами України «Про акціонерні товариства» та «Про господарські товариства», повною мірою стосуються акціонера (учасника), обмеженого у цивільній дієздатності;

2) до законів України «Про акціонерні товариства» та «Про господарські товариства» необхідно внести наступні норми, які викласти таким чином:

– представником акціонера, цивільну дієздатність якого обмежено, на загальних зборах та в інших випадках є фізична особа, призначена судом як піклувальник, яка має при собі відповідне посвідчення; піклувальник повинен надати особі, яка проводить загальні збори акціонерів або веде реєстр акціонерів, для встановлення своєї особи та повноважень як посвідчення, так і відповідне рішення суду. У разі реалізації своїх повноважень поза загальними зборами, представляючи інтереси акціонера (учасника), піклувальник подає відповідне рішення суду до наглядової ради товариства, а у випадку, коли наглядова рада відсутня – до виконавчого органу – правління товариства;

– представляючи інтереси акціонера (учасника), над яким раніше вже було встановлене піклування, піклувальник, призначений органом опіки та піклування, подає відповідним органам товариства для встановлення своєї особи та повноважень посвідчення і відповідне рішення органу опіки та піклування;

– якщо на загальні збори товариства прийшли представляти інтереси акціонера (учасника), цивільну дієздатність якого обмежено, декілька піклувальників, то можливо щоб хтось один, за домовленістю між ними, представляв інтереси підопічного. У протилежному випадку необхідно реєструвати того представника, якого призначено піклувальником пізніше;

– правочини, які укладаються у внутрішньокорпоративних відносинах акціонером (учасником), цивільну дієздатність якого обмежено, виходять за межі його самостійної можливості і здійснюються за згодою піклувальника; згода піклувальника на вчинення акціонером (учасником) правочину може виражатися як усно, так і письмово; у першому випадку це можливо за обов'язковою присутністю піклувальника під час укладання правочину; у другому випадку згода письмово виражається, як у разі присутності піклува-

льника на момент укладання правочину, а саме, коли він ставить свій підпис на документі разом із підписом підопічного (учасника товариства, акціонера); так і за його відсутності, за умови, що підопічний (учасник товариства, акціонер) надасть документ, яким піклувальник дає свою згоду на укладення правочину стосовно конкретного предмета, на певних умовах, а його підпис буде нотаріально посвідчений;

– у дозволі фізичній особі – акціонеру (учаснику), цивільну дієздатність якого обмежено, самостійно одержувати дивіденди, інші доходи від участі у товаристві, піклувальник може визначити вид прибутку та розмір грошової суми, яку необхідно отримати; дозвіл складається піклувальником письмово у довільній формі;

– акціонер (учасник), дієздатність якого поновлено, після набрання рішенням законної сили зобов'язаний подати його до наглядової ради товариства, а у разі, якщо її немає – правлінню останнього.

Список літератури: 1. Конституція України : від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 2. Цивільний кодекс України : від 18.03.2004 // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 40–41, 42. – Ст. 492. 3. Про акціонерні товариства : закон України від 17.09.2008 № 514-V / Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 50–51. – Ст. 384. 4. Про господарські товариства : закон України від 19.09.1991 № 1576- XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 49. – Ст. 682. 5. Гражданский кодекс Украины : Комментарий / под ред. Харитонова Е. О., Калитенко О. М. – Изд. 3-е. – Харьков : Одиссей. – Т. 1. – 2005. – 832 с. 6. Ожегов С. И. Словарь русского языка : ок. 57000 слов / С. И. Ожегов ; под ред. чл.-корр. АН СССР Н. Ю. Шведовой. – 17-е изд., стереотип. – М. : Рус. яз., 1985. – 797 с. 7. Харитонов Е. О. Гражданское право Украины : учебник / Е. О. Харитонов, А. В. Старцев, Е. И. Харитонова. – Изд. 4-е. – Харьков : Одиссей, 2008. – 920 с. 8. Цивільне право України : підручник : у 2 кн. / за ред. О. В. Дзера, Н. С. Кузнецової ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К. : Юрінком Інтер. – Кн. 1. – 2002. – 720 с. 9. Цивільний кодекс України : наук.-практ. комент. (поясн., тлумачення, реком. з використ. позицій вищ. суд. інстанцій, М-ва юстиції, науковців, фахівців) / [В. М. Кравчук, В. І. Крат, В. М. Марченко та ін.]. – Х. : Страйд, 2009. – Т. 2: Фізична особа. – 296 с.

Надійшла до редакції 09.02.2012

Рассмотрены особенности представления интересов ограниченно дееспособных лиц во внутрикорпоративных отношениях и предложены изменения к действующему законодательству по этому вопросу.

The features of presentation of restrictedly capable people's interests in inner corporate relationship are considered and changes to the current legislation through this question are offered.

УДК 347.122

В. Г. Жорнокуй

ПРОБЛЕМНІ МОМЕНТИ ВИЗНАЧЕННЯ МІСЦЯ КОРПОРАТИВНИХ ВІДНОСИН І КВАЛІФІКАЦІЇ НЕМАЙНОВИХ КОРПОРАТИВНИХ ПРАВ У ПРЕДМЕТІ РЕГУЛЮВАННЯ ЦИВІЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

На підставі норм чинного законодавства та аналізу правової доктрини зроблено спробу визначення місця корпоративних відносин у предметі регулювання цивільного законодавства. Проведено критичний аналіз існуючих точок зору щодо кваліфікації немайнових корпоративних прав.

На сучасному етапі розвитку правової науки більшість правників, які обстоюють позиції цивільно-правової природи корпоративних відносин, здійснюють аналіз останніх у контексті характеристики їх майнової складової. Однак розвиток корпоративних правовідносин останнім часом ставить ряд проблем теоретичного характеру, що мають прикладне значення в правозастосовній діяльності. Однією з таких проблем варто визнати необхідність (можливість) здійснення і встановлення сутності немайнових корпоративних прав, можливо правомочностей у контексті концепції єдності суб'єктивного корпоративного права [1]. Дана проблема викликана відсутністю в законодавстві і юридичній доктрині чіткої позиції стосовно їх правової природи і особливостей здійснення і захисту.

У зв'язку із вказаним необхідно звернутися до норм чинного законодавства України – Цивільного та Господарського кодексів України, законів України «Про господарські товариства» та «Про акціонерні товариства». Норми вказаних актів нормотворчості містять перелік прав, які можуть належати учасникам (акціонерам) корпоративної організації. При цьому їх аналіз свідчить про наявність як майнового елемента – право на отримання дивідендів і т. д., так і немайнового – право на отримання інформації про діяльність корпорації і т. ін. Чи може це говорити про існування майнових і немайнових корпоративних відносин? Сумнівно. Можливо, корпоративні відносини є самостійними в предметі регулювання цивільного законодавства і стосуються предмета вивчення цивільного права як гаузі права, включаючи при цьому майнові і немайнові елементи змісту – права – як парні права [2, с. 151–156].

Метою статті є з'ясування кваліфікації немайнових корпоративних прав у предметі регулювання цивільного законодавства.

Словосполучення «особисті немайнові права» ставить знаки питання на долі особистих майнових прав, з одного боку, і немайнових, що не є особистими, – з іншого. Цивільне право регулює деякі види організаційних відносин, що виникають безпосередньо із засновницьких договорів, договорів про створення юридичних осіб і їх засновницьких документів. Як стверджує В. А. Белов [3, с. 44–45],

п. 1 ст. 2 далеко не відображає всієї багатоманітності тих різнопланових завдань, які стоять перед ЦК, і того диференційованого кола суспільних відносин, що ним регулюються.

Майнові і особисті немайнові відносини є предметом цивільно-правового регулювання. Звісно, таке твердження може бути прямо виключене вказівкою закону¹. І навпаки: інші відносини – немайнові, не будучи особистими, немайнові (в тому числі особисті), не пов'язані з майновими, організаційні та інші, як правило, цивільно-правовими нормами не регулюються, але, знову ж таки, якщо законодавством і з цього правила не зроблені які-небудь виключення [3, с. 45]. У зв'язку з вказаним можна повністю погодитися з тим, що існує як мінімум один вид цивільних правовідносин, який не збігається з жодним із давно відкритих і більш-менш пізнаних – речових, виключних, особистих, спадкових і зобов'язальних – видів цивільних правовідносин [4, с. 163] – це корпоративні правовідносини².

Однак останнє твердження не отримало в правовій науці одностайного підходу³. Дослідники корпоративних правовідносин порізному тлумачать сутність немайнових прав (правомочностей), які становлять їх зміст, що, відповідно, негативно відображається на термінології, яка застосовується. Так, узагальнюючи існуючі підходи, можна говорити про чотири напрямки дослідження окресленої проблеми: 1) вивчення членських (управлінських) прав (прихильниками є В. С. Щербина [10, с. 92] і Н. С. Глузь [11, с. 13]);

¹ Так, п. 3 ст. 2 ЦК РФ і ч. 2 ст. 1 ЦК України закріплено, що до майнових відносин, заснованих на адміністративному або іншому владному підпорядкуванні однієї сторони другій стороні, а також до податкових, бюджетних відносин цивільне законодавство не застосовується, якщо інше не встановлено законом.

² Ще П. П. Цитович стверджував, що постановка питання про особливу юридичну форму відносин участі однієї особи в торговому підприємстві іншої (загальному торговому підприємстві) і є постановкою питання про цивільні правовідносини особливого виду – правовідносини участі або корпоративні правовідносини [5, с. 148]. Слід також звернути увагу на акцент А. І. Камінки про те, що у сфері організації корпоративної волі перед нами зовсім нові правові поняття, що не мають аналогії в галузі індивідуальних відносин [6, с. 395]. І далі: визнання акціонерної компанії корпорацією жодним чином не тягне за собою заперечення, стосовно компанії, самостійних прав акціонерів як на управління, так і на майно [6, с. 398]. У свою чергу М. М. Агарков вказував на те, що відносини між акціонерами і акціонерним товариством не можуть бути віднесені до чисто зобов'язальних правовідносин. Акціонеру, на думку вченого, належать, перш за все, корпоративні права – права участі в загальних зборах і т. д. [7, с. 267].

³ Автори останніх навчально-методичних робіт з цивільного права в Україні порізному акцентують увагу на предметі цивільного права. Так, автори підручника «Цивільне право» [8] розглядають особисті немайнові відносини, майнові відносини і спірні питання, пов'язані з можливістю виділення місця організаційним відносинам в предметі правового регулювання цивільного законодавства. Водночас автори іншого видання – «Цивільне право України. Загальна частина» [9] звертають увагу на можливості віднесення до предмета правового регулювання цивільного законодавства саме корпоративних відносин.

2) дослідження думки про виділення організаційних прав (дотримуються В. В. Луць [12, с. 98], В. М. Кравчук [13, с. 259], В. А. Васильєва [14, с. 178–182]); 3) констатація наявності у особи корпоративної правоздатності (здатності до вчинення корпоративних актів) (В. А. Белов [4, с. 213]); 4) розгляд безпосередньо саме «немайнового» корпоративного права (І. В. Спасибо-Фатєєва [15, с. 191–197], О. О. Мельник [16, с. 55–61], Ю. С. Поваров [17, с. 332–343]). При цьому необхідно зауважити, що жодна з вказаних концепцій не отримала одностайної підтримки серед спеціалістів у сфері корпоративного права. Що ж приховується під «личиною» права на отримання інформації про діяльність товариства, права на участь в управлінні товариством та інших правах, які не мають майнового змісту? Що вкладають автори у визначення вказаних категорій?

І. Б. Саракун [18, с. 44] вказує, що сама назва «членські (управлінські) права» є невдалою, оскільки категорія «членство» застосовується в невідприємницьких організаціях, водночас у господарських товариствах використовують термін «участь» у товаристві.

Концепція «організаційних прав» містить вчення про облік суб'єктивних і об'єктивних факторів. Суб'єктивний фактор має місце під час задоволення учасником товариства власного майнового інтересу, а об'єктивний – під час організації діяльності юридичної особи як суб'єкта права [14, с. 181].

Заслугують на увагу роздуми І. В. Спасибо-Фатєєвої, в яких дослідниця неодноразово доводить наявність у корпоративних відносинах симбіозу майнових, немайнових і організаційних відносин [19; 20; 21] (*скоріше за все, авторка мала на увазі права, а не відносини*). Саме останні, на думку вченої, становлять питому вагу в корпоративних відносинах, у яких реалізуються майнові і немайнові права. Однак ця ідея стикається з проблемою вичерпання предмета цивільного права, оскільки організаційні відносини не є предметом цивільно-правового регулювання. Як вирішення питання правової природи корпоративних прав авторка запропонувала припустити існування організаційних відносин як цивільно-правових [14, с. 181]. Разом з тим вказана назва не є точною, оскільки право на отримання інформації про діяльність товариства, право вийти з товариства у встановленому порядку за своєю сутністю не є організаційними.

Пропонуючи до обговорення концепцію наявності у особи корпоративної правоздатності (здатності до вчинення корпоративних актів) В. А. Белов вважає, що остання буде єдиною юридичною субстанцією, яка складається з ряду юридичних можливостей, реалізація будь-якої з яких обумовить придбання суб'єктивного права певного роду (виду). І далі: корпоративна правоздатність відрізняється від загальної цивільної правоздатності тим, що дозволяє набувати лише відносні (в першу чергу – зобов'язальні) права з певним колом учасників [4, с. 213–214].

Придбання акції (частки в статутному капіталі) і внесення особи до реєстру акціонерів ще не свідчить про автоматичне виникнення у неї корпоративних прав. Більшою мірою можна стверджувати про те, що у особи виникають певного роду можливості, пов'язані з участю в корпоративній організації, тобто про «повнокровні» суб'єктивні корпоративні права мови бути не може. Фактично можна говорити про деякий юридичний факт, який може бути однією з ланок у процесі реалізації корпоративних можливостей. Відповідні факти дають суб'єктам корпоративних відносин певну можливість розраховувати на придбання в майбутньому суб'єктивного корпоративного права. Ставши акціонером (учасником корпорації), вказує В. А. Белов [4, с. 211], особа набуває абстрактну юридичну можливість розраховувати на виникнення у неї в майбутньому конкретних (певних) юридично захищених можливостей – суб'єктивних прав – отримати дивіденди, проголосувати на певних зборах, вимагати надання інформації.

Недолік концепції В. А. Белова, на нашу думку, полягає в тому, що автор не враховує той аспект, що правоздатність і суб'єктивне право є різними категоріями. Так, корпоративна правоздатність – це лише теоретична здатність мати права, тоді як суб'єктивне корпоративне право – це вже існуюча правомочність або їх сукупність, тобто реалізована правоздатність. Тому, з позицій вчення В. А. Белова, помиляючись стверджувати про існування майнових або немайнових можливостей як результату участі в корпорації. Як наслідок, це не дозволяє нам вести мову про вступ особи в корпоративні відносини. Лише наявність зв'язку корпоративного права і корпоративного обов'язку вказує на існування корпоративного відношення. У свою чергу наявність лише можливості не свідчить про існування такого зв'язку, а вказує на перспективу його виникнення.

Важливо також звернути увагу і на четвертий концептуальний підхід та вивчення саме «немайнових корпоративних прав». Так, групою авторитетних українських вчених висловлена думка про те, що залежно від об'єкта, стосовно якого виникають права акціонера, найбільш зручною є така класифікація корпоративних прав, за якою вони поділяються на майнові і немайнові права [22, с. 21].

Прихильники визнання існування немайнових корпоративних прав вказують на їх специфіку, яка полягає в тому, що, по-перше, немайнові корпоративні права окремо і в певній системі не можуть бути предметом деяких правочинів, оскільки в цивільному обороті корпоративне право виступає неподільним об'єктом; по-друге, вони переходять до іншої особи під час відчуження акцій або частки в статутному капіталі товариства; по-третє, їх зміст і співвідношення з майновими корпоративними правами залежить від організаційно-правової форми господарського товариства [14, с. 179–180].

Застосування категорії «особисті» для позначення немайнових корпоративних прав підкреслює їх належність тому чи іншому учаснику господарського товариства, оскільки в основі поняття «особисте» відображається зв'язок з особою і стародавній поділ «мое – твоє» [14, с. 180], як наслідок – «майнове – немайнове». При цьому із загального етимологічного погляду поняття «особисте» стосовно категорії «право» визначається як прикметник, що характеризує здійснення права безпосередньо, не через інших осіб. З урахуванням такого аргументу використання вказаного поняття з метою позначення немайнових корпоративних прав з позиції сучасного вітчизняного законодавства не відповідає дійсності, оскільки учасники (акціонери) господарських товариств мають право брати участь у загальних зборах, призначити свого постійного представника або представника на певний строк, учасники товариства з обмеженою відповідальністю, крім того, вправі передати свої повноваження на зборах іншому учаснику або представнику іншого учасника товариства [14, с. 180–181]. Доцільно звернути увагу на позицію І. В. Спасько-Фатєєвої, яка вважає, що немайнове право є невід'ємним від учасника товариства, оскільки належить лише йому і лише як учаснику товариства, а не якій-небудь особі [21, с. 12]. І це право буде лише у нього до тих пір, доки не припиниться його зв'язок з товариством. Крім того, продовжує авторка, відповідне право має специфіку стосовно можливості його передачі. Така специфіка порівняно з іншими особистими немайними правами, які, за загальним правилом, не підлягають передачі іншій особі в будь-який спосіб, полягає в тому, що немайнове корпоративне право не може окремо від майнових прав передаватися іншій особі.

Як бачимо, всі чотири існуючі концепції мають під собою певну основу. Однак ми не можемо погодитись з можливістю застосування до досліджуваної категорії поняття членських (управлінських) прав (перша, вказана нами, концепція). Наше бачення ґрунтується на тому, що, по-перше, якщо взяти до уваги категорію «членство», то вона є значно ширше тих аспектів, які стосуються реалізації прав, що мають виключно учасники підприємницьких корпоративних організацій, і можуть належати, наприклад, членам політичних партій, профсоюзів та інших об'єднань фізичних осіб. По-друге, використовуючи поняття «управління» ми штучно розширюємо предмет регулювання цивільного законодавства, оскільки управління передбачає наявність нерівності між учасниками суспільних відносин. Застосування такого терміна внесе плутанину в категоріальний апарат і може призвести до змішування приватноправових і публічно-правових засад регулювання суспільних відносин, оскільки цивільне законодавство закріплює юридичну рівність учасників (ст. 1 ЦК України).

Щодо сумнівності застосування поняття «організаційні корпоративні права» (друга концепція) вкажемо на наступне. Якщо бук-

вально тлумачити вказану категорію, то маємо, що ці права пов'язані з організацією діяльності чого-небудь (кого-небудь). Однак автоматично виникає питання: якщо особа не бере участі у створенні корпоративної організації або учасник (акціонер) не бере участі в роботі органів такого суб'єкта, то особа і не має відповідних(-ого) прав(-а)? Тобто, ніякої організаційної роботи не проводиться? Необхідно звернути увагу на позицію родоначальника концепції організаційних відносин О. О. Красавчикова [23, с. 14–16]. Вчений вважав, що організаційні відносини не мають вже такого прямого або непрямого зв'язку з особистістю учасника відповідного суспільного відношення *на відміну від особистих немайнових відносин* (виділено мною. – В. Ж.). На перший план, продовжує автор, виходить вже організуюча основа, що має місце в результаті немайнових акцій учасників таких соціальних зв'язків. І, підсумовуючи, робиться вказівка на те, що організаційні відносини наділені відносною самостійністю, оскільки в цілому ряді випадків вони є лише елементом, стороною майнових відносин. Останнє посилення і надало деяким авторам [24, с. 9, 13] підстави вести мову про те, що корпоративні правовідносини є організаційно-майновими. Проте чи дозволяє це тоді стверджувати про наявність лише корпоративних майнових прав? Про необґрунтованість такого твердження можна навіть не говорити, оскільки не можна визнати майновою можливість брати участь у загальних зборах учасників (акціонерів) або отримувати інформацію про діяльність корпорації.

Саме тому хотілось би підтримати вчених, які запропонували застосування категорії «немайнові корпоративні права» як протиставлення майновим правам і для зручності в термінологічних конструкціях для усвідомлення реально існуючих можливостей учасника (акціонера).

На підставі викладеного можна стверджувати про існування різних концептуальних підходів до тлумачення поняття «немайнові корпоративні права», що обумовлює не лише певну неузгодженість на доктринальному рівні, але й у ряді випадків не дозволяє відшукати єдиний законодавчий підхід до врегулювання корпоративних правовідносин. Указані різночитання й розбіжності, на нашу думку, вимагають подальшого наукового узагальнення і дослідження.

Список літератури: 1. Жорнокуй Ю. М. Суб'єктивне корпоративне право: універсальна єдність чи множинність прав / Ю. М. Жорнокуй // Вісник Академії правових наук України. – 2011. – № 3 (66). – С. 106–116. 2. Спасибо-Фатеева И. В. Парные права или еще одна попытка разобраться с личными неимущественными правами, сопоставить их с имущественными правами и раскрыть значимость категории «парные права» и их виды / И. В. Спасибо-Фатеева // Личные неимущественные права : проблемы теории и практики применения: сб. ст. и иных материалов / под ред. Р. А. Стефанчука. – К. : Юриком Интер, 2010. – С. 139–165. 3. Белов В. А. Гражданское право. Общая часть. Т. II. Введение в гражданское право : учебник / В. А. Белов. – М. : Юрайт, 2011. – 521 с. – (Серия: Магистр). 4. Корпоративное право : Актуальные проблемы теории и практики / под общ. ред. В. А. Белова. – М. : Юрайт, 2009. – 678 с. 5. Цито-

вич П. П. Очерк основных понятий торгового права / П. П. Цитович. – М. : ЦентрЮрИнфоР, 2001. – 448 с. **6.** Каминка А. И. Очерки торгового права / А. И. Каминка. – М. : Центр ЮрИнфоР, 2002. – 547 с. **7.** Агарков М. М. Основы банковского права: Учение о ценных бумагах : курс лекцій : науч. исслед. / М. М. Агарков. – 2-е изд. – М. : БЕК, 1994. – 350 с. **8.** Цивільне право : підручник : у 2 т. / [В. І. Борисова (кер. авт. кол), Л. М. Баранова, Т. І. Бегова та ін.] ; за ред. В. І. Борисової, І. В. Спасибо-Фатєєвої, В. Л. Яроцького. – Х. : Право, 2011. – Т. 1. – 656 с. **9.** Цивільне право України. Загальна частина : підручник / за ред. О. В. Дзери, Н. С. Кузнецової, Р. А. Майданика. – 3-тє вид., переробл. і доповн. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 976 с. **10.** Щербина В. С. Господарське право України : навч. посіб. / В. С. Щербина. – 2-е вид., переробл. і доповн. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 384 с. **11.** Глусь Н. С. Корпорації та корпоративне право: поняття, основні ознаки та особливості захисту : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Глусь Наталія Степанівна. – К., 2000. – 23 с. **12.** Здійснення та захист корпоративних прав в Україні (цивільно-правові аспекти) : монографія / за заг. ред. В. В. Луця. – Тернопіль : Підручники і посібники, 2007. – 320 с. **13.** Кравчук В. М. Корпоративне право : Науково-практичний коментар законодавства та судової практики / В. М. Кравчук. – К. : Істина, 2005. – 720 с. **14.** Корпоративне право України : підручник / В. В. Луць, В. А. Васильєва, О. Р. Кібенко, І. В. Спасибо-Фатєєва [та ін.] ; за заг. ред. В. В. Луця. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 384 с. **15.** Спасибо-Фатєєва І. Корпоративне управління : монографія / І. Спасибо-Фатєєва, О. Кібенко, В. Борисова ; за ред. проф. І. Спасибо-Фатєєвої. – Х. : Право, 2007. – 500 с. **16.** Мельник О. О. Корпоративне право України : навч.-практ. посіб. із зразками докум. / О. О. Мельник. – К. : ФОРМ Мельник О. О., 2008. – 368 с. **17.** Поваров Ю. С. Акционерное право России : учебник / Ю. С. Поваров. – М. : Высшее образование ; Юрайт-Издат, 2009. – 660 с. **18.** Саракун І. Б. Здійснення корпоративних прав учасниками (засновниками) господарських товариств (цивільно-правовий аспект) : монографія / І. Б. Саракун. – К. : НДІ приватного права і підприємництва АПРН України, 2009. – 184 с. **19.** Спасибо-Фатєєва І. В. Юридична природа права на управління в акціонерному товаристві / І. В. Спасибо-Фатєєва // Вісник Академії правових наук України. – 1999. – № 3. – С. 77–87. **20.** Спасибо-Фатєєва І. В. Про розуміння акціонерних відносин / І. В. Спасибо-Фатєєва // Вісник Академії правових наук України. – 2000. – № 3. – С. 91–101. **21.** Спасибо-Фатєєва І. В. Поняття майна, майнових та корпоративних прав як об'єктів права власності / І. В. Спасибо-Фатєєва // Вісник комерційного права. – 2004. – № 5. – С. 9–18. **22.** Луць В. В. Акціонерне право : навчальний посібник / В. В. Луць, Р. Б. Сивий, О. С. Яворська / за заг. ред. В. В. Луця, О. Д. Крупчана. – К. : Ін Юре, 2004. – 256 с. **23.** Советское гражданское право : учебник : в 2 т. / Илларионова Т. И., [Кириллова М. Я., Красавчиков О. А. и др.] ; под ред. О. А. Красавчикова. – 3-е изд., испр. и доп. – М. : Высш. шк., 1985. – Т. 1. – 544 с. **24.** Степанов П. В. Корпоративные отношения в коммерческих организациях как составная часть предмета гражданского права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Гражданское право; семейное право; гражданский процесс; международное частное право / Степанов Павел Владимирович. – М., 1999. – 28 с.

Надійшла до редколегії 02.02.2012

На основании норм действующего законодательства и анализа правовой доктрины осуществлена попытка определения места корпоративных отношений в предмете регулирования гражданского законодательства. Проведен критический анализ существующих точек зрения относительно квалификации неимущественных корпоративных прав.

On the base of legislation in force and analysis of legal doctrine an attempt to determine the place of corporative relations within the subject of civil legislation's regulation is realized. An analysis of existing points of view concerning the qualification of unproperty corporative rights is made.

УДК 347.92(477)

І. М. Лукіна

ЗАХОДИ ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЩОДО ПОЗБАВЛЕННЯ ПОРУШНИКА СУБ'ЄКТИВНОГО ЦИВІЛЬНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА

Розкрито заходи процесуальної відповідальності, які пов'язані з позбавленням порушника суб'єктивного цивільного процесуального права. До таких заходів віднесено попередження, видалення із залу судового засідання, тимчасове вилучення доказів для дослідження судом.

Одним із найважливіших критеріїв змін, які відбуваються в нашій державі, був і залишається стан судової влади. При цьому слід зазначити, що сучасний законодавець значно посилив змагальні засади у цивільному судочинстві, виходячи з принципового положення – відповідно до діючого законодавства кожен громадянин і юридична особа самостійно вирішує питання про здійснення своїх прав.

Мета дослідження – визначення й розкриття заходів процесуальної відповідальності, які пов'язані з позбавленням порушника суб'єктивного цивільного процесуального права.

Проблема відповідальності в цивільному процесі є вузловою в юридичній науці і постійно привертає увагу вчених (В. В. Бутнев, П. Ф. Єлисейкін, І. М. Зайцев, М. В. Кузнецов та ін.). У роботах Н. О. Чечиної, І. С. Самощенко, М. Й. Штефана, О. Г. Новікова аналізувалися окремі питання про підстави цивільної процесуальної відповідальності. Однак природа цивільної процесуальної відповідальності до кінця ще не розкрита.

Заходи юридичної відповідальності застосовуються в усіх галузях права, і цивільне процесуальне право в даному випадку не є виключенням.

До цивільної процесуальної відповідальності, що пов'язана з позбавленням порушника суб'єктивного цивільного процесуального права, слід віднести попередження (ч. 1 ст. 92 ЦПК), видалення із залу судового засідання (ч. 1 ст. 92 ЦПК), тимчасове вилучення до-

казів для дослідження судом (ст. 93 ЦПК). Необхідно вказати, що ці заходи цивільної процесуальної відповідальності не в усьому збігаються з традиційним розумінням відповідальності. Зокрема, у них важко знайти таку ознаку юридичної відповідальності, як наявність додаткового обов'язку чи обов'язку відмови в захисті суб'єктивного процесуального права. Таким чином, покарання тут слабо виражене.

Самі заходи вказаної цивільної процесуальної відповідальності представлені винятково якісною (видовою) складовою покарання. Згадані заходи іноді іменують особистою немайновою відповідальністю. Об'єктом впливу тут є винна особа [1, с. 17].

Передбачені ч. 1 ст. 92 ЦПК заходи процесуального примусу спрямовані на забезпечення належної поведінки учасників цивільного процесу. За вказаною нормою ЦПК особі, котра порушує порядок під час розгляду справи, головуючий від імені суду робить попередження.

В юридичній літературі немає єдності щодо питання про віднесення цього заходу до комплексу заходів процесуальної відповідальності. Так, А. В. Цихотський формально зараховує попередження до заходів відповідальності, стверджуючи, що попередження спрямоване на примусове виконання порушником своїх обов'язків і його, скоріше, варто вважати запобіжним заходом у цивільному процесі, що передує застосуванню інших заходів відповідальності [2, с. 88; 3, с. 23]. М. В. Кузнецов теж вважає попередження запобіжним заходом [1, с. 13]. М. Й. Штефан кваліфікує попередження тільки як погрозу вжиття таких заходів, як видалення із залу судового засідання. Застосуванню судом цих заходів обов'язково повинне передувати попередження [4, с. 197–198; 2, с. 88, 89].

В. В. Бутнев не визнає попередження заходом відповідальності і на цій підставі відносить його до заходів процесуального захисту інтересів правосуддя, «...поскольку предупреждение не связано ни с лишением процессуальных прав, ни с возложением дополнительных обязанностей» [2, с. 89; 5, с. 45].

Очевидно, що до цивільної процесуальної відповідальності попередження відносить тільки Н. О. Чечина, яка до цивільної процесуальної відповідальності відносить положення, зазначені в ст. 92 ЦПК, де вказані не тільки попередження, але й інші заходи впливу [6, с. 59]. Так вважає й І. М. Зайцев, який прямо не називає попередження відповідальністю, але, виходячи з його широкого тлумачення негативної відповідальності, можна зробити висновок, що попередження органічно входить до системи заходів цивільної процесуальної відповідальності [7].

Можна погодитися з тим, що попередження не містить у собі додаткового обтяження і не пов'язане з позбавленням процесуальних прав, але є несприятливим наслідком, у якому закладена осудлива оцінка поведінки порушника.

Запобіжний захід ми розуміємо як безповоротне й остаточне усунення негативного впливу на нормальний хід судового розгляду,

де порушник позбавлений будь-яких можливостей продовжувати свою протиправну діяльність. Логічніше в такому випадку віднести попередження до превентивних заходів, тобто застосування заходу ч. 1 ст. 92 ЦПК є своєрідним попередженням (роз'ясненням) про ймовірні (при такій же поведінці) негативні наслідки (ч. 2 ст. 92 ЦПК).

Що стосується видалення із залу судового засідання, то з погляду забезпечення правопорядку такий захід процесуального примусу більше нагадує захід припинення, тому що видалення винного із залу суду фізично унеможливає порушення цією особою встановленого порядку.

У зв'язку з цим виникають питання, чому належить пріоритет – підтримці правопорядку (тоді це захід захисту) чи покаранню правопорушника (це – захід відповідальності) і чи можна припинення неправомірного поведіння назвати покаранням.

У юридичній літературі зазначається, що видалення із залу суду є позбавленням права на участь чи присутність у процесі [5, с. 42], чим досягається формальне дотримання одного з критеріїв відповідальності.

Видалення як засіб цивільної процесуальної відповідальності представляє собою таку міру дії на порушника процесуальних норм, при використанні якої він позбавляється фізичної можливості продовжувати правопорушення, а також перетерпіває неблагодійні наслідки, що пов'язані зі своїм невіданням у відношенні до подальшого ходу процесу. У видаленні як процесуально-примусовому засобі міститься негативна оцінка особи правопорушника, що полягає в обмеженні його процесуальних прав [8, с. 333–334].

Віднесення зазначеного заходу до тієї чи іншої групи охоронних заходів залежить від оцінки доказувального потенціалу сторони [2, с. 94]. Першим питанням, яке виникає в зв'язку з видаленням сторони із залу суду, є питання про можливість розгляду справи при її відсутності. Позитивна відповідь дає процесу подальший безупинний хід.

Висновок про можливість розгляду справи при відсутності сторони пов'язаний зі з'ясуванням доказувальних можливостей сторін. Якщо доказувальний потенціал сторони вичерпаний, чим, напевно, і пояснюється агресивна поведінка сторони, то немає жодної потреби відкладати слухання справи. Таким чином, перед нами захід захисту своєчасності правосуддя, де припинення – надійний засіб його забезпечення.

Якщо ж доказувальний потенціал сторони повністю не реалізований, а справедливість вимагає з'ясування всіх значущих обставин, то суддя відкладає розгляд справи. Тут відкладення (нехай і у зв'язку з процесуальним правопорушенням) буде відігравати роль превентивного заходу проти винесення несправедливого рішення. Існує деяка колізія між правильним (ст. 1 ЦПК) і справедливим рішенням. Винесення правильного рішення досягається суворим

дотриманням норм процесуального права. Виконання процесуальних приписів саме по собі не завжди здатне забезпечити виявлення справжніх обставин справи, що суттєво відбивається на справедливості судового рішення [2, с. 95].

Несприятливі наслідки видалення «порушника спокою» – продовження судового розгляду обмежує можливості видаленої сторони представляти докази і доводи з питань, що потребують з'ясування. Тож винесене рішення про видалення шкодить видаленій особі і, по суті, становить процесуальну відповідальність. У цій ситуації відповідальністю за порушення порядку судового засідання можна назвати видалення, що трактується як відмова в прийнятті доводів і доказувань, які мають сторони, але ще не заявлені, що несе відмову у задоволенні її вимог (інтересу). Такий підхід відповідає сучасним тенденціям (залежність підсумків судового розгляду від процесуальної поведінки) [2, с. 95, 96].

Стосовно інших громадян, присутніх при розгляді справи, акцент зроблено на припиненні небажаної поведінки. Однак видалення цих громадян із залу суду позбавляє їх права на одержання інформації у визначеній формі (через особисте сприйняття). Тому для названих осіб видалення є заходом відповідальності.

Отже, видалення є заходом не припинення, а відкладення розгляду справи – заходом попередження (превенції, забезпечення). Видалення сторони, яка має ще не досліджені судом докази, у разі завершення судового розгляду в цьому ж судовому засіданні являє собою захід відповідальності. Видалення інших осіб – захід забезпечення порядку судового розгляду й у той же час – захід відповідальності [2, с. 96].

Підставою застосування такого заходу, як тимчасове вилучення доказів для дослідження судом, є протиправне перешкоджання здійсненню цивільного судочинства у формі неподання без поважних причин письмових чи речових доказів, що витребувані судом, та неповідомлення причин їх неподання. Тимчасове вилучення доказів для дослідження судом полягає в припиненні володіння, а як наслідок – користування й розпоряджання особою, яка скоїла правопорушення, певною річчю або документом. Умовою застосування такого заходу процесуального примусу є наявність ухвали про витребування письмових чи речових доказів (ст. 137 ЦПК), яка має характер владного правозастосовного акта, на підставі якого виникає обов'язок у певної особи надати суду витребуваний доказ або повідомити про причини його неподання. За невиконання цього обов'язку без поважних причин суд виносить ухвалу про тимчасове вилучення письмового чи речового доказу, яка є підставою примусового здійснення цього обов'язку [9, с. 57].

Окрема ухвала є формою і засобом (змістовний аспект) реагування на факт виявлення правопорушень, що, як правило, лежать за межами розглянутого цивільного спору [10, с. 13]. Це положення

виводить окрему ухвалу з системи власне процесуальних заходів впливу [11, с. 96].

Що стосується подальшого вивчення цього виду цивільної процесуальної відповідальності, то змістом його здебільшого є відмова у поновленні процесуального строку (ст. 73 ЦПК), відмова в прийнятті заяви про відвід (ч. 2 ст. 23 ЦПК), відмова в скасуванні ухвали про залишення заяви без розгляду (п. 3 ст. 207 ЦПК), скасування та оскарження заочного рішення (ст. 232 ЦПК). Цей вид відповідальності означає, що відповідальна особа позбавляється можливості впливати на доказувальну динаміку провадження у справі.

Положення ст. 77 ЦПК, якщо стає самостійним складом процесуального правопорушення, являє собою випадок неповідомлення суду про причини відсутності. Так, відповідно до ЦПК розгляд цивільної справи проводиться у судовому засіданні з обов'язковим повідомленням осіб, які беруть участь у справі (ч. 1 ст. 158 ЦПК). Якщо суд не має відомостей про вручення особам, які беруть участь у справі, судової повістки або у разі неявки в судове засідання сторін, належним чином повідомлених про час і місце проведення засідання, суд відкладає розгляд справи в межах строків, установлених ст. 157 ЦПК (ч. 1–3 ст. 169 ЦПК).

У теорії права серед прийомів законодавчої техніки прийнято виділяти юридичні фікції, сутність яких полягає в тому, що закон пов'язує певні наслідки із завідомо неіснуючими обставинами. Фікції містять вхідні слова – «якби», «якщо б», «припустимо» [2, с. 106].

Уведення подібної фікції до цивільного процесуального законодавства спричинено необхідністю подолання можливих зловживань з боку особи, яку повідомляють. Невиконання нею обов'язку повідомити суд про зміни свого місця проживання тягне для цієї особи дуже серйозні наслідки розгляду справи за її відсутності. Винесене судом рішення, зрозуміло, буде на користь протилежної сторони. При цьому відміна рішення неприпустима, інакше втрачається сенс встановленої фікції і не дотримується режим процесуальної економії. Все вищесказане підтверджує правильність віднесення фікції ст. 77 ЦПК до заходів відповідальності [2, с. 106].

Якщо відповідні особи не сповістили суд про зміну свого місця проживання, то застосування відповідальності за ст. 77 ЦПК зазначено на винній поведінці цих осіб.

Стаття 72 ЦПК передбачає, що право на вчинення процесуальної дії втрачається із закінченням строку, встановленого законом або судом. Тож документи, що подані після закінчення процесуальних строків, залишаються без розгляду.

Нейтральна конструкція «погашення» права на здійснення процесуальної дії не дає приводів (без спеціальних застережень) для віднесення процитованої норми до заходів цивільної процесуальної відповідальності, бо здійснення визначеної процесуальної дії стороною є її правом, яким вона може скористатися, а може й не скористатися.

Стаття 73 ЦПК України встановлює, що поновлення та продовження процесуальних строків слід розглядати дещо в іншому ракурсі. Якщо особа має намір активно використовувати своє право, то спостерігається трансформація права на здійснення цієї дії в суворо встановлений строк. Невиконання цього обов'язку тягне недійсність відповідної дії [2, с. 107, 108].

Відмова у поновленні пропущеного строку – повноцінний захід цивільної процесуальної відповідальності. Відмова у захисті права бути заслуханим за суттю справи, виховний вплив, наявність провини сторони у порушенні строку здійснення процесуальної дії відповідає параметрам заходу цивільної процесуальної відповідальності. Стаття 73 ЦПК такими «позитивними якостями» не наділена [2, с. 108].

У науці цивільного права ст. 60, 65, 66 ЦПК розглядають як процесуальні фікції [12].

Незадовільна з погляду законодавчої техніки конструкція окремих норм ЦПК (наприклад, ст. 60) призводить до підміни презумпції юридичними фікціями.

Презумпція – припущення, що вважається правильним, доки не доведене зворотнє. Процесуальна презумпція – це виведене з доведених фактів припущення про існування чи неіснування іншої обставини.

Відмова у скасуванні заочного рішення є заходом процесуальної відповідальності за зловживання правом на участь у справі. Відмова у скасуванні заочного рішення визначає відмову в захисті права на участь у справі, наданні доказів, заяві клопотань тощо [2, с. 97].

За статтею 232 ЦПК заочне рішення підлягає скасуванню, якщо судом буде встановлено, що відповідач не з'явився в судові засідання та не повідомив про причини неявки з поважних причин і докази, на які він посилається, мають істотне значення для правильного вирішення справи. Факт зловживання виявляється під час з'ясування причин неявки відповідача в судові засідання. Визнання причин неявки сторони неповажними, а також встановлення можливості своєчасно повідомити про це суд, не дає можливості визначити вину відповідача.

Розгляд справи за відсутності сторін є санкцією за невиконання ними обов'язків повідомити суд про зміну своєї адреси під час провадження у справі (ст. 77 ЦПК), про причини неявки і надання доказів про поважність причин (ч. 2 ст. 169 ЦПК) [2, с. 98].

Обов'язок повідомити суд легалізує та робить зрозумілим застосування такої санкції, як розгляд справи за відсутності того, хто не з'явився, що повинно дисциплінувати учасників процесу. У ЦПК 1963 р. заочний розгляд справи не застосовувався. За нововведеним ЦПК 2004 р. неявка до суду не перешкоджає розгляду справи за суттю. Однак законодавець непослідовний у цьому питанні.

ЦПК передбачає два режими розгляду справи за відсутності відповідача: заочний (ст. 224 ЦПК) і звичайний. Неповідомлення

відповідачем суду причин неявки тягне розгляд справи за його відсутності у порядку заочного провадження. Однак суддя може відкласти розгляд справи (ч. 2 ст. 169 ЦПК).

Заочне провадження розцінюється в науці цивільного процесуального права як специфічна санкція щодо відповідача [2, с. 99; 13, с. 51–52; 14, с. 134].

Можливість заочного провадження є «м'якою» санкцією, бо вона створює сприятливі умови безпосередньо для відповідача.

У випадках, коли причина неявки неповажна і коли суд має відомості, що відповідач навмисно не з'являється на розгляд справи і тим самим затягує провадження у справі, справа повинна розглядатися у звичайному порядку. Позбавлення права на участь у процесі є цивільною процесуальною відповідальністю [2, с. 100].

Закон вимагає від сторони не тільки сповістити суд про причини неявки, але й надати докази її поважності (ч. 2 ст. 169, ч. 1 ст. 232 ЦПК), що на практиці рідко виконується. Тому за наявності відомостей про причини неявки суд обмежується тільки поясненнями відповідача і змушений відкласти слухання справи. У наступному судовому засіданні питання про поважність причин першої неявки не порушується. Бажано усунути цей недолік і накладати на винного відповідальність або позбавляти його права на надання доказів [2, с. 100]. Така відповідальність може полягати у відшкодуванні іншим учасникам процесу витрат на явку до суду. При тому така відповідальність має бути кумулятивною: суд може покласти на винну у неявці сторону й обов'язок відшкодувати збитки, яких зазнали учасники процесу у зв'язку із явкою до суду і в інші, зірвані з вини цієї сторони, засідання чи інші процесуальні дії, які потребували його участі. Таке правило слід закріпити в ЦПК.

Незважаючи на істотні зміни цивільного процесуального законодавства, які посилюють змагальні засади судочинства, діяльність суддів виправдано спрямована на з'ясування справжніх обставин справи, прав та обов'язків сторін. Тут відтворюється у повному обсязі і виховна направленість, і несприятливі наслідки невиконання обов'язку з доказування (ч. 1 ст. 60 ЦПК), і винність відповідної особи.

На нашу думку, заходи цивільної процесуальної відповідальності, що пов'язана з позбавленням порушника суб'єктивного цивільного процесуального права, не досить повно представлені в ЦПК. Резерви для посилення цього виду процесуальної відповідальності не вичерпані і мають потребу в подальшому вивченні. Сучасні заходи процесуальної відповідальності застосовуються вкрай рідко, що спричинене їх невдалим законодавчим закріпленням.

Список літератури: 1. Кузнецов Н. В. Санкции в гражданском процессуальном праве : автореф. дис. на соиск. уч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Гражданское право; семейное право; гражданский процесс; международное частное право» / Кузнецов Николай Васильевич. – Саратов, 1981. – 18 с. 2. Новиков А. Г. Гражданская процессуальная ответственность : дис. ... канд.

юрид. наук : 12.00.15 / Новиков Алексей Геннадьевич. – Саратов, 2002. – 211 с.

3. Цихотский А. В. Государственное принуждение в механизме обеспечения эффективности гражданского судопроизводства/ А. В. Цихотский // Журнал российского права. – 2000. – № 8. – С. 18–26. **4.** Штефан М. И. Гражданская процессуальная ответственность / М. И. Штефан // Повышение роли гражданско-правовой ответственности в охране прав и интересов граждан и организаций [Боброва Д. В., Луць В. В., Собчак А. А. и др. ; отв. ред. : Собчак А. А., Шевченко Я. Н.]. – Киев : Наук. думка, 1988. – С. 194–246. **5.** Бутнев В. В. Гражданская процессуальная ответственность / В. В. Бутнев – Ярославль : Яросл. гос. ун-т, 1999. – 61 с. **6.** Чечина Н. А. Основные направления развития науки советского гражданского процессуального права / Н. А. Чечина. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1987. – 104 с. **7.** Зайцев И. М. Гражданская процессуальная ответственность / И. М. Зайцев // Государство и право. – 1999. – № 7. – С. 93–96. **8.** Гражданский процессуальный кодекс : текст и практ. коммент. : Практика Верховных Судов УССР и РСФСР и литература по 1 ноября 1925 года / [сост. Ф. Шостя ; под ред. и с предисл. А. И. Строева]. – 2-е изд., перераб. и доп. – [Харьков] : Юрид/ изд-во НКЮ УССР, 1925. – 366 с. **9.** Комаров В. В. Теорія та практика судової діяльності : наук.-практ. посіб. / В. В. Комаров, П. І. Радченко, Н. Ю. Сакара. – К. : Атіка, 2007. – 624 с. **10.** Изварина А. Ф. Акты судов общей юрисдикции : автореф. дис. на соиск. уч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Гражданское право; семейное право; гражданский процесс; международное частное право» / Изварина Антонина Федоровна. – М., 1999. – 23 с. **11.** Общая теория права и государства : учеб. для юрид. вузов / [В. С. Афанасьев, А. П. Герасимов, В. И. Гойман и др.] ; под ред. В. В. Лазарева. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Юристъ, 1996. – 470, [1] с. **12.** Зайцев И. М. Правовые фикции в гражданском судопроизводстве / И. М. Зайцев // Российская юстиция. – 1997. – № 1. – С. 35–36. **13.** Чечина Н. А. Тенденция развития гражданского процессуального законодательства / Н. А. Чечина // Правоведение. – 1995. – № 6. – С. 48–54. **14.** Воложанин В. П. Ответственность за нарушение процессуальных норм / В. П. Воложанин // Российский юридический журнал. – 2006. – № 2. – С. 132–135.

Надійшла до редколегії 22.03.2012

Раскрыты меры процессуальной ответственности, не связанные с лишением нарушителя субъективного гражданского процессуального права. К таким мерам отнесены предупреждение, удаление из зала судебного заседания, временное изъятие доказательств для исследования судом.

The measures of judicial responsibility, unconnected with privation of violator of equitable civil judicial right, are exposed. To such measures warning, moving away from the hall of the judicial meeting, temporal withdrawal of proofs for research by a court are attributed.

УДК [347.122:334.72.003.2](477)

О. П. Суц**ПРАВОВА ПРИРОДА ПРАВОВІДНОСИН
З КОРПОРАТИВНОГО ІНВЕСТИВАННЯ**

Досліджено правову природу відносин з корпоративного інвестування. Виокремлено особливі ознаки, які дозволяють відносити вказані правовідносини до цивільно-правових.

Як вбачається з наукових праць та публікацій у періодичній літературі, на сьогоднішній день в галузі правових досліджень значного розповсюдження набули питання, пов'язані з корпоративними правовідносинами. Хоча дослідження вказаних питань є актуальними, проте досить мало уваги приділяється правовідносинам з корпоративного інвестування. В основі актуальності проблеми є те, що місце корпоративного права в системі права є дискусійним, оскільки корпоративні правовідносини одночасно охоплюють як приватні, так і публічні відносини та знаходяться на межі декількох взаємопов'язаних галузей. Теоретична частина проблеми полягає у відсутності сучасних досліджень відносин з корпоративного інвестування. Беручи за основу те, що корпоративне інвестування є однією з форм набуття інвесторами корпоративних прав, визначати місце корпоративного інвестування в системі права доцільно через призму доктринальних підходів щодо місця корпоративного права в системі права. Наявність вказаної проблеми зумовлена тим, що корпоративне інвестування не відрізняють від спільного інвестування та спільної діяльності, які є принципово різними видами діяльності. Вказана проблематика зумовлена також відсутністю доктринальних розробок щодо галузевої приналежності відносин з корпоративного інвестування. З огляду на це необхідно приділити увагу питанню визначення правової природи відносин з корпоративного інвестування, що і є метою статті.

В юридичній літературі корпоративні правовідносини як такі, що входять до предмета цивільного права, поряд з речовими і зобов'язальними розглядає Є. О. Суханов [1]. Як інститут цивільного права визначає корпоративне право С. С. Алексєєв [2], І. В. Спасиби-Фатєєва [3], а Н. М. Пахомова [4] визначає корпоративне право як підгалузь цивільного права. І. С. Шиткіна [5] стверджує, що акціонерне законодавство є складовою цивілістики. Також цю проблематику досліджували в своїх працях О. Р. Кибенко [6], В. М. Кравчук [7], І. М. Хужукова [8], Н. С. Глусь [9], Р. Б. Сивий, О. С. Яворська [10] та інші вчені-правники.

Питання щодо галузевої приналежності відносин з корпоративного інвестування можна звести до спору між вченими-цивілістами та прихильниками тлумачення господарського права як самостійної галузі. Загальновідомо, що «господарники» вважають відносини, в яких беруть участь суб'єкти господарювання (юридичні

особи та фізичні особи-підприємці), особливим видом суспільних відносин – господарськими, які, нібито, складають предмет цієї галузі. Натомість цивілісти дотримуються думки, що майнові відносини між юридичними особами та фізичними особами-підприємцями на засадах юридичної рівності є суто цивільно-правовими. Сучасний стан розвитку науки та вчень про корпоративні відносини багатий різними підходами до встановлення їх правової природи. Це зумовлено декількома чинниками:

1) по-перше, як зазначено, незрозумілим є місце корпоративних відносин – чи то в структурі цивільного права, чи господарського;

2) по-друге, проблемним є момент з'ясування майнової чи немайнової їх природи, оскільки норми чинного законодавства закріплюють і майнові і немайнові корпоративні права;

3) по-третє, незрозумілим (відсутність єдиного підходу) є окреслення кола суб'єктів відповідних відносин, оскільки, дотримуючись господарсько-правової природи корпоративних відносин, ми, штурхом, звужуємо коло суб'єктів до корпоративних організацій та фізичних осіб-підприємців, хоча це не відповідає дійсності правозастосовної діяльності. Фактично маючи відсутність чіткого розмежування приналежності корпоративних правовідносин до цивільного чи господарського права та розвиваючи правові концепції, ми створюємо перешкоди до з'ясування інших суміжних категорій, зокрема відносин з корпоративного інвестування.

Ми вважаємо, що відносини з корпоративного інвестування насамперед є цивільними. Така точка зору підтверджується, по-перше, тим, що основна частина правових норм, котрі регулюють відносини з корпоративного інвестування, закріплені в ЦК України, тобто такі відносини мають цивільно-правову природу і не відокремлюються від вчення про юридичну особу. Так, у ст. 1 Цивільного кодексу України [11] (далі – ЦК України) зазначено, що цивільним законодавством регулюються особисті немайнові та майнові відносини (цивільні відносини), основані на юридичній рівності, вільному волевиявленні, майновій самостійності їх учасників. Аналізуючи вказану статтю ЦК України, виникає питання про те, до яких відносин слід віднести відносини з корпоративного інвестування – до майнових чи особистих немайнових. З приводу цього у вчених існують різні точки зору, а саме:

– відносини з корпоративного інвестування слід вважати майновими;

– відносини з корпоративного інвестування є особистими немайновими;

– відносини з корпоративного інвестування мають одночасно і майнову, і немайнову природу;

– відносини з корпоративного інвестування, будучи цивільно-правовими, є організаційними відносинами;

– відносини з корпоративного інвестування – це особливий вид цивільно-правових відносин [3, с. 198].

На наш погляд, відносини з корпоративного інвестування – це особливий вид цивільно-правових відносин. Таке бачення зумовлене дослідженням цивільних правовідносин, які мають наступні ознаки: рівність учасників; вільне волевиявлення; майнову самостійність; способи захисту, притаманні суб'єктивним цивільним правам; майновий характер відповідальності.

Перша ознака, притаманна цивільним правовідносинам, – рівність учасників. Рівність учасників відносин з корпоративного інвестування передбачає, що виникнення, зміна чи припинення в них корпоративних прав здійснюється на рівних умовах. Таке положення можемо обґрунтувати насамперед завдяки цивільному регулюванню таких відносин. Однак рівність учасників корпоративного інвестування є умовною, бо нерівним буде, наприклад, становище інвесторів, які є власниками різної кількості акцій, а відтак і різного обсягу корпоративних прав. При цивільно-правовому регулюванні відносин з корпоративного інвестування кожна сторона таких правовідносин, яка має рівний статус, набуває рівних прав та обов'язків, в яких не може бути обмежена. Так, Т. І. Іларіонова вказувала на рівність як компонент цивільно-правового регулювання (поряд із диспозитивністю та ініціативою), який тягне за собою зрівняння суб'єктів усіх груп незалежно від економічної міцності і соціального становища особи. Це, на її думку, відбувається шляхом напрацювання одноманітних правових способів задоволення однопорядкових інтересів (потреб) [12, с. 37]. Її підтримує Н. М. Пахомова, яка додає, що «урівнення» суб'єктів у корпоративних відносинах здійснюється через їх статуси участі, завдяки чому суб'єкти одержують однакові назви – учасники. Вона погоджується з тим, що обсяги участі, так само як і якісні характеристики статусів участі, можуть різнитися. Однак, на думку вченої, в корпоративних відносинах завдяки цивільно-правовому регулюванню відбувається такий розподіл прав і обов'язків, за яким учасник, чиї права в будь-який спосіб обмежені, одночасно одержує за це зустрічне задоволення у вигляді відповідного права [4, с. 69–70].

І. В. Спасибо-Фатєєва наголошує, що існують випадки, коли учасники мають нерівну кількість голосів, що дозволяє їм впливати або навіть вирішувати питання порядку денного загальних зборів. У такому разі ми не можемо говорити про обмеження прав, як не можемо говорити й про різний статус акціонерів, хоча, по суті, саме це і відбувається, коли йдеться про міноритаріїв (дрібних акціонерів) та мажоритаріїв [3, с. 201].

Іншою характерною рисою цивільно-правової природи відносин з корпоративного інвестування є вільне волевиявлення. Взагалі під вільним волевиявленням суб'єктів ми розуміємо свободу кожного учасника (акціонера, інвестора) виявляти свою волю як при створенні товариства, так і під час участі в роботі органів управління товариства, будь-яка юридична особа не може змусити інвестора розмістити інвестиції саме в її статутному капіталі.

Інвестор самостійно обирає об'єкт інвестування, який для нього є найпривабливішим. Прикладом може слугувати те, що АТ не надає розпоряджень щодо прийняття рішень акціонерам і останні не виступають підлеглими стосовно АТ, а навпаки, реалізують свою волю на загальних зборах шляхом прийняття рішень. Акціонери та учасники інших товариств завжди мають вибір, як їм поводитися: залишатися акціонером АТ, чи продати акції і таким чином припинити відносини з товариством. П. В. Степанов робить висновок про те, що з точки зору цивільно-правового статусу всі суб'єкти корпоративних відносин (у тому числі материнські і дочірні господарські товариства) є рівними. Навіть тоді, коли один суб'єкт корпоративних відносин має можливість дати іншому суб'єкту обов'язкову вказівку, це не тягне за собою виникнення владних відносин і усунення цивільно-правової рівності суб'єктів [13, с. 35].

Наступною специфічною ознакою, яка дозволяє відносити відносини з корпоративного інвестування до цивільно-правових, є майнова самостійність учасників таких відносин. Ця ознака вбачається насамперед у майновій відокремленості товариства від майна учасників, яке передане до статутного капіталу в обмін на акції та корпоративні права. Майно учасників, що є внеском, переходить у власність товариства. І товариство як власник майна має право здійснювати з ним окремі правочини, а інвестор, набувши корпоративних прав, може на власний розсуд здійснювати правочини з акціями, які їх посвідчують. При цьому АТ і кожен з акціонерів є різними суб'єктами права і мають права на різні об'єкти, проте воля самого АТ як власника формується акціонерами шляхом: їх участі в загальних зборах, які ухвалюють рішення про затвердження договорів на суму більшу, ніж та, що зазначена в статуті; формування органів товариства. Такий взаємозв'язок прав акціонерів і прав АТ, як зазначає І. В. Спасибо-Фатєєва, дозволяє стверджувати про суміщення АТ розсіченого права власності на капітал-власність і капітал-функцію та закріплення за акціонерами права на абстрактний капітал [3, с. 205].

Право на захист має кожен учасник відносин з корпоративного інвестування, чие право порушене, шляхом звернення до суду. Специфіка корпоративних правовідносин часто призводить до «нагромодження» корпоративних прав у мажоритарних акціонерів і, як наслідок, до порушень прав міноритарних акціонерів. Відсутність в останніх реальної можливості впливати на прийняття рішень загальними зборами акціонерів безпосередньо позначається на їх правах, які тим самим можуть бути порушені.

Майновий характер відповідальності закріплює вимоги щодо повного відшкодування збитків, завданих учасникам відносин з корпоративного інвестування.

Отже, можемо зробити наступні висновки:

– правовідносини, що виникають між суб'єктами корпоративного інвестування, мають майновий та немайновий (але

пов'язаний з майновим) характер і виникають з приводу нематеріальних та матеріальних цінностей, які викликають інтерес в окремій (приватної) особи – інвестора;

– відносини між особами, які здійснюють корпоративне інвестування щодо розміщення капіталу при створенні юридичної особи і забезпечують належне використання такого капіталу, є цивільно-правовими;

– корпоративне інвестування здійснюється в акціонерні товариства, які є юридичними особами і на які розповсюджується дія норм ЦК України, зокрема норм інституту юридичної особи.

Список літератури: 1. Суханов Е. А. Гражданское право : в 2 т. : учебник / отв. ред. проф. Е. А. Суханов. – Т. 1. – М. : БЕК, 2000. – 294 с. 2. Алексеев С. Собственность в акционерном обществе / С. Алексеев // Цивилистическая практика. – 2003. – № 1. – С. 3. 3. Корпоративне управління : монографія / І. В. Спасибо-Фатєєва, О. Р. Кібенко, В. Борисова ; за заг. ред. проф. І. В. Спасибо-Фатєєвої. – Х. : Право, 2007. – 500 с. 4. Пахомова Н. Н. Основы теории корпоративных отношений (правовой аспект) : монография / Н. Н. Пахомова. – Екатеринбург : Налоги и финансовое право, 2004. – 113 с. 5. Шиткина И. С. Правовое обеспечение деятельности акционерного общества / И. С. Шиткина. – М. : Фонд «Правовая культура», 1997. – 300 с. 6. Кибенко Е. Р. Корпоративное право Украины : учеб. пособие / Е. Р. Кибенко. – Х. : Эспада, 2001. – 288 с. 7. Кравчук В. М. Корпоративне право : наук.-практ. комент. законодавства та судової практики / В. М. Кравчук. – К. : Істина, 2005. – 720 с. 8. Хужукова И. М. Корпоративное право Российской Федерации : курс лекций : учеб. пособие для вузов / И. М. Хужукова. – М. : Экзамен, 2004. – 352 с. 9. Глусь Н. С. Корпорації та корпоративне право: поняття, основні ознаки та особливості захисту : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право, цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / Глусь Наталія Степанівна. – К., 2000. – 20 с. 10. Сивий Р. Б. Акціонерне право : навч. посіб. / Р. Б. Сивий, О. С. Яворська ; за заг. ред. В. В. Луця, О. Д. Крупчана. – К. : Ін Юре, 2004. – 256 с. 11. Цивільний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>. 12. Илларионова Т. И. О содержании метода гражданско-правового регулирования / Т. И. Илларионова // Актуальные проблемы гражданского права : межвуз. сб. науч. тр. – Свердловск : Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1986. – С. 33–41. 13. Степанов П. В. Корпоративные отношения в гражданском праве / П. В. Степанов // Законодательство. – 2002. – № 6. – С. 35–37.

Надійшла до редколегії 02.02.2012

Исследована правовая природа правоотношений, которые возникают при корпоративном инвестировании. Выделены особые признаки, которые позволяют относить указанные правоотношения к гражданско-правовым.

The legal nature of the relationship of corporate investment are explored. Specific features that include such relationships to civil law are outlined.

УДК 347.63(477)

Ю. Ю. Таланов

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ СУРОГАТНОГО МАТЕРИНСТВА В ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

Досліджено проблеми, що виникають в теорії та на практиці при реалізації програми сурогатного материнства, з метою з'ясування поняття, сутності та значення сурогатного материнства в сучасних умовах, особливостей договірних відносин у цій сфері тощо.

У нашій країні сурогатне материнство має вже більш ніж п'ятнадцятирічну історію, проте ні в Сімейному кодексі України (далі – СК), ні в інших нормативно-правових актах немає чіткого визначення цього методу допоміжних репродуктивних технологій. Відсутній і комплексний науковий аналіз питань правового регулювання сурогатного материнства, саме тому необхідно розкрити його сутність та дослідити шляхи вирішення основних проблем, що виникають і можуть виникнути в процесі використання такого методу допоміжних репродуктивних технологій, як сурогатне материнство.

Актуальність теми пов'язана з недостатнім рівнем розвитку законодавства в цій сфері та наявністю прогалин у ньому, що породжує низку правових питань, які потребують дослідження.

Метою статті є визначення кола проблемних питань, що пов'язані із застосуванням програми сурогатного материнства, пошук шляхів їх вирішення, а також спроба проаналізувати й надати визначення таким поняттям, як «сурогатне материнство», «сурогатна мати» та «договір сурогатного материнства».

Відсутність єдиного закону, який би регулював процедуру сурогатного материнства в Україні, змушує шукати відповіді на питання в різних за змістом та силою нормативно-правових актах. Так, наприклад, визначення сурогатного материнства можна вивести, проаналізувавши наказ Міністерства охорони здоров'я України (далі – МОЗ) «Про затвердження Інструкції про порядок застосування допоміжних репродуктивних технологій» [1].

Наказ відносить сурогатне материнство до одного з методів терапії безпліддя, за якого окремі або всі етапи підготовки репродуктивних клітин, процес зачаття і раннього розвитку ембріона відбуваються поза організмом.

Наведене визначення не можна назвати досконалим передусім тому, що на законодавчому рівні немає обмежень з питання застосування сурогатного материнства виключно для лікування безпліддя. У свою чергу, ч. 2 ст. 123 СК говорить, що у разі перенесення в організм іншої жінки ембріона людини, зачатого подружжям (чоловіком та жінкою) в результаті застосування допоміжних репродуктивних технологій, батьками дитини є подружжя [2]. Доходимо

висновку, що під сурогатним материнством слід розуміти імплантацію ембріона іншій жінці з метою його виношування і подальшої передачі дитини батькам. Проте це визначення дуже вузько регламентує правовий аспект сурогатного материнства. Крім того, ні наказ МОЗ, ні СК не надають визначення сурогатної матері.

То що ж таке сурогатне материнство з правової точки зору та хто така сурогатна мати? Допомогти знайти відповіді на ці питання можуть роботи вчених-правників – таких, як М. В. Антокольська, Є. В. Григорович, О. Ю. Ільїна, В. Ю. Москалюк, В. С. Корсак, А. О. Красавчикова, Г. І. Литвинова, О. С. Мітрякова, С. С. Шевчук та інші.

Проаналізувавши їхні праці, можна зробити висновок, що сурогатне материнство – це запліднення генетично сторонньої жінки (без використання її біологічного матеріалу) шляхом імплантації або трансплантації ембріона з використанням генетичного матеріалу чоловіка та жінки, які перебувають у шлюбі, з метою виношування і народження дитини, яка надалі буде визнана такою, що походить від подружжя, на підставі відповідного договору між подружжям та сурогатною матір'ю. Дослідити це поняття та дати відповідь стосовно доцільності його використання на практиці можна шляхом виокремлення його основних ознак:

- наявність «генетично сторонньої жінки», тобто сурогатної матері, яка і виношуватиме дитину для подальшої її передачі генетичним батькам;
- використання генетичного матеріалу подружжя;
- імплантація або трансплантація ембріона;
- укладання договору як спосіб врегулювання і закріплення прав та обов'язків подружжя і сурогатної матері.

Розглянемо наведені ознаки докладніше.

1. Наявність «генетично сторонньої жінки». Законодавець не дає відповіді на питання про те, як бути у випадку, якщо імплантація або трансплантація ембріона в тіло сурогатної матері відбувається за попереднього запліднення «в пробірці» яйцеклітини самої сурогатної матері і генетичного батька. Якщо термін «інша жінка», вжитий у СК, означає чужу генетично, а з тексту коментаря до СК саме так і впливає: «...сутність сурогатного материнства полягає у тому, що запліднена яйцеклітина пересаджується до організму генетично сторонньої жінки...» [3, с. 383], – то у випадку, наведеному вище, жінка, яка виношує дитину, – не сурогатна мати, а просто жінка, котра скористалася послугами донора. Проте коментар до СК не є нормативно-правовим актом, отже, таке вирішення питання не є остаточним.

Не вирішеною залишається ситуація, коли сурогатною матір'ю буде родичка одного з членів подружжя (мати, сестра тощо). Саме такий випадок у 1995 р. поклав початок програми сурогатного материнства в Україні. Сурогатною матір'ю стала жінка, котра вносила дитину своєї доньки, яка страждала від природженої відсутності матки, ставши, таким чином, і мамою і бабусею одночасно [4].

У цьому випадку назвати сурогатну матір генетично сторонньою жінкою неможливо. Саме тому для визначення поняття сурогатного материнства важливо уточнити, що генетично стороння жінка в такому випадку, – це жінка, процес запліднення якої проходить без використання її біологічного матеріалу.

2. Використання генетичного матеріалу подружжя є однією з головних умов програми сурогатного материнства. З огляду на це можна визначити три варіанти сурогатного материнства:

- 1) використання яйцеклітини дружини і сперми чоловіка;
- 2) використання яйцеклітини дружини і сперми донора;
- 3) використання яйцеклітини донора і сперми чоловіка.

Проте законодавчо вони не закріплені. Сімейний кодекс України в ч. 2 ст. 123 говорить лише про ембріон, який був зачатий подружжям, тобто про перший варіант, однак на практиці використовуються всі три.

На думку А. В. Майфата, існує і четвертий варіант – використання яйцеклітини сурогатної матері і сперми чоловіка (лише коли запліднення відбувається не в тілі жінки, а в лабораторних умовах) [5, с. 22]. На нашу думку, цей варіант є достатньо спірним, і тому більш правильним було б погодитися з думкою авторів коментаря до СК стосовно того, що сурогатна мати не може бути донором яйцеклітини дитини замовників хоч би для того, щоб уникнути подальшої плутанини в питанні встановлення походження дітей.

У сучасній світовій практиці використовується ще один варіант, але він суперечить чинному законодавству України. Згідно з ним дитина народжується в результаті перенесення в організм іншої жінки ембріона подружжя, які надали свій генетичний матеріал (яйцеклітини анонічного донора та сперматозоїди анонічного донора). Під своїм генетичним матеріалом слід розуміти, що подружжя є власниками яйцеклітини та сперматозоїдів, тобто придбали їх.

3. Імплантація або трансплантація ембріона. Як уже вказувалось раніше, наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження інструкції про порядок застосування допоміжних репродуктивних технологій» відносить сурогатне материнство до допоміжних репродуктивних технологій – методик лікування безпліддя, за яких маніпуляції з репродуктивними клітинами, окремі або всі етапи підготовки репродуктивних клітин, процеси запліднення і розвитку ембріонів до переносу їх у матку реципієнтки здійснюються в умовах *in vitro* [1] (у пробірці). Під «перенесенням» слід розуміти імплантацію ембріона з пробірки до сурогатної матері.

Якщо поняття «імплантація ембріона» використовується в нормативно-правових актах, то «трансплантація ембріона» в нормативно-правових актах, які пов'язані із сурогатним материнством, взагалі не згадується. Трансплантація ембріона – це перенесення заплідненої яйцеклітини з організму однієї жінки в організм іншої,

де і відбувається виношування плоду. Такий спосіб може застосовуватися у разі, якщо вже після вагітності з'ясується, що самотійно виносити і народити дитину жінка не може [5, с. 23].

Оскільки імплантація і трансплантація – поняття різні, слід зробити висновок про те, що в нашій країні трансплантація ембріона під відносини, що випливають із сурогатного материнства, не підпадає. Виникає питання: ким тоді буде жінка, яка виношує чужу дитину, в разі її трансплантації з тіла генетичної матері? Ознаки наявності «іншої» жінки і мети виношування не для себе наявні, наявне також встановлене Сімейним кодексом України поняття «зачатий подружжям», але немає процесу імплантації.

4. Конститутивною ознакою сурогатного материнства, як зазначає М. В. Антокольська, є укладення до моменту зачаття дитини договору про виношування дитини сурогатною матір'ю з метою подальшого встановлення батьківських правовідносин між цією дитиною та особами, які уклали цей договір із сурогатною матір'ю. При цьому істотне значення має те, що такий договір повинен укладатися саме до моменту зачаття дитини, оскільки, безумовно, договір про уступку вже зачатої або народженої дитини повинен визнаватися нікчемним як такий, що суперечить моральним засадам суспільства [3, с. 383].

Слід зауважити, що поняття договору сурогатного материнства, як і саме його визначення, законодавством не встановлюється, тому правова природа вказаного договору є не з'ясованою.

Проаналізувавши практику з укладання договору сурогатного материнства, ми побачимо, що він регулює два види відносин, які виникають між сурогатною матір'ю й чоловіком та жінкою, які перебувають у шлюбі: особисті немайнові та майнові. Кожен із видів відносин повинен регулюватися окремо.

Особисті немайнові відносини пов'язані насамперед із питаннями імплантації, виношуванням, народженням та передачею дитини, реєстрації її батьками і повинні регулюватися СК, наказом Міністерства юстиції України «Про затвердження Правил державної реєстрації актів громадянського стану в Україні» та іншими нормативно-правовими актами. Особисті майнові відносини стосуються не тільки винагороди, яку отримує сурогатна матір у випадку належного виконання умов договору, але й інших витрат, пов'язаних з її вагітністю.

За своєю специфікою договір сурогатного материнства в частині особистих майнових відносин тотожний із договором про надання послуг, який регулюється нормами Цивільного кодексу України (далі – ЦК). Згідно з цим договором одна сторона (виконавець) зобов'язується за завданням другої сторони (замовника) надати послугу, що споживається в процесі здійснення певної діяльності, а замовник зобов'язується оплатити виконавцеві зазначену послугу, якщо інше не встановлено договором (ч. 1 ст. 901 ЦК). Крім того, ч. 2 ст. 901 ЦК вказує, що положення розділу 69 ЦК (Послуги. Зага-

льні положення) можуть застосовуватися до всіх договорів про надання послуг, якщо це не суперечить сутності зобов'язання [6].

Таким чином, предметом договору сурогатного материнства є виношування, народження та подальша передача дитини сурогатною матір'ю чоловікові та жінці, які перебувають у шлюбі та надали свій генетичний матеріал, тобто надання своєрідної послуги, за яку сурогатна матір одержує винагороду, якщо інше не передбачено договором.

Дуже важливим є питання форми договору сурогатного материнства. Виходячи з того, що цим договором регулюється життя, здоров'я та майбутнє дитини (хто буде її батьками), більш доцільно, на нашу думку, буде укладати його в письмовій формі з обов'язковим нотаріальним посвідченням.

Також істотними умовами договору сурогатного материнства є його ціна, строк, сторони, їхні права та обов'язки. Крім того, важливе значення для будь-якого договору мають умови його розірвання, припинення, а також відповідальність сторін за його невиконання або неналежне виконання.

В Україні дозволено як комерційне, так і некомерційне сурогатне материнство. Згідно зі ст. 904 ЦК при безоплатному договорі про надання послуг замовник (в нашому випадку це чоловік та жінка, які перебувають у шлюбі та надали свій генетичний матеріал) зобов'язаний відшкодувати виконавцеві (за договором сурогатного материнства це сурогатна мати) фактичні витрати, необхідні для виконання договору. Це означає, що чоловік та жінка, які перебувають у шлюбі та надали свій генетичний матеріал, зобов'язані оплатити сурогатній матері витрати, понесені нею під час вагітності та пологів (витрати на посилене харчування, медичні обстеження, лікарські засоби, курси з підготовки до пологів, придбання відповідного одягу, втрачений зарібок тощо). При комерційному сурогатному материнстві сурогатна мати, окрім оплати її фактичних витрат, необхідних для виконання договору, отримує винагороду. Таким чином, за договором сурогатного материнства ціна складається з двох частин: 1) витрати, пов'язані з вагітністю та пологами; 2) винагорода сурогатній матері, що може розглядатися як компенсація за своєрідні незручності, викликані вагітністю, та ризик погіршення стану її здоров'я. Якщо перша складова ціни за договором сурогатного материнства є обов'язковою для замовника, то друга властива лише для комерційного сурогатного материнства.

Строк договору має встановлюватися шляхом вказівки на конкретні події. Початком дії договору може бути момент імплантації в порожнину матки сурогатної матері генетичного матеріалу подружжя, а моментом припинення – момент передачі сурогатною матір'ю народженої нею дитини подружжю та виплати їй вигороди. З огляду на це такий договір має бути укладеним та нотаріально посвідченим ще до моменту імплантації в порожнину матки сурогатної матері генетичного матеріалу подружжя [7, с. 70].

Суб'єктний склад договору про сурогатне материнство випливає з ч. 2 ст. 123 СК, де сторонами є «інша жінка» (тобто сурогатна мати) та подружжя. Варто відмітити, що ст. 2 ЦК серед учасників цивільних відносин не виокремлює такого суб'єкта, як подружжя [8, с. 318]. Мабуть, саме тому 20 вересня 2011 р. ч. 2 ст. 123 СК після слів «зачатого подружжям» доповнили словами «(чоловіком та жінкою)». Враховуючи ці зміни, сторонами за договором сурогатного материнства, з одного боку, виступає сурогатна мати, а з іншого – чоловік та жінка, які перебувають у шлюбі і спільно виступають у правовідносинах.

Саме через суб'єктний склад на цьому етапі розвитку програм сурогатного материнства в Україні виникає більшість питань. З одного боку, мова йде про можливість застосування аналогії закону між усиновленням та процедурою сурогатного материнства через відсутність достатнього правового регулювання останньої. Згідно з ч. 4 ст. 211 СК особи, які проживають однією сім'єю, на основі рішення суду мають можливість усиновити дитину. Саме тому було б доречно надати жінці та чоловіку, котрі проживають однією сім'єю, право бути суб'єктами програми сурогатного материнства. З іншого боку, у світі поширюється тенденція надання можливості самотній жінці або самотньому чоловіку виступати замовником послуг сурогатного материнства. Не відстає в цьому плані й Україна: ч. 3 ст. 7 законопроекту «Про допоміжне материнство» від 17 червня 2011 р. № 8703 містить таке ж положення, однак законопроект – це ще не закон.

У договорі сурогатного материнства необхідно приділити увагу правам та обов'язкам сторін. За договором сурогатного материнства основними обов'язками сурогатної матері є насамперед виношування дитини, народження її та передача чоловіку й жінці, які перебувають у шлюбі та надали свій генетичний матеріал. Крім того, не менш важливим її обов'язком, з точки зору охорони інтересів згаданого подружжя та дитини, яка має народитися, є виконання сурогатною матір'ю всіх вказівок лікарів, які ведуть спостереження за нею протягом вагітності та під час пологів [7, с. 70].

У свою чергу сурогатна мати має право на відшкодування понесених нею фактичних витрат, пов'язаних із вагітністю і пологами, а при комерційному сурогатному материнстві – й на винагороду.

Чоловік та жінка, які перебувають у шлюбі та надали свій генетичний матеріал, зобов'язані здійснювати оплату фактичних витрат, які несе сурогатна матір під час виконання договору, а після передачі їм народженої дитини, якщо це передбачено договором, – сплатити їй винагороду.

Питання розірвання, припинення, а також відповідальності сторін за невиконання або неналежне виконання договору сурогатного материнства досліджує у своїх працях В. Ю. Москалюк. Вона також проводить порівняння між договором сурогатного материнства та договором про надання послуг і вказує, що відповідно до

ст. 907 ЦК договір про надання послуг може бути розірваний, у тому числі шляхом односторонньої відмови від договору, в порядку та на підставах, установлених цим Кодексом, іншим законом або за домовленістю сторін. Порядок і наслідки розірвання договору про надання послуг визначаються домовленістю сторін або законом. Отже, ЦК не передбачає спеціальних підстав та наслідків зміни або розірвання договору для договорів про надання послуг. Загальні підстави для зміни або розірвання договору містяться у ст. 651 та 652 ЦК. Вказані норми можуть бути застосованими і до договору сурогатного материнства.

Невиконання договору однією зі сторін тягне за собою не тільки його розірвання, але й відшкодування винною стороною заподіяних іншій стороні збитків. Норми ЦК про договір стосовно надання послуг передбачають тільки відповідальність виконавця за порушення договору, покладаючи на нього обов'язок відшкодувати замовникові збитки, завдані невиконанням або неналежним виконанням договору про надання послуг за плату в повному обсязі. Відшкодування вказаних збитків залежить від вини виконавця (ст. 906 ЦК). У договорі, який розглядається, виконавцем вважається сурогатна мати, а замовниками – подружжя, яке надає свій генетичний матеріал для імплантації. Виходячи із вказаної норми, сурогатна матір повинна буде відшкодувати подружжю понесені ним збитки, пов'язані із забезпеченням її потреб під час вагітності та (або) пологів. Слід зазначити, що розмір відшкодування буде залежати від того, коли сурогатна мати допустила порушення умов договору. Проте, як випливає зі змісту ст. 906 ЦК, якщо невиконання або неналежне виконання договору було допущено сурогатною матір'ю не з її вини (наприклад, жінка виконувала всі вказівки лікарів, вела здоровий спосіб життя, але все ж таки вагітність перервалася з якихось об'єктивних обставин), подружжя не має права вимагати від неї відшкодування збитків, заподіяних йому невиконанням або неналежним виконанням договору.

У разі невиконання або неналежного виконання умов договору подружжям сурогатна мати має право вимагати від нього відшкодування понесених нею збитків у вигляді витрат на медичні огляди, посилене харчування, лікарські засоби, зайняття спортом тощо.

Істотне значення в разі невиконання договору має те, в чому саме полягає його невиконання. Видів невиконання може бути багато, але найбільш істотними є моменти, що стосуються передачі подружжю народженої сурогатною матір'ю дитини.

Українське законодавство, встановлюючи у СК інститут сурогатного материнства, виходило з презумпції пріоритетності біологічного зв'язку батьків та дитини. Це закріплено в ч. 2 ст. 123 СК: у разі імплантації в організм іншої жінки зародка, зачатого подружжям, батьками дитини є подружжя. Виходячи із вказаної норми, в разі відмови сурогатної матері від передачі дитини подружжю, суд має вирішити вказаний спір на користь подружжя. Отже, у разі

відмови сурогатної матері передати дитину, яка народилася, подружжю, котре є її біологічними батьками, питання має вирішуватися в судовому порядку.

Слід зважити, що може виникнути й інша ситуація: подружжя може відмовитися з тих чи інших причин забрати дитину, народжену сурогатною матір'ю [7, с. 71]. Ця та подібні ситуації, на жаль, не врегульовані законодавством.

Проаналізувавши договір сурогатного материнства, ми бачимо, що він хоч і має спільні риси з договором про надання послуг, однак потребує самостійного врегулювання. Зважаючи на це, одним із шляхів вирішення спірних питань, пов'язаних із договором сурогатного материнства, є його законодавче закріплення як окремого договору шляхом внесення відповідних змін до Цивільного кодексу України.

На сьогоднішній день поняття і терміни, які використовуються в процесі здійснення програми сурогатного материнства, потребують не лише змін, але й встановлення системи взаємозв'язку. Це необхідно для єдиного розуміння цієї процедури та позбавить плутанини, яка виникає на практиці.

З огляду на викладене, ми пропонуємо наступні поняття сурогатної матері та договору сурогатного материнства:

- сурогатна мати – це жінка, котра виносила та народила дитину для інших осіб після імплантації або трансплантації в її організм (без використання її біологічного матеріалу) ембріона чоловіка та жінки, які перебувають у шлюбі та надали свій генетичний матеріал;

- договір сурогатного материнства – це договір, згідно з яким сурогатна мати (виконавець) після імплантації або трансплантації в її організм (без використання її біологічного матеріалу) ембріона чоловіка та жінки, які перебувають у шлюбі та надали свій генетичний матеріал (замовники), зобов'язується виносити, народити та передати дитину замовникам, а замовники зобов'язуються оплатити виконавцеві фактичні витрати, пов'язані з виконанням ним договору, та винагороду, якщо інше не встановлено договором.

Таким чином, можна зробити висновок, що національне законодавство України, пов'язане з процедурою сурогатного материнства, потребує вдосконалення. Передусім, необхідно прийняти закон, розроблений фахівцями у сфері медицини та права, що надавав би визначення такого методу допоміжних репродуктивних технологій, як сурогатне материнство саме з правової точки зору. Потрібно внести зміни до Сімейного кодексу України, щоб врегулювати питання стосовно суб'єктного складу цієї процедури; чітко визначити роль держави в цьому процесі та налагодити чіткий і зрозумілий механізм реалізації програми сурогатного материнства як одного з основних методів боротьби з безпліддям у світі. Все це надасть змогу захистити права та свободи біологічних батьків, сурогатної матері і насамперед дитини.

Список літератури: 1. Про затвердження Інструкції про порядок застосування допоміжних репродуктивних технологій : наказ М-ва охорони здоров'я України від 23 груд. 2008 р. № 771 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/showz0263-09>. 2. Сімейний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14/page>. 3. Сімейний кодекс України : наук.-практ. комент. / Жилінкова І. В., Антошкіна В. К., Д'ячкова Н. А. та ін. ; за ред. Жилінкової І. В. – Х. : Ксилон, 2008. – 855 с. 4. Історія сурогатного материнства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.surrogacy-ukraine.com/theory_history.php. 5. Майфат А. В. «Суррогатное материнство» и иные формы репродуктивной деятельности в новом Семейном кодексе Российской Федерации / А. В. Майфат // Юридический мир. – 2000. – № 2. – С. 19–33. 6. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356. 7. Договір про сурогатне материнство / Москалюк В. Ю. // Нотаріат для Вас. – 2006. – № 12. – С. 69–71. 8. Кухар А. О. Юридичні аспекти застосування сурогатного материнства / Кухар А. О. // Держава і право. – Вип. 49. – 2010. – С. 314–321.

Надійшла до редколегії 08.02.2012

Исследованы проблемы, которые возникают в теории и на практике при реализации программы суррогатного материнства, с целью определения понятия, сущности и значения суррогатного материнства в современных условиях, особенностей договорных отношений в этой сфере и др.

Problems which arise up in a theory and in practice during realization of the program of surrogate motherhood are researched with the primary purpose of finding out the concept, the essence and the value of Surrogate motherhood in modern terms, features of contractual relations in this sphere and other.

УДК 349.2(477)

І. М. Ваганова**ЗАХОДИ ЗАПОБІГАННЯ НЕПРОДУКТИВНОМУ ВИКОРИСТАННЮ ПРАЦІВНИКАМИ РОБОЧОГО ЧАСУ**

Розглянуто комплекс проблем у сфері заходів запобігання непродуктивному використанню працівниками робочого часу.

У складному комплексі проблем правового регулювання праці відносини раціонального використання робочого часу мають неабияке значення. За умов зростання економіки України, розвитку ринкових відносин, глобалізації багатьох галузей перед законодавцем постає надзвичайно важливе завдання – створити правову базу для захисту та охорони прав і законних інтересів сторін трудових правовідносин.

Зростання значення ефективного використання робочого часу за сучасних умов зумовлене багатьма обставинами. Без раціонального використання робочого часу неможливо вирішити фундаментальні соціально-економічні проблеми, такі, наприклад, як підвищення ефективності виробництва, забезпечення конкуренції товарів на світовому ринку, насичення ринку якісними товарами народного споживання та ін.

Підвищення рівня раціонального використання робочого часу – один з основних напрямів вирішення економічних, виробничих і соціальних проблем в умовах ринкової економіки. Тому правові заходи запобігання нераціональному використанню робочого часу – важлива основа для діяльності роботодавця за нових економічних умов.

Теоретична основа досліджень правового регулювання робочого часу передусім пов'язана з роботами Л. Я. Гінцбурга, Л. Я. Островського, Л. А. Муксиної, О. І. Процевського, В. С. Венедиктова та ін. Ними було знайдено оптимальне співвідношення між практичними підходами і фундаментальними основами досліджуваного інституту.

Метою цієї статті є різнобічна характеристика заходів запобігання непродуктивному використанню працівниками робочого часу.

У сучасному трудовому праві стосовно інституту робочого часу кількісно домінує функціональний підхід. Це обумовлено тим, що проблеми робочого часу в Україні традиційно є проблемами суто практичного плану. Значна кількість публікацій про робочий час висвітлює саме функціональний підхід (О. В. Кондратьєва, І. В. Гейц та ін.).

Для того, щоб повною мірою дослідити інститут робочого часу, необхідно запропонувати дефініцію терміну «робочий час». Л. Я. Гінцбург визначав останній при соціалізмі як виражену в

одинацях часу міру праці, обов'язкову для виконання громадянами держави в силу загального конституційного обов'язку працювати [1, с. 111]. За А. Ю. Пашерстником, «робочий час – це час, протягом якого працівник відповідно до закону зобов'язаний виконувати доручену йому роботу на підприємстві, в організації або господарстві» [2, с. 54]. Таку ж позицію займає В. С. Венедиктов, визначаючи робочий час як час, визначений законом або договором між адміністрацією та професійними спілками, а також сторонами трудового договору, протягом якого робітник або службовець відповідно з правилами внутрішнього трудового розпорядку зобов'язаний виконувати свою трудову функцію [3, с. 6].

Необхідно зауважити, що у більшості наукових праць правників радянського періоду підкреслювався належний цьому поняттю елемент повинності, нормативності та імперативності. Робочий час, переважно, розглядався в межах існування конституційного обов'язку працювати.

Однак не у всіх визначеннях робочого часу того періоду можна знайти акцент виключно на домінуючому елементі – обов'язку працювати. Так, М. Г. Александров розглядав робочий час як елемент трудових правовідносин, які передбачали обов'язок працівника дотримуватись установлені міри праці, зокрема, тривалості робочого часу, та обов'язок підпорядковуватись визначеному його розпорядку. Крім того, вчений зазначав, що обов'язок розподіляти свою працю в часі відповідно до порядку, встановленого правилами внутрішнього трудового розпорядку, складає одну із специфічних характеристик обов'язків у трудових правовідносинах [4, с. 88]. Такий погляд на робочий час не відповідав загальновищезначаній у радянському трудовому праві домінантній й був значно прогресивнішим. Це викликало жваву дискусію правознавців. Так, О. І. Процевський зазначав, що робочий день як складова міри праці є величиною, чітко визначеною державою. Вона, як правило, не є предметом договору, а тому не може бути й елементом трудових правовідносин. У зв'язку з цим ним було запропоновано розмежувати встановлення тривалості робочого часу та його розподілу [5, с. 35–39].

Правова регламентація робочого часу в умовах ринкових відносин повинна передбачати тривалість робочого дня і робочого тижня таким чином, щоб забезпечувати їх дотримання і раціональне використання. Це необхідно для зростання продуктивності праці та підвищення ефективності суспільного виробництва.

Питання про підвищення ефективності виробництва пов'язане з виробленням ефективних правових і моральних форм регулювання суспільних відносин. Чим більше норми права відображають об'єктивні умови, тим ефективнішим є правове регулювання. Правильно визначений спосіб впливу на свідомість і волю людей сприяє швидкому розвитку суспільного виробництва [6, с. 3]. Держава, встановлюючи правила поведінки, разом із тим у нормах права

регламентує і спосіб впливу на свідомість і волю людей. Спосіб впливу на свідомість і волю людей, що здійснюється за допомогою правових норм, які спонукають їх діяти в інтересах суспільства, являє собою метод правового регулювання [7, с. 71].

Встановлюючи міру тривалості праці та регулюючи інші важливі питання робочого часу, нормотворець у той же час не може прослідкувати за розподілом і раціональним використанням робочого часу. Регулювання цих питань робочого часу законодавець віддає на місцевий рівень. Тому поряд із централізованим існує і локальне регулювання робочого часу, що обмежується рамками конкретного підприємства, оскільки характерною ознакою локального регулювання є збіг суб'єктів встановлення та застосування правових норм. Важливий соціальний аспект локального регулювання трудових відносин полягає у тому, що працівники підприємства є не тільки адресатами локальних норм, а й їх творцями, що обумовлює високу ефективність права [8, с. 14].

Локальні правові акти, будучи підзаконними, мають конкретизувати, деталізувати та розвивати норми трудового законодавства щодо місцевих умов певного підприємства [9, с. 65]. За допомогою локальних правових норм регулюються питання, пов'язані з розподілом, дотриманням і раціональним використанням робочого часу [7, с. 79].

На наш погляд, необхідно передбачити у проекті ТК України дефініцію поняття «робочий час». Як вказує Л. Я. Островський, у законі повинні визначатися лише ті поняття, з яких випливають суттєві правові наслідки. Тому, на думку В. С. Козлова, у радянський період не було потреби формулювати у законодавстві визначення робочого часу як встановленої законом обов'язкової міри [10, с. 33].

Стаття 130 проекту ТК України [11] визнає робочий час як час, протягом якого працівник відповідно до правил внутрішнього трудового розпорядку і умов трудового договору повинен виконувати трудові обов'язки. Це визначення не є цілком вдалим із тих причин, що не дозволяє виявити чіткі критерії для віднесення тих чи інших періодів часу до робочого часу та за своєю суттю є частково бланкетним. Тому необхідно виявити, які саме періоди підлягають включенню до робочого часу.

Притримуємося точки зору, що робочий час складається із: часу, протягом якого працівник повинен виконувати свої обов'язки; часу, протягом якого працівник, хоча і не виконує свої трудові обов'язки, але здійснює інші дії, які закон прирівнює до робочого часу; періодів часу, які визнаються робочим часом, але фактично трудова діяльність не відбувається (наприклад, час простою не з вини працівника, перерви для обігрівання і відпочинку, що надаються особам, які працюють у холодну пору року, спеціальні перерви, обумовлені технологією та організацією виробництва). Зазвичай, до робочого часу включаються періоди виконання основних і

підготовчо-завершальних заходів (підготовка інструментів, ознайомлення з технічною документацією тощо). При цьому час, який витрачається на дорогу від прохідної до робочого місця, перевдягання, вмивання перед початком і після закінчення робочого дня, перерва для відпочинку і харчування до робочого часу не включаються.

Для обґрунтованого законодавчого визначення поняття робочого часу і встановлення його обсягу необхідно звернутися до досвіду індустріально розвинутих країн світу. Так, відповідно до ст. 212-4 Трудового кодексу Франції, часом дійсної роботи є час, протягом якого працівник перебуває у розпорядженні роботодавця і зобов'язаний підпорядковуватись його вказівкам, при цьому не маючи права вільно здійснювати особисті справи [12, с. 20, 21]. Французька судова практика часом дійсної роботи вважає: час, протягом якого працівник перебуває у розпорядженні роботодавця для участі у діяльності підприємства; час відпочинку працівника, якщо його терміново викликають для виконання трудової функції; час, протягом якого працівник переміщався за дорученням роботодавця, включаючи й ті випадки, коли вони були здійснені після закінчення робочого дня; час, затрачений на переміщення від одного місця роботи до іншого [10, с. 4].

Таким чином, основною ознакою робочого часу є те, що це час, протягом якого працівник перебуває у розпорядженні роботодавця. Пропонуємо під робочим часом розуміти час, протягом якого працівник відповідно до правил внутрішнього трудового розпорядку та умов трудового договору повинен виконувати трудову функцію, а також інші періоди часу, які відповідно до закону прирівнюються до робочого часу.

Однією з найбільших проблем українських компаній сьогодні є відсутність стандартів в організації роботи у цілому та в управлінні робочим часом зокрема. Якщо вони й розроблені в окремих компаніях, то це переважно представники західних корпорацій або вітчизняні підприємства, які активно запроваджують передові технології управління та обліку.

Проблеми ефективного використання робочого часу, на думку В. Чуби, полягають у наступному: відволікання на телефонні дзвінки, відвідувачів, нові завдання; виконання одночасно декількох справ; відсутність чітких цілей; неефективне планування; невміння делегувати повноваження; невміння говорити «ні»; проблеми з розподілом праці; відсутність системи роботи з підлеглими. Згідно з опитуванням, основним джерелом відволікань є керівництво і клієнти. Крім того, працівники у середньому від 50 до 80 % свого часу витрачають на виконання рутинних робіт, авральні заходи або виконання невластивих їм функцій [13, с. 74, 75].

За даними досліджень групи компаній «Інститут тренінг-АРБ про», у Російській Федерації посередньо офісний персонал компанії неефективно використовує 4 год. 25 хв. робочого часу на день. З них приблизно 80 хв. працівники витрачають на перекури,

60 хв. – на вживання чаю (кави), ще близько години йде на неформальне спілкування з колегами, ще 45 хв. займає період, коли до і після обіду знижується інтенсивність роботи службовців. Крім того, посередньо по 15 хв. припадає на запізнення і передчасний відхід з роботи [14].

За даними американського Національного інституту прав найманих працівників, куріння віднімає 7 % робочого часу [15, с. 89].

Найбільш цікаве те, що ця проблема – це не проблема особливостей менталітету або інших національних особливостей. За даними дослідників, 20 % робочого часу працівників на зарубіжних підприємствах віднімають телефонні дзвінки, відсутність інформації, викладеної в готовому для сприйняття вигляді, щоденні адміністративні завдання, відповіді на питання, які займають більше часу, ніж очікувалося, відсутність ефективної підтримки секретарем, запізнення на зустрічі, несподівані завдання, незаплановані зустрічі або «неочікувані гості», необхідність «з'ясування стосунків» із керівництвом, незрозумілі пріоритети, неефективне щоденне і щотижневє планування, значна кількість незавершених завдань та ін. [16].

Німецький спеціаліст із тайм-менеджменту Г. Фридрихс пропонує розділити офісні хронофаги на два різновиди: побутові та технологічні. До побутових він відносить перекури, перерви на чай, каву, під час яких із колегами обговорюються різні теми. Однак найбільша втрата робочого часу, на його думку, виникає з причини технологічних хронофагів: ІСД, чати-форуми, листування електронною поштою з рідними та близькими, комп'ютерні ігри, купівля товарів у режимі он-лайн [17, с. 82].

На думку економістів, неефективне використання робочого часу – це абсолютне зниження його фонду, обумовлене недоліками в організації виробництва, праці та управлінні, порушеннями дисципліни праці, недостатнім використанням його потенційних резервів. Їх причини необхідно постійно аналізувати та усувати. Втрати робочого часу означають зниження продуктивності та інтенсивності живої, уречевленої та сукупної праці [18, с. 84].

Вважаємо, що залежно від сфери втрат робочого часу ці періоди можна об'єднати наступним чином: а) побутові (транспортні неполадки, передчасні виходи на обід, з роботи та ін.); б) технологічні (простій з вини або без вини працівника, нечітке розуміння або незнання техніки, технології та ін.); в) організаційні (незаплановані зустрічі, затримання керівництвом, безцільне ходіння по цеху та ін.); г) особистісні (агравация, тобто удавання, симуляція стану захворюваності, часті переговори по телефону, розглядання журналів, каталогів чи іншої розважальної літератури, укладання зачісок та ін.).

Отже, низький рівень раціонального використання робочого часу – це найважливіший фактор впливу на рівень ефективності діяльності підприємств, установ, організацій. Як наслідок, більш важливою проблемою, ніж нормування робочого часу, видається

проблема організаційного та правового забезпечення його ефективного використання.

Ефективне використання робочого часу та зниження його втрат залежить переважно від рівня організації та оплати праці, умов праці, роботи з персоналом. Ефективне використання робочого часу, впровадження раціональних режимів праці та відпочинку, особливих режимів робочого часу сприяють удосконаленню соціально-трудова відносин, а отже – досягненню позитивного економічного і соціального ефекту [18, с. 84]. Чим раціональніше використовується робочий час на виробництві, тим повніше він реалізується в матеріальні та духовні блага. Ось чому важливо не тільки скоротити, а й, по можливості, виключити витрати робочого часу, що виникають внаслідок неправильного режиму роботи підприємства та неправильної організації контролю за виконанням покладених на працівника обов'язків.

Раціональне використання робочого часу дозволить підприємству вийти на ринок з продукцією раніше від конкурента, забезпечити необхідну якість і меншу ціну порівняно з конкурентними аналогами. Постійна стратегія, що ґрунтується на раціональному використанні робочого часу, є головною умовою забезпечення економічної стабільності підприємства. Нераціональне використання кожним працівником свого робочого часу призводить до значних втрат для виробництва у цілому.

Дослідивши основні втрати підприємства через нераціональне використання робочого часу, важливо визначити правові заходи, які ефективно запобігатимуть цьому негативному явищу.

Отже, запобіжні заходи можуть застосовуватися роботодавцем лише за наявності підстав і в межах робочого часу. Про факт нераціонального використання робочого часу можуть свідчити різні джерела, з яких встановлюються результати діяльності цілого підприємства або окремого структурного підрозділу. Більше того, роботодавець має право не виплачувати працівникові заробітну плату за час, який був нераціонально використаний, але працівник, у свою чергу, має право вимагати від роботодавця забезпечення його роботою відповідно до трудового договору в межах робочого часу та виплати компенсації в разі позбавлення його можливості працювати.

Таким чином, підставою застосування вказаних заходів є наявність факту нераціонального використання робочого часу, що може мати як системний (наприклад, постійні особисті розмови по телефону), так і разовий характер (наприклад, запізнення через проблеми з транспортом).

Важливо зазначити, що запобіжні заходи щодо припинення непродуктивного використання робочого часу не мають вичерпного переліку, оскільки їх характер впливає зі специфіки виконуваної працівником роботи та сфери виробництва. Проте, можна навести низку загальних (універсальних) заходів, що запобігають непродуктивному використанню робочого часу: 1) вимога безпосереднього

керівника приступити до виконання своїх трудових обов'язків; 2) відправлення працівника на своє робоче місце; 3) відправлення у медичну частину підприємства або медичний заклад [19, с. 112]; 4) вимога залишати речі, що не мають прямого стосунку до роботи (наприклад, книги, журнали та ін.) у спеціально відведених для цього місцях (камерах схову, шафах); 5) встановлення дозвільної системи на користування працівником комунікаційними системами та ін.

Вид запобіжного заходу обирається залежно від різновиду дій (бездіяльності) працівника, з урахуванням його попередньої поведінки та займаної посади або виконуваної роботи. Проте на підприємствах, в установах, організаціях, виходячи із специфіки їх діяльності, у локальних нормативно-правових актах необхідно обов'язково передбачати хоча б загальний перелік діянь, які розцінюються роботодавцем як непродуктивне використання робочого часу та запобіжні заходи, які він може застосувати.

Встановлення і застосування цих заходів роботодавцем має ґрунтуватися на розумінні спільних для них ознак:

1) зазначені заходи мають безпосередній примусовий характер, що виявляється у формі вимоги припинення вчинення дій з неефективного використання робочого часу. Ці заходи застосовуються всупереч волі працівника;

2) вони застосовуються як первинна реакція роботодавця на нерациональне використання працівником робочого часу і до припинення його до юридичної відповідальності. Так, приміром, за запізнення на роботу без поважних причин працівникові може бути оголошено догану. Але для запобігання постійним спізненням на роботу роботодавець може встановлювати технічні засоби фіксації прибуття на роботу або вимагати відміток у відповідальній особі часу появи на роботі. Тобто, застосування вказаних запобіжних заходів упереджує або припиняє правопорушення;

3) жоден із зазначених заходів не тягне для працівника стану покараності. Мета їх застосування – не покарання, а упередження або припинення неправомірної поведінки. Ці запобіжні заходи спонукають працівника досягти раціонального використання свого робочого часу, орієнтують на роботу в певному правовому режимі, в якому працює весь трудовий колектив;

4) використання роботодавцем зазначених примусових заходів покладає на нього низку кореспондуючих обов'язків, зокрема, пов'язаних із дотриманням конституційного права на відпочинок і забезпечення працівника роботою в межах нормативу робочого часу. Раціональний режим праці та відпочинку сприяє збереженню здоров'я працівників, підтриманню їх високої працездатності, економічному, суспільно корисному розподілу робочого часу. Норми тривалості робочого часу повинні бути розподілені таким чином, щоб забезпечити сприятливі умови для здійснення підприємством своїх функцій, повного використання устаткування, злагодженої роботи підрозділів і служб, а також дотримання норм трудового

законодавства з метою охорони здоров'я працівників і забезпечення їх часом відпочинку;

5) застосування цих запобіжних заходів ґрунтується на принципах доцільності та максимальної ефективності, але жодним чином не повинно звужувати можливості й потреби людини. Так, наприклад, роботодавець зобов'язаний забезпечити у межах робочого часу можливість для працівника справляти свої фізіологічні потреби, вживати ліки, а також вчиняти інші дії, що запобігають загрози життю чи здоров'ю людини.

Викладене дозволяє дійти висновку, що трудове законодавство України повинно містити норми, які передбачають застосування роботодавцем заходів запобігання нераціональному використанню працівниками робочого часу, тим самим стимулюючи підвищення рівня виробництва та дисципліни на підприємстві.

Список літератури: 1. Гинцбург Л. Я. Регулирование рабочего времени в СССР / Л. Я. Гинцбург. – М. : Наука, 1966. – 304 с. 2. Пашерстник А. Е. Регулирование времени в свете последних законодательных актов / А. Е. Пашерстник // Сов. гос-во и право. – 1941. – № 2. – С. 51–57. 3. Венедиктов В. С. Рабочее время и время отдыха : текст лекций / В. С. Венедиктов. – Харьков : Юрид. ин-т, 1987. – 32 с. 4. Александров Н. Г. Трудовое правоотношение / Н. Г. Александров. – М. : Юрид. изд-во МИД СССР, 1948. – 336 с. 5. Процевский А. И. Метод правового регулирования трудовых отношений / А. И. Процевский. – М. : Юрид. лит., 1972. – 288 с. 6. Процевский А. И. Рабочее время и рабочий день по советскому трудовому праву / А. И. Процевский. – М. : Юрид. лит., 1963. – 183 с. 7. Венедиктов В. С. Правовое регулирование рационального использования рабочего времени : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Венедиктов Валентин Семенович. – Х., 1983. – 190 с. 8. Кондратьев Р. И. Сочетание централизованного и локального правового регулирования трудовых отношений / Р. И. Кондратьев. – К. : Вища школа, 1977. – 150 с. 9. Ярошенко О. М. Законодавство та локальні нормативно-правові акти у сфері праці: проблема співвідношення / О. М. Ярошенко // Проблеми законності. – Вип. 71. – 2005. – С. 60–66. 10. Козлов В. С. Правовое регулирование рабочего времени в России и зарубежных странах : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Козлов Владимир Сергеевич. – М., 2007. – 161 с. 11. Проект Трудового кодексу України : реєстр. №1108 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=30947&pf35401=154597. – текст законопроекту до 2-го чит. 10.12.2009. 12. Шония Г. В. Общая характеристика трудового права Франции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Шония Гури Вахтангович. – М., 2009. – 30 с. 13. Чуба В. От управления временем к управлению своей жизнью / В. Чуба // Бизнес-консультант. – 2005. – № 6. – С. 74–75. 14. Малыхин М. Россияне тратят зря половину рабочего времени [Електронний ресурс] / Михаил Малыхин. – Режим доступу: <http://plankton.vsevteme.ru/2009/06/24/krizis/rossiyane-tratyat-zrya-polovinu-rabochego-vremeni>. 15. Вескребенцева Ю. А. Борьба с курением на рабочем месте / Ю. А. Вескребенцева // Трудовое право. – 2008. – № 3. – С. 88–90. 16. Неэффективное использование рабочего времени, основные принципы [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hotjob.ru/blog/646.html>. – Джерело: Кто и что «пожирает» время американских и европейских менеджеров (из книги Стаут Л. У. «Управление персоналом. Настольная книга менеджера» : пер. с англ. М. : Добрая книга, 2006. С. 387–388) // Персонал Микс. 2007. № 6. С. 20. 17. Последний

бой – он трудный самый, или Боремся с поглотителями и прерывателями времени // Довідник секретаря та офіс-менеджера. – 2009. – № 7. – С. 80–90. 18. Писаренко Б. А. Рациональне використання часу – основний резерв підвищення ефективності інвестицій / Б. А. Писаренко // Вісник економічних наук України. – 2004. – № 2. – С. 83–89. 19. Лебедев В. М. Воспитательная функция советского трудового права / В. М. Лебедев. – М. : Юрид. лит., 1981. – 168 с.

Надійшла до редколегії 21.02.2012

Рассмотрен комплекс проблем в сфере мер пресечения непродуктивного использования работниками рабочего времени.

The complex of problems in the field of measures of suppression of the unproductive use the workers of business hours is considered.

УДК 349.2(477):006.032

М. М. Грекова

РОЗВИТОК НАЦІОНАЛЬНОГО ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПІД ВПЛИВОМ МІЖНАРОДНИХ ТРУДОВИХ СТАНДАРТІВ: РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АСПЕКТ

Охарактеризовано розвиток трудового законодавства колишнього СРСР та міжнародних трудових стандартів у контексті їх взаємодії.

Удосконалення трудового законодавства та приведення його у відповідність до положень міжнародних договорів неможливо здійснити без історичного аналізу розвитку самих міжнародних трудових стандартів у взаємозв'язку з розвитком національного трудового законодавства. Такий аналіз сприятиме кращому розумінню змісту трудових стандартів, закономірностей становлення та тенденцій їх розвитку. Врешті-решт це певною мірою дозволить створити теоретичну основу для розроблення більш стабільного законодавства, яке буде відповідати вимогам часу.

Окремі аспекти взаємодії внутрішнього та міжнародного трудового законодавства були предметом вивчення юристами-трудоуниками. Так, серед вчених радянського періоду слід виділити В. М. Догадова [1], С. О. Іванова [2], П. Д. Камінську [3], а також сучасних дослідників: К. М. Гусова [4], В. В. Жернакова [5], І. Я. Кисельова [6; 7], К. Д. Крилова [8], О. І. Процевського [9], М. М. Феськова [10], Г. І. Чанишеву [11; 12], О. М. Ярошенка [13] тощо.

Метою даної статті є проведення історично-правового дослідження взаємозв'язку становлення та розвитку радянського трудового законодавства та міжнародних трудових стандартів; визначення характеру їх взаємодії за часів СРСР та незалежності нашої держави.

Досліджуючи взаємозв'язок розвитку радянського трудового законодавства та міжнародних трудових стандартів слід брати до уваги існування в СРСР сукупності суб'єктивних (політична

© Грекова М. М., 2012

ситуація в країні, роль і значення керівних вказівок партії) та об'єктивних (керівне становище Радянського Союзу на світовій арені серед соціалістичних країн) чинників, які викликали необхідність створення формально найкращого власного законодавства, зокрема в трудовій сфері.

Незважаючи на наявність певних суперечностей у підходах до організації праці держави, у тому числі СРСР, брали активну участь у розробленні нових міжнародних норм про працю та їх ратифікації, слідкували за їх виконанням. Так, за ініціативою Радянського Союзу відразу після закінчення другої світової війни почалося закріплення права на працю в актах ООН, спочатку в ст. 23 Загальної декларації прав людини (1948 р.), а згодом у ст. 6 Міжнародного пакту про економічні, соціальні й культурні права (1966 р.). Розвиток цієї ініціативи відбувся пізніше, на 70-й сесії МОП, на якій продовжувалося обговорення питання, пов'язаного з «політикою у сфері зайнятості». Радянська делегація та інші наполягали за результатами обговорення прийняти Конвенцію про право на працю, яка б розширювала та реально гарантувала виконання положень Міжнародного пакту про економічні, соціальні й культурні права, прийнятого у 1966 р. Генеральною Асамблеєю ООН, у якому, зокрема, передбачено «право на працю, яке включає право кожної людини дістати можливість заробляти собі на життя працею, яку вона вільно обирає або на яку вона вільно погоджується». Проте пересилити консервативну більшість Конференції не вдалося, внаслідок чого була прийнята лише Рекомендація № 169 «Про політику в галузі зайнятості (додаткові положення)» (1984 р.) [14, с. 125].

Наведений приклад є яскравим свідченням того, що Радянський Союз формально виступав ініціатором закріплення основоположних прав людини у галузі праці на міжнародному рівні. Співробітництво Радянського Союзу з МОП якісно вплинуло не лише на зміст законодавчих актів, але й на сам механізм взаємодії міжнародного і внутрішньодержавного права. Але водночас реального впровадження цих високих міжнародних трудових стандартів у власній державі радянська влада так і не змогла забезпечити.

Взагалі дуалістична концепція, відповідно до якої міжнародне право і внутрішнє право являють собою різні системи, відокремлені та рівноправні, домінувала в СРСР досить довго [15, с. 108]. Вже у 1950-ті роки радянська доктрина та практика міжнародного права внаслідок розширення економічних зв'язків між СРСР та іншими країнами, а також активної участі радянських вчених у кодифікації та розвитку міжнародного права почала виходити з того, що у разі укладення Радянським Союзом міжнародного договору внутрішнє законодавство повинно бути приведене у відповідність до зобов'язань, які випливають із цього договору [16, с. 53–54]. Але також існувала думка про те, що вплив міжнародних норм про працю на законодавство соціалістичних країн не може мати такого

ж значення для правового регулювання праці, як це відбувається в інших державах. Так, С. О. Іванов зазначав, що, перш за все, вплив міжнародних норм не може стосуватися основ міжнародно-правового регулювання і основних трудових прав громадян, оскільки соціалістичне правове регулювання праці нині є найбільш прогресивною формою правового регулювання праці, а права працівників соціалістичних країн значно ширші від тих, які записані у міжнародних конвенціях та значно краще забезпечені [2, с. 132]. З цього приводу В. Батюк також наголошував на тому, що не можна не відзначити й такого яскравого факту, що принципи радянського трудового законодавства дають трудящим світу більше гарантій, ніж численні конвенції МОП, жодна з яких, наприклад, не гарантує їм повною мірою права на працю [17, с. 58].

У зв'язку з наведеним, виконання міжнародних договорів у цей період мало дещо фрагментарний характер. Наприклад, Конвенція № 87 про свободу асоціацій і захист права на організацію (1948 р.), котра передбачала право всіх трудящих за своїм вибором створювати організації, а також вступати в них з метою висунення і захисту своїх інтересів, була ратифікована СРСР ще у 1956 році. Під впливом норм даної Конвенції Пленум ЦК КПРС (1957 р.) у постанові «Про роботу професійних спілок СРСР» розширив функції фабричних, заводських, місцевих комітетів профспілок, оголосивши їх право у прийнятті рішень щодо нормування праці та організації заробітної плати, у здійсненні контролю щодо дотримання трудового законодавства та виконання колективних договорів, не допускати звільнення робітників і службовців без їх згоди [18, с. 437]. Але відповідно до норм Конвенції № 87 було встановлено також право на створення організацій працівників без попереднього на те дозволу. Проте ст. 152 КЗпП УРСР передбачала обов'язкову реєстрацію профспілок (виробничих) в об'єднаних міжсоюзних організаціях у порядку, встановленому всеросійськими з'їздами професійних союзів, і тільки такі професійні (виробничі) спілки отримували офіційний статус профспілкових організацій. Тобто фактично ця норма порушувала вимоги Конвенції № 87. Лише у Статуті професійних спілок СРСР, який було прийнято у 1963 р., уже не передбачалася реєстрація професійних спілок або їх статутів у ВЦСПС та інших міжсоюзних організаціях.

Як зазначав Е. М. Аметистов, вищі профспілкові органи, – З'їзд професійних спілок СРСР і ВЦСПС, – сприяли практичній імплементації норм ратифікованої Конвенції шляхом приведення у відповідність до неї своїх актів. Вони зробили це, не зважаючи на існування в той час у трудовому законодавстві положень, які не відповідали конвенційним нормам, що створювало колізію договору та закону. Колізія була вирішена на користь міжнародного договору, хоча в радянському трудовому праві не мала місця норма, аналогічна правилу, котре передбачене у ст. 129 Основ цивільного законодавства Союзу РСР і союзних республік, а також у деяких інших законодавчих актах з різних галузей права [19, с. 142].

Одним із прикладів неналежного виконання СРСР своїх міжнародних зобов'язань було існування багатьох проявів примусової та обов'язкової праці: примусовий розподіл випускників після закінчення навчальних закладів, тимчасові переведення як заходи дисциплінарних стягнень тощо. Так, на території України у складі інших республік СРСР Конвенція № 29 «Про примусову або обов'язкову працю» (1930 р.) набрала чинності з червня 1957 р., що вимагало внесення суттєвих змін до трудового законодавства. Саме ратифікація цієї Конвенції покладала на СРСР зобов'язання виключити можливість застосування на території країни будь-яких форм примусової або обов'язкової праці, окрім випадків, які віднесені МОП до виняткових. З цього моменту підстави для переведення працівника у разі виробничої потреби, які допускали можливість беззаконня роботодавця у використанні праці працівника під загрозою дисциплінарного покарання, вступили в суперечність з правовими принципами МОП. Проте примус до праці для частини населення продовжував існувати. Спочатку на підставі Указу Президії Верховної Ради УРСР «Про посилення боротьби з особами, які ухиляються від суспільно корисної праці і ведуть антигромадський паразитичний спосіб життя» (1961 р.), потім на основі ст. 214 КК УРСР, яка була скасована лише у 1991 р.

Українська Радянська Соціалістична Республіка вступила до МОП у 1954 р. і відтоді прагнула до досягнення мети та виконання завдань цієї організації. У літературі з цього приводу зазначено, що вже перша резолюція, котру внесли представники уряду України на 39-й сесії Генеральної конференції в 1956 р., про усунення дискримінації за ознакою статі у питанні заробітної плати вказувала на те, що Радянська Україна є вірним і послідовним захисником інтересів трудящих усього світу в Міжнародній організації праці [17, с. 52]. Одним із свідчень намірів Української РСР зміцнювати та покращувати міжнародне співробітництво у розв'язанні питань праці є те, що Українська РСР станом на 01.01.1967 ратифікувала 22 конвенції МОП із існуючих на той час 126-ти конвенцій [17, с. 47], зокрема конвенції з питань захисту права на організацію, захисту дітей і підлітків, заборони примусової праці, про рівність у оплаті праці жінок і чоловіків за рівноцінну працю, заборони праці жінок у шахтах тощо. Необхідно також відзначити, що ратифіковані в період з 1950-х до 1970-х рр. конвенції МОП були враховані при розробленні Основ законодавства Союзу РСР і союзних республік про працю (1970 р.) і Кодексу законів про працю Української РСР (10.12.1971). Зазначені документи не містили прямих посилань на міжнародні трудові стандарти, але в цілому були спрямовані на зближення національного законодавства і міжнародно-правових норм у трудових відносинах.

У юридичній літературі радянського періоду наголошувалося на тому, що ратифікація Українською РСР конвенцій МОП, як правило, не викликала потреби у вжитті законодавчих або будь-яких

заходів, оскільки законодавство УРСР спрямоване на створення для трудящих кращих умов, ніж передбачено у цих конвенціях [20, с. 109]. Наприклад, ратифікація Конвенції № 112 про мінімальний вік рибалок, що приймаються на роботу, як і багатьох інших конвенцій, не зумовила прийняття спеціальних законів, оскільки гарантії, котрі передбачені вказаною Конвенцією, надані радянським громадянам на законодавчому рівні значно раніше ратифікації [2, с. 58]. Зниження пенсійного віку для працівників, зайнятих на роботах з важкими та шкідливими умовами праці, котре було передбачено Конвенцією № 128 про допомогу по інвалідності, старості, і у зв'язку із втратою годувальника (1967 р.) та Рекомендацією № 131, в Радянському Союзі також відбулося значно раніше та було врегульовано до 1956 р. в підзаконних нормативних актах.

Починаючи з другої половини 70-х років відбувається загострення проблеми прав людини і громадянина в СРСР. Як на позитивні приклади дій керівництва, які були досягнуті в зазначений період, дослідники вказують на підписання СРСР міжнародних пактів про права людини (1976 р.)¹ і Хельсінського Заключного акта (1975 р.). Отже, Радянський Союз взяв на себе міжнародно-правові зобов'язання щодо дотримання прав людини, визнавши їх значущість як універсальних цінностей [21, с. 7].

Пізніше положення цих міжнародних документів знайшли відображення в Конституції УРСР 1978 р. Зокрема передбачалося, що громадяни України мають усю повноту соціально-економічних, політичних та особистих прав і свобод, проголошених і гарантованих Конституцією та законами України (ст. 37). Забезпечувалося та гарантувалося право на працю, на відпочинок, на освіту, на матеріальне забезпечення тощо. Але Е. А. Пушмін наголошував на тому, що головний ідеологічний радянський козир, – соціально-економічні права людей, – виявився неефективним, оскільки положення Конституції та інших законодавчих актів у цій сфері не приведено (у зв'язку з неможливістю в даний час їх забезпечити) у відповідність з деякими нормами Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права від 16 грудня 1966 р. [22, с. 10]. Насамперед не закріплено найголовніше – право кожної людини на гідний життєвий рівень її самої та членів її сім'ї, який включає достатнє і якісне харчування, належний одяг і житло та безперервне поліпшення умов існування (ст. 11 Пакту), а також право на найвищий рівень фізичного і психічного здоров'я (ст. 12) [23].

Реформи другої половини 1980-х рр. вплинули також і на сферу взаємодії міжнародного та національного права. Так, СРСР став учасником 14-ти із 23-х основних конвенцій з прав людини, а у 1991 р. також стороною Факультативного протоколу до Міжнародного

¹ Міжнародний пакт про політичні та громадянські права (набув чинності для України 23.03.1976), Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права (набув чинності 03.01.1976).

пакту про громадянські й політичні права [15, с. 109], що дозволило громадянам СРСР, а потім і України, звертатися зі скаргами до Комітету з прав людини для захисту своїх прав, які передбачені цим Пактом. Крім того, Україна відповідно до Указу Президії Верховної Ради Української РСР від 14 квітня 1986 р. приєдналася також до Віденської конвенції про право міжнародних договорів.

Таким чином, характеризуючи окремі положення національного трудового законодавства УРСР та міжнародні трудові стандарти в контексті їх взаємодії в період з Другої світової війни до моменту розпаду Радянського Союзу можна дійти висновку, що цей період характеризується: по-перше, активною участю Радянського Союзу та Української РСР у роботі міжнародних організацій щодо підписання статутів цих організацій, ратифікації окремих міжнародних договорів. По-друге, приєднання до міжнародних договорів відбувалося, але не могло вплинути на стан радянського трудового законодавства, оскільки реалізація міжнародних норм у галузі праці здійснювалася виключно з урахуванням ідеологічних установок та зовнішньополітичного напрямку діяльності Радянського Союзу.

Міжнародні трудові стандарти справляли лише обмежений вплив на національне трудове законодавство, який мав непрямий характер своєї дії, оскільки, з одного боку, не було конституційно закріплених зобов'язань щодо ратифікації конвенцій та врахування вимог рекомендацій у національному законодавстві, а з іншого – переважала думка, що радянське законодавство в цілому встановлювало більш високий рівень гарантій, ніж той, що був потрібний для виконання вимог конвенцій МОП.

Якісне посилення взаємодії національного трудового законодавства України та міжнародних трудових стандартів відбулося з часу розпаду Радянського Союзу та проголошення незалежності нашої держави.

У зв'язку з активізацією процесів глобалізації, які відбувалися у світі, МОП прагнула посилити свій вплив на процеси розвитку трудової сфери в цілому світі завдяки досягненню компромісу, розвитку соціального діалогу з метою збільшення соціального захисту працівників. Так, у доповіді Генерального директора МОП на Конференції у 1993 р. зазначалося, що сам світ праці зазнав глибокої трансформації. Далекосяжні технологічні нововведення, нові методи управління на підприємствах, дії самих держав та МОП спричинили такий стан справ, за якого світ праці зовсім не нагадує той світ праці, який існував на час створення МОП. Водночас виникають нові соціальні проблеми, посилюється і без того глибока нерівність між державами і між людьми [14, с. 133].

Враховуючи зміни на політичній мапі світу, переорієнтацію в економіці, соціальну нестабільність у цей історичний період МОП була прийнята нова Конвенція № 173 «Про захист працівників у разі банкрутства підприємства» (1992 р.), Конвенція № 175 «Про захист працівників, які працюють неповний робочий час» (1994 р.),

Конвенція № 177 «Про надомну працю» (1996 р.), Конвенція № 181 «Про приватні агентства зайнятості» (1997 р.), Конвенція № 182 «Про заборону найгірших форм дитячої праці» (1999 р.), Конвенція № 189 «Про домашніх працівників» (2011 р.) тощо.

Крім того, посиленню взаємообумовленості розвитку національного трудового законодавства України та міжнародних норм про працю сприяло і те, що після розпаду СРСР та прийняття Декларації про державний суверенітет керівництвом української держави було взято курс на формування економіки ринкового типу. Це передбачало докорінне реформування усіх галузей радянського права, в т.ч. трудового, з урахуванням змін у суспільному устрої. Це було обумовлено також і тим, що разом із політичною та економічною кризою з'явилася криза і в трудовому праві, основними причинами якої С. О. Іванов визнав помилкову орієнтацію права на виробництво, а не на працівника, незахищеність розмірів заробітної плати; низький рівень умов праці; майже повну відсутність договірних засад між працівниками та адміністрацією підприємств, слабкість механізму захисту трудових прав при масовому їх порушенні; слабкість економічних методів регулювання; негнучкість права, у результаті чого приймаються спрощені рішення під час регулювання трудових відносин; зайву централізацію права, що не залишає місця самостійній правотворчості союзних республік, і обмежувальне локальне регулювання; внутрішню суперечливість самого права [24, с. 40].

Так, положення Декларації про державний суверенітет України (1990 р.) проголошували визнання «переваги загальнолюдських цінностей над класовими, пріоритет загальновизнаних норм міжнародного права над нормами внутрішньодержавного права», закріплювали, що «всім громадянам Української РСР гарантуються права і свободи, які передбачені Конституцією УРСР і нормами міжнародного права, визнаними Українською РСР».

Внесення змін у трудове законодавство (1991 р.) та прийняття Конституції України (1996 р.) лише підтвердило нові пріоритети у розвитку національного законодавства з орієнтацією на положення міжнародних документів у сфері трудових відносин. Так, Кодекс законів про працю було доповнено ст. 8-1 щодо співвідношення міжнародних договорів про працю і законодавства Української РСР, згідно з якою надався пріоритет нормам міжнародного договору щодо норм національного права.

Відповідно до ст. 9 Конституції України вперше була закріплена норма, відповідно до якої «чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства. Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України».

До кола зазначених міжнародних договорів необхідно включити і ті міжнародні договори СРСР, правонаступницею котрих стала

Україна, оскільки відповідно до ст. 7 Закону України «Про правонаступництво України» Україна є правонаступником прав і обов'язків за міжнародними договорами Союзу РСР, які не суперечать Конституції України та інтересам республіки. Необхідно відзначити, що більшість (а саме 43) конвенцій МОП було ратифіковано Україною у складі колишнього Радянського Союзу, а з часу проголошення незалежності – тільки 26.

Отже, Конституція України створила правові основи для регулювання усього національного законодавства, в тому числі й трудового. Але правова, демократична, соціальна держава повинна не лише визнати та закріпити в законах права і свободи людини, котрі відповідають міжнародним нормам і принципам, а також забезпечити дієвий механізм їх реалізації та захисту. Як справедливо зазначено в науковій літературі, працівники перш за все зацікавлені у практичному здійсненні конвенцій, що приймаються, і МОП повинна знайти шляхи й засоби впливу на практичну реалізацію цих рішень [17, с. 50].

Після проголошення незалежності України держава отримала можливість діяти у міжнародному просторі з урахуванням національних інтересів, що відбивалося в укладених міжнародних договорах. Взаємодія з міжнародними організаціями, зокрема з МОП, у цей період відбувається вже у принципово нових умовах. Міжнародні трудові стандарти використовуються з метою прискорення процесу реформування законодавчих основ регулювання трудових відносин. Таким чином, реформування трудового законодавства було спрямоване на приведення його у відповідність до Конституції України з урахуванням загальновизнаних принципів і норм міжнародного права і зі сформованими новими соціально-економічними умовами.

Так, після 1991 р. відбувається активна ратифікація Верховною Радою України тих конвенцій, до яких приєднання у період Радянського Союзу було неможливим здебільшого з ідеологічних міркувань. Зокрема, це Конвенція № 144 «Про тристоронні консультації для сприяння застосуванню міжнародних трудових норм» (1976 р.), Конвенція № 154 «Про сприяння колективним переговорам» (1981 р.), Конвенція № 156 «Про працівників з сімейними обов'язками» (1981 р.), Конвенція № 158 «Про припинення трудових відносин» (1982 р.), Конвенція № 131 «Про встановлення мінімальної заробітної плати з урахуванням інтересів країн, що розвиваються» (1970 р.), Конвенція № 173 «Про захист вимог працівників у випадку неплатоспроможності роботодавця» (1992 р.) тощо.

Сьогодні Україна ратифікувала 69 конвенцій (зазначимо, що це найвищий показник серед держав СНД), включаючи усі 8 основоположних конвенцій. Крім того, завдяки конструктивній співпраці нашої держави з МОП реалізовано близько 30-ти спільних проєктів, частина з яких продовжує реалізуватися і нині.

З другої половини 1990-х років посилювалися та набули послідовного характеру як програмна співпраця України з МОП, так і технічна та експертна допомога у питаннях забезпечення, реформування законодавства у сфері соціального забезпечення, реформування статистики праці тощо. Так, протягом 1999–2001 рр. було реалізовано багатопланову програму технічного співробітництва МОП та України. Упродовж останніх років в Україні здійснювалися 8 проєктів технічного співробітництва, які охоплювали найбільш важливі пріоритети та потреби уряду і соціальних партнерів в Україні, зокрема: реформування трудового законодавства, забезпечення свободи об'єднань та розбудову потенціалу організацій профспілок та роботодавців, викорінення найгірших форм дитячої праці, запобігання торгівлі людьми, запобігання ВІЛ/СНІДу у сфері трудових відносин, соціально-економічну захищеність працівників, професійне навчання незайнятого населення та професійну реабілітацію осіб з інвалідністю. Зокрема, згідно з Програмою співробітництва між Міністерством праці та соціальної політики України, соціальними партнерами та Міжнародною організацією праці «Гідна праця» відображено стратегічне планування заходів, яких було вжито МОП у співпраці з Україною протягом 2006-го та 2007-го років.

У межах загальної теми «Гідна праця для всіх» МОП зосередила свою діяльність на трьох пріоритетах програми, які можна розглядати як довготривалі цілі: поглиблення процесу демократизації шляхом посилення ролі соціальних партнерів та соціального діалогу; сприяння збільшенню та поліпшенню можливостей зайнятості чоловіків та жінок; подальша гармонізація зі стандартами ЄС. З реалізацією першої Програми гідної праці для України виникла необхідність у більш активному залученні профспілок, організацій роботодавців та подовженні програмного періоду до 4–5 років. Основною метою нової Програми гідної праці на 2008–2011 рр. було сприяння гідній праці і як фактору продуктивності, і як ключовому елементу розвитку соціальної та трудової сфер в Україні. Запропонована Програма побудована на трьох пріоритетах, спрямованих на зміцнення спроможності урядових установ та соціальних партнерів покращувати управління ринком праці, вдосконалення формулювання політики зайнятості, сприяння рівним можливостям на ринку праці, підвищення ефективності політики соціального захисту з приділенням особливої уваги вразливим групам. Ці пріоритети взаємопов'язані та поєднують різні аспекти гідної праці.

З метою підтримки пріоритетів і зусиль, які необхідні Україні для того, щоб стати сучасною демократичною європейською державою, команда ООН в Україні в тісній співпраці з урядом України та партнерами з громадянського суспільства підготувала Рамкову програму допомоги ООН. Ця програма визначала спільні стратегічні засади для системи ООН в Україні на період з 2006-го до 2010-го року.

Ще один новий проект по охороні праці був відкритий в червні 2010 року. Крім того, МОП розробляє нову Програму розвитку гідної праці на 2012–2016 роки, котра буде спрямована на підтримку розвитку гідної праці в Україні. На сучасному етапі, коли відбувається реформа трудового законодавства, МОП продовжує та активну участь у наданні допомоги, в тому числі на технічному та експертному рівнях у розробленні проекту Трудового кодексу України.

Підбиваючи підсумки необхідно зробити такі висновки. Розвиток трудового законодавства в контексті його взаємодії з міжнародними трудовими стандартами характеризується, з одного боку, активною участю Радянського Союзу та Української РСР у діяльності МОП щодо ратифікації окремих міжнародних договорів у сфері трудових відносин, з іншого – неповною реалізацією прийнятих зобов'язань за ратифікованими договорами у трудовій сфері. Лише з часу проголошення незалежності України відбулося якісне посилення взаємодії національного трудового законодавства України та міжнародних трудових стандартів. Саме період після розпаду СРСР характеризується тим, що взаємодія з міжнародними організаціями, зокрема з МОП, відбувається вже у принципово нових умовах. Міжнародні трудові стандарти набули сучасного значення й використовуються з метою прискорення процесу реформування нормативних основ регулювання трудових відносин.

Список літератури: 1. Догадов В. М. Правове регулювання труда при капитализме (до второй мировой войны) : [очерки] / В. М. Догадов. – М. : Гос. изд-во юрид. лит., 1959. – 280 с. 2. Иванов С. А. Проблемы международного регулирования труда / С. А. Иванов. – М. : Наука, 1964. – 343 с. 3. Каминская П. Д. Очерки трудового права / П. Д. Каминская. – М. : Юрид. изд-во Наркомюста РСФСР, 1927. – 136 с. 4. Гусов К. Н. Международно-правовое регулирование труда / К. Н. Гусов, М. Н. Курилин. – М. : Манускрипт, 1992. – 210 с. 5. Жернаков В. В. Міжнародний аспект правового регулювання соціально-трудових відносин / В. В. Жернаков // Право України. – 2001. – № 4. – С. 59–61. 6. Киселев И. Я. Зарубежное трудовое право : [учеб. издание] / И. Я. Киселев. – М. : Издат. группа «Норма – ИНФРА-М», 1998. – 728 с. 7. Киселев И. Я. Сравнительное трудовое право : [учебник] / И. Я. Киселев. – М. : Велби ; Проспект, 2005. – 360 с. 8. Крылов К. Д. Правовые приоритеты политики в сфере труда (на основе международных правовых норм) / К. Д. Крылов. – М. : Профиздат, 2002. – 128 с. 9. Процевський О. Новий зміст права на працю – основа реформування трудового законодавства України / О. Процевский // Право України. – 1999. – № 6. – С. 101–105. 10. Феськов М. М. Трудове законодавство України і Європейська соціальна хартія (переглянута): питання адаптації / М. М. Феськов. – К. : Знання, 2005. – 235 с. 11. Чанишева Г. Вплив міжнародних трудових норм на розвиток трудового права України / Г. Чанишева // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – № 5. – С. 67–70. 12. Чанишева Г. І. Право на колективні переговори: міжнародні стандарти і законодавство України / Г. І. Чанишева // Підприємництво, господарство і право. – 2000. – № 12. – С. 45–60. 13. Ярошенко О. М. Теоретичні та практичні проблеми джерел трудового права України : [монографія] / О. М. Ярошенко. – Х. : СПД ФО Вапнярчук Н. М., 2006. – 465 с. 14. Костин Л. А. Международная организация труда / Л. А. Костин. – М. :

Экзамен, 2002. – 416 с. **15.** Гинзбурге Дж. Соотношение международного и внутреннего права в СССР и в России / Дж. Гинзбурге // Государство и право. – 1994. – № 3. – С. 108–113. **16.** Хлестов О. Н. Международное право и Россия / О. Н. Хлестов // Московский журнал международного права. – 1994. – № 4. – С. 51–55. **17.** Батюк В. Україна в міжнародній організації праці / В. Батюк. – К. : Політвидав України, 1968. – 72 с. **18.** КПСС о профсоюзах : [сб. док.] / сост. А. П. Трошина. – М. : Профиздат, 1967. – 666 с. **19.** Аметистов Э. М. Международное право и труд : Факторы имплементации международных норм о труде / Э. М. Аметистов. – М. : Междунар. отношения, 1982. – 272 с. **20.** Ульянова Н. М. Міжнародна організація праці та її конвенції / Н. М. Ульянова. – К. : Наук. думка, 1964. – 112 с. **21.** Рудинский Ф. М. Советские конституции: права человека и гражданина / Ф. М. Рудинский // Советское государство и право. – 1991. – № 9. – С. 3–11. **22.** Пушмін Е. Радянське законодавство і міжнародно-правові норми про права людини / Е. Пушмін // Радянське право. – 1990. – № 12. – С. 9–13. **23.** Права человека : сб. междунар. док. / [сост. Л. Н. Шестаков]. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1986. – 232 с. **24.** Иванов С. А. Кризис советского трудового прав / С. А. Иванов // Советское государство и право. – 1990. – № 7. – С. 40–45.

Надійшла до редколегії 20.03.2012

Охарактеризовано развитие трудового законодательства бывшего СССР и международных трудовых стандартов в контексте их взаимодействия.

The development of the labour legislation of the former USSR and the international labour standards is characterized in a context of their interaction.

УДК 349.2

К. Ю. Мельник

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ РОБОТОДАВЦІВ – ЮРИДИЧНИХ ОСІБ

Розглянуто ознаки та визначено момент виникнення трудової правосуб'єктності роботодавців – юридичних осіб. Досліджено правове становище керівника підприємства.

Проблематика роботодавців розглядається, як правило, у контексті теорії трудових правовідносин. Трудове правовідношення, яке деякі вчені-трудовики називають власне трудовим правовідношенням [1, с. 160] або основним трудовим правовідношенням [2, с. 48], або індивідуальним трудовим правовідношенням [3, с. 251], у найзагальнішому розумінні являє собою вольовий двосторонній зв'язок працівника та роботодавця через їх суб'єктивні трудові права і обов'язки, забезпечені можливістю державного примусу.

Проблеми трудових правовідносин і зокрема роботодавців як однієї з їх сторін розробляли чимало відомих вчених, серед яких такі видатні науковці радянської доби: М. Г. Александров, М. Й. Бару, Б. К. Бегічев, Л. Я. Гінцбург, П. Д. Камінська, М. П. Карпушин, Ю. П. Орловський, А. Є. Пашерстник, О. С. Пашков, О. І. Процевський, З. К. Сіморот, О. В. Смирнов, В. І. Смолярчук, В. М. Толкунова. Свого

подальшого розвитку дана проблема знайшла у працях таких українських вчених часів незалежності: В. С. Венедіктов, О. В. Лавриненко, П. Д. Пилипенко, О. Г. Середа, О. М. Ярошенко та ін. Разом із тим і сьогодні залишається достатня кількість дискусійних моментів у зазначеній сфері. З огляду на вказане метою статті є визначення сучасного бачення моменту виникнення трудової правосуб'єктності роботодавців – юридичних осіб, а також власного бачення інших дискусійних питань у даній сфері.

Як відомо, необхідною умовою участі особи у трудових правовідносинах є наявність трудової правосуб'єктності. Трудова правосуб'єктність роботодавця полягає у визнанні за ним можливості надавати людині роботу. З огляду на зазначене окремі вчені називають таку правосуб'єктність «роботодавчою», маючи на увазі в даному випадку під роботою, яка надається працівнику, гарантовану зайнятість виконанням відомої трудової функції з оплатою праці за її кількістю та якістю [4, с. 167].

Виходячи з державного та суспільного укладу, що існував за радянських часів, коли практично єдиним роботодавцем була держава в особі державних підприємств, установ і організацій, не дивує той факт, що вчені-трудовики радянської доби зосереджували свою увагу переважно на трудовій правосуб'єктності саме таких роботодавців. Так, у першому комплексному дослідженні теорії трудових правовідносин – монографії М. Г. Александрова «Трудове правовідношення» (1948 р.) вказувалося, що «роботодавча» правоздатність юридичних осіб полягає у визнанні державою можливості надавати громадянам гарантовану роботу, допускаючи їх додавати свою робочу силу до засобів виробництва, які входять у відособлений майновий комплекс даної юридичної особи, за винагороду, що сплачується із зазначеного комплексу [5, с. 203]. Наступний автор комплексного дослідження теорії трудових правовідносин М. П. Карлушин відзначав, що ознаки, які тягнуть виникнення як цивільної, так і трудової правоздатності юридичних осіб, збігаються. До ознак цивільної правоздатності вчений відносив: а) організаційну єдність, що забезпечує діяльність колективного утворення як єдиного цілого; б) майнову відособленість; в) самостійну майнову відповідальність [6, с. 91–93]. Останній автор відповідного комплексного дослідження радянської доби Л. Я. Гінцбург звертав увагу на те, що правосуб'єктність підприємства, включаючи галузеву правоздатність у галузі трудових відносин, визначається тільки завданнями і статутною метою, для досягнення якої підприємство створене [7, с. 262].

Як можна побачити, серед зазначених вчених немає одностайності у питанні кількості та змісту ознак трудових правовідносин. Такий же стан спостерігається і сьогодні, коли сучасні дослідники трудової правосуб'єктності роботодавця – юридичної особи також не мають єдиних поглядів із цього приводу. Так, П. Д. Пилипенко до ознак правосуб'єктності роботодавців відносить: 1) можливість

приймати і звільняти працівників; 2) майнову самостійність; 3) здатність забезпечувати умови праці, необхідні для виконання роботи, передбачені законодавством про працю, колективним договором і угодою сторін [8, с. 166–170]. На думку Є. Б. Хохлова, змістом правосуб'єктності роботодавця слід вважати його здатність: 1) надавати роботу; 2) оплатити працю працівника; 3) нести юридичну відповідальність відповідно до норм трудового права (бути деліктоздатним) [9, с. 55].

Відсутня єдність серед вчених і щодо моменту виникнення трудової правосуб'єктності роботодавця. Так, М. Г. Александров виникнення «роботодавчої» правоздатності державних підприємств і установ пов'язував із затвердженням у встановленому порядку так званого ліміту із праці (штатного контингенту і фонду заробітної плати) для виробничого персоналу і штатного розкладу для управлінського й обслуговуючого персоналу [5, с. 204]. М. П. Карпушин указував, що момент виникнення трудової правоздатності юридичних осіб збігається з моментом виникнення цивільної правоздатності (з моменту затвердження статуту (положення), а у тих випадках, коли закон вимагає реєстрації юридичної особи, – з моменту такої реєстрації) [6, с. 93–94]. На думку А. М. Лушнікова, умовою виникнення і припинення роботодавчої правосуб'єктності є наявність цивільної правосуб'єктності у повному обсязі і реєстрація як платника соціального податку [10, с. 229].

Також у юридичній літературі спостерігаються різні підходи і до питання визначення особи деяких роботодавців. Зокрема, Л. О. Чиканова вважає, що, поступаючи на державну службу, громадянин вступає в службове правовідношення з державою. На думку вченої, держава залишається стороною цього службового правовідношення протягом його існування, незалежно від того, чи заміщає службовець у той або інший проміжок часу посаду в державному органі [11, с. 103]. П. Д. Пилюпенко вказує, що державні службовці, судді, прокурорські працівники перебувають у трудових правовідносинах не з державними органами, а з юридичними особами, які стоять за цими органами [8, с. 171, 182]. За точкою зору А. М. Лушнікова і М. В. Лушнікової, держава окреслює компетенцію органів державної влади і управління, що фіксується в актах, які визначають статус цих органів. У рамках цієї компетенції органи державної влади від імені держави своїми діями здобувають і здійснюють права й обов'язки у сфері публічної влади. А у сфері приватноправовій ці органи наділені трудовою правосуб'єктністю і діють від свого імені, а не від імені держави в цілому [12, с. 251]. Як вважає В. В. Воловик, роботодавцем у відносинах у сфері проходження державної служби виступає держава в особі своїх органів. Причому вона виступає як така навіть тоді, коли посада службовця заміщується в результаті виборів. У ході останніх визначається особа, з якою повинен укладатися трудовий договір, але безпосередньо укладає його з обраним відповідний державний орган [13, с. 64].

Для вирішення вищезазначених спірних питань проаналізуємо сучасне національне законодавство. Так, Цивільний кодекс України окремим видом юридичної особи виділив юридичну особу публічного права, тому роботодавцем у трудових відносинах державних службовців необхідно вважати державний орган. Такий орган має здатність надавати роботу, оплачувати її, нести відповідальність за зобов'язаннями, які випливають з факту його участі у трудових правовідносинах. Особа, яка приймається на службу, зараховується в штат державного органу.

Стосовно моменту виникнення трудової правосуб'єктності роботодавця-юридичної особи слід відзначити наступне. Стаття 80 Цивільного кодексу України передбачає, що юридичною особою є організація, створена і зареєстрована у встановленому законом порядку. Юридична особа наділяється цивільною правоздатністю і дієздатністю, може бути позивачем та відповідачем у суді. Відповідно до ст. 24 проекту Трудового кодексу України юридична особа може бути роботодавцем незалежно від організаційно-правової форми, форми власності, галузевої належності, підпорядкування та інших ознак. Тобто слід констатувати, що можливість юридичної особи бути суб'єктом трудових правовідносин виникає з моменту державної реєстрації.

Водночас нерідко юридичні особи публічного права наділяються правом прийняття на роботу вже з моменту видання акта створення (розпорядчого акта Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування). Наприклад, Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010 № 1085/2010 було створено низку міністерств та інших державних органів, у тому числі і Міністерство інфраструктури України. А Указом Президента України № 1107/2010 від того ж числа (09.12.2010) призначено Колеснікова Бориса Вікторовича міністром цього міністерства.

Як свідчить вищенаведене окремі вчені пов'язують момент виникнення трудової правосуб'єктності роботодавців-юридичних осіб із затвердженням штатного розкладу і фонду заробітної плати. Відзначимо, що це без сумніву важливі категорії, які визначають рамки діяльності юридичної особи. Однак затвердження штатного розкладу і фонду заробітної плати здійснюється, як правило, після державної реєстрації (акта створення). Відсутність затвердженого штатного розкладу не є перешкодою для прийняття працівників на роботу. І якщо людину прийняли на роботу в організацію, яка не мала штатного розкладу або фонду заробітної плати, то в цьому випадку вона може розраховувати на задоволення претензій щодо оплати праці за рахунок статутного капіталу організації чи іншого її майна.

Доволі непереконливою є позиція А. М. Лушнікова, згідно з якою однією з умов виникнення роботодавчої правосуб'єктності

вчений вважає реєстрацію як платника соціального податку. Так, відповідно до ст. 26 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців», державний реєстратор у день державної реєстрації юридичної особи зобов'язаний передати відповідним органам статистики, державної податкової служби, Пенсійного фонду України, фондів соціального страхування відомості з реєстраційної картки на проведення державної реєстрації юридичної особи. Отже, дії з реєстрації юридичної особи як платника внесків у пенсійний і соціальні фонди здійснюються після державної реєстрації. Це жодним чином не відтерміновує можливість юридичної особи здійснювати прийняття на роботу саме з моменту державної реєстрації.

З огляду на наведене ознаки, що визначають трудову правосуб'єктність юридичних осіб, певним чином збігаються з їх ознаками як юридичних осіб – суб'єктів цивільного права. Так, і в першому, і в другому випадках вони повинні мати ім'я (найменування), організаційну єдність, відокремлене майно, здатність нести самостійну майнову відповідальність, виступати від свого імені у відносинах з іншими суб'єктами права, бути позивачем або відповідачем у суді. Проте виходячи з різниці у змісті трудового і цивільного статусу юридичної особи трудову правосуб'єктність юридичних осіб не слід повністю ототожнювати з їх цивільною правосуб'єктністю. Як справедливо вказує О. В. Смирнов, якщо ознаки трудової правосуб'єктності характеризують організацію з точки зору суб'єктів права, що беруть участь у суспільних відносинах, які складаються всередині кооперації праці, всередині колективу організації, то ознаки юридичної особи характеризують організацію з позиції суб'єкта права, який виступає в цивільному обороті поза даною кооперацією праці [14, с. 68].

Юридичні особи здійснюють свої роботодавчі повноваження через посадових осіб, які користуються правом прийняття та звільнення працівників. Це керівники підприємств, установ, організацій та їх структурних підрозділів. Через зазначених посадових осіб юридичні особи набувають трудові права і приймають на себе трудові обов'язки. Тому дії таких посадових осіб розглядаються як дії самої юридичної особи. Разом із тим посадова особа, яка має право прийняття та звільнення працівника виступає, у свою чергу, і суб'єктом трудових правовідносин як працівник, оскільки також приймається на роботу. Іншими словами, у керівника підприємства, установи, організації спостерігається наявність подвійного статусу як представника роботодавця та найманого працівника.

Список літератури: 1. Прокопенко В. І. Трудове право України : підручник / В. І. Прокопенко. – Х. : Консум, 1998. – 480 с. 2. Скобелкин В. Н. Обеспечение трудовых прав рабочих и служащих (Нормы и правоотношения) / В. Н. Скобелкин. – М. : Юрид. лит., 1982. – 168 с. 3. Иванов С. А. Советское трудовое право: вопросы теории / С. А. Иванов, Р. З. Лившиц, Ю. П. Орловский. – М. : Наука, 1978. – 368 с. 4. Советское трудовое право : учебник / под ред.

Н. Г. Александрова. – М. : Юрид. лит., 1972. – 576 с. **5.** Александров Н. Г. Трудовое правоотношение / Н. Г. Александров. – М. : Юрид. изд-во М-ва юстиции СССР, 1948. – 336 с. **6.** Карпушин М. П. Социалистическое трудовое правоотношение / М. П. Карпушин. – М. : Гос. изд-во юрид. лит., 1958. – 173 с. **7.** Гинцбург Л. Я. Социалистическое трудовое правоотношение / Л. Я. Гинцбург. – М. : Наука, 1977. – 310 с. **8.** Пилипенко П. Д. Проблемы теории трудового права : монография / П. Д. Пилипенко. – Л. : Вид. центр Львів. нац. ун-ту ім. Івана Франка, 1999. – 214 с. **9.** Маврин С. П. Трудовое право России : учебник / С. П. Маврин, М. В. Филиппова, Е. Б. Хохлов. – СПб. : Издат. Дом С.-петерб. гос. ун-та, 2005. – 448 с. **10.** Лушников А. М. Проблемы общей части российского трудового права: научное наследие, современное состояние и перспективы исследований : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудовое право; право социального обеспечения» / А. М. Лушников. – М., 2005. – 384 с. **11.** Чиканова Л. А. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе: теория и практика : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудовое право, право социального обеспечения» / Л. А. Чиканова. – М., 2005. – 312 с. **12.** Лушников А. М. Курс трудового права : учебник : в 2 т. Т. 1 / А. М. Лушников, М. В. Лушникова. – М. : Проспект, 2003. – 448 с. **13.** Воловик В. Про трудовий статус державних службовців / Владислав Воловик // Право України. – 1997. – № 1. – С. 63–65. **14.** Трудовое право : учебник / под ред. О. В. Смирнова. – М. : Статус ЛТД+, 1996. – 384 с.

Надійшла до редколегії 01.03.2012

Рассмотрены признаки и определен момент возникновения трудовой правосубъектности работодателей – юридических лиц. Исследовано правовое положение руководителя предприятия.

Signs are considered and the moment of origin of labour legal personality of employers – legal entities is certain. Legal position of leader of enterprise is investigated.

УДК 349.2

В. М. Пилипенко

ЗАХОЧЕННЯ ТА ЇХ РОЛЬ У СТИМУЛЮВАННІ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ МВС УКРАЇНИ

Розглянуто правове регулювання заохочень як у загальному трудовому законодавстві, так і в спеціальному. Проаналізовано стан справ у сфері застосування заохочень як стимулюючого заходу до працівників вищих навчальних закладів МВС України. Надано пропозиції щодо удосконалення правового регулювання та правозастосовної практики у цій сфері.

Як відомо, головною силою, що спонукає людину займатися трудовою діяльністю, є потреба в одержанні матеріальних засобів для задоволення своїх потреб та інтересів. Усвідомлена потреба перетворюється у свідому мету, що визначає поведінку працівника, його трудову активність. Як справедливо зазначає В. І. Прокопенко,

основними засобами підтримання високої трудової активності працівників є створення сприятливих умов праці, нормального психологічного клімату, переконання, сила прикладу, моральне і матеріальне стимулювання [1, с. 410]. Особливе значення серед засобів стимулювання відводиться заохочувальним заходам. Окремі вчені навіть пов'язують стимулювання лише із ними. Так, Г. В. Хникін до стимулів відносить тільки заохочення [2, с. 154]. О. М. Лебедева зазначає, що правові стимули як юридичні засоби мають певні ознаки, які виражаються лише у таких позитивних засобах впливу, як заохочення, пільги тощо [3, с. 12].

Слід зазначити, що проблематика заохочень є доволі розробленою в юридичній науці. До її розроблення доклали зусилля такі відомі вчені, як: М. Г. Александров, С. С. Алексеев, О. М. Бандурка, Б. К. Бегічев, Ю. П. Битяк, В. С. Венедіктов, Д. О. Гавриленко, А. Т. Комзюк, О. С. Пашков, В. П. Петков, О. П. Рябченко, С. С. Сливка, В. М. Смирнов, О. В. Соболев, В. М. Толкунова, В. І. Щербина та інші. Разом з тим науковці досліджували цю проблему переважно у загальному плані. Питання ж заохочень як стимулюючого заходу ефективної трудової діяльності працівників вищих навчальних закладів МВС України не знайшло достатнього висвітлення у юридичній літературі. Тому метою статті є визначення особливостей застосування заохочень як стимулюючого заходу до працівників вищих навчальних закладів МВС України.

Одразу звернемо увагу на те, що діючий сьогодні Кодекс законів про працю України [4] (далі – КЗпП) не визначає навіть примірного переліку заохочень, які може застосовувати роботодавець для стимулювання працівників. У ст. 143 КЗпП лише передбачено, що «до працівників підприємств, установ, організацій можуть застосовуватись будь-які заохочення, що містяться в затверджених трудовими колективами правилах внутрішнього трудового розпорядку». Це означає, що при затвердженні правил внутрішнього трудового розпорядку підприємства, установи, організації трудовий колектив визначає будь-які заходи, що можуть бути застосовані роботодавцем за сумлінне виконання трудових обов'язків. Такі заходи можуть бути як моральними (оголошення подяки, нагородження почесною грамотою, занесення на «Дошку пошани», визнання кращим працівником року тощо), так і матеріальними (нагородження цінним подарунком, видача грошової винагороди тощо).

Необхідно звернути увагу на те, що КЗпП вказує на певні заохочувальні заходи, які можуть застосовуватися за особливі трудові заслуги. Так, відповідно до ст. 146 КЗпП «за особливі трудові заслуги працівники представляються у вищі органи до нагородження орденами, медалями, почесними грамотами, нагрудними значками і до присвоєння почесних звань і звання кращого працівника за даною професією».

Проект Трудового кодексу України [5] передбачає одну статтю з назвою «Заохочення за успіхи в роботі» (ст. 269), у якій закріплює і

заохочення за успіхи в роботі і заохочення за особливі трудові заслуги. Так, «за успіхи в роботі та сумлінне виконання трудових обов'язків до працівників можуть застосовуватися заходи морального і матеріального заохочення – оголошення подяки, нагородження грамотою, виплата премії, вручення цінного подарунка...». Правилами внутрішнього трудового розпорядку, нормативними актами роботодавця можуть встановлюватися інші види заохочень. «За особливі трудові заслуги працівники представляються в установленому порядку до нагородження відомчими відзнаками та державними нагородами».

Вважаємо, що об'єднання заохочень за успіхи в роботі і заохочень за особливі трудові заслуги під однією назвою «Заохочення за успіхи в роботі» є не зовсім правильним, оскільки це дещо різні речі, а тому або ст. 269 Проекту треба назвати по-іншому (наприклад «Заохочення за успіхи в роботі та особливі трудові заслуги»), або передбачити дві відповідні статті.

Також можна скористатися досвідом Російської Федерації щодо правової регламентації заохочень. Так, ст. 191 «Заохочення за працю» Трудового кодексу РФ [6] передбачає, що роботодавець заохочує працівників, які сумлінно виконують трудові обов'язки (оголошує подяку, видає премію, нагороджує цінним подарунком, почесною грамотою, подає до звання кращого за професією). Інші види заохочень працівників за працю визначаються колективним договором або правилами внутрішнього трудового розпорядку, а також статутами і положеннями про дисципліну. За особливі трудові заслуги перед суспільством і державою працівники можуть бути подані до державних нагород.

Слід зазначити, що на атестованих працівників органів внутрішніх справ зазначені вище статті КЗпП не поширюються. Заохочувальні заходи для них передбачені Законом України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» [7]. Відповідно до Закону за мужність, відвагу, героїзм, розумну ініціативу, старанність, сумлінне та бездоганне виконання службових обов'язків до осіб рядового і начальницького складу можуть бути застосовані такі види заохочень:

- 1) дострокове зняття дисциплінарного стягнення;
- 2) оголошення подяки;
- 3) нагородження грошовою винагородою;
- 4) нагородження цінним подарунком;
- 5) нагородження Почесною грамотою Міністерства внутрішніх справ України;
- 6) занесення на «Дошку пошани»;
- 7) нагородження відзнаками Міністерства внутрішніх справ України;
- 8) дострокове присвоєння чергового спеціального звання;
- 9) присвоєння спеціального звання, вищого на один ступінь від звання, передбаченого займаною штатною посадою;

10) нагородження відзнакою Міністерства внутрішніх справ «Вогнепальна зброя».

До курсантів навчальних закладів Міністерства внутрішніх справ України, крім вищенаведених заохочень, можуть також застосовуватися: нагородження особистою фотокарткою курсанта або слухача, сфотографованого біля розгорнутого прапора навчального закладу; направлення батькам курсанта листа з подякою; надання дозволу на позачергове звільнення з розташування навчального закладу; надання короткострокової відпустки тривалістю до 5 дб.

За мужність, відвагу, героїзм, особливі заслуги перед державою в боротьбі зі злочинністю, охороні громадського порядку особи рядового і начальницького складу можуть бути подані до присвоєння почесних звань та нагородження державними нагородами і відзнаками Президента України.

Закон також закріплює права відповідних начальників щодо застосування заохочень. Так, Міністрові внутрішніх справ України належить право застосовувати заохочення, передбачені Законом, до всіх осіб рядового і начальницького складу. Також слід відзначити, що відзнакою Міністерства внутрішніх справ «Вогнепальна зброя» має право нагороджувати лише міністр внутрішніх справ України за сумлінну службу, особливі заслуги в боротьбі зі злочинністю та охороні громадського порядку осіб начальницького складу.

Інші начальники застосовують заохочення до підлеглих у межах прав, наданих їм міністром внутрішніх справ України. Начальник, який не наділений правами застосування заохочень, має право внести подання чи порушити клопотання про заохочення підлеглого перед старшим прямим начальником.

Крім цього, Закон встановлює певний порядок застосування заохочень в органах внутрішніх справ. Так, заохочення оформляється наказом. Зміст наказу оголошується особовому складу органу внутрішніх справ, а до відома особи рядового або начальницького складу, яку заохочено, доводиться персонально.

Особа рядового або начальницького складу, яка має дисциплінарне стягнення, може заохочуватися лише після дострокового зняття цього стягнення, але не раніше ніж через три місяці з дня видання наказу. Дострокове зняття дисциплінарного стягнення застосовується в разі, якщо особа рядового або начальницького складу ставленням до служби і поведінкою доведе своє виправлення.

За мужність, відвагу, героїзм, особливі заслуги в боротьбі зі злочинністю, охороні громадського порядку, тривалу бездоганну службу осіб рядового і начальницького складу можуть подавати до нагородження державними нагородами та відзнаками Президента України незалежно від наявності дисциплінарного стягнення.

Подання про присвоєння почесних звань, нагородження державними нагородами і відзнаками Президента України вносить міністр внутрішніх справ України.

Порядок нагородження цінним подарунком, грошовою винагородою, Почесною грамотою, відзнаками Міністерства внутрішніх справ України, у тому числі відзнакою «Вогнепальна зброя», занесення на «Дошку пошани» встановлює міністр внутрішніх справ України.

Порядок дострокового присвоєння спеціального звання та присвоєння спеціального звання, вищого на один ступінь від звання, передбаченого займаною штатною посадою, встановлюється Положенням про проходження служби рядовим і начальницьким складом.

Належне функціонування органів внутрішніх справ в умовах побудови в Україні демократичної, правової, соціальної держави безпосередньо залежить від ефективності виконання особами рядового та начальницького складу своїх посадових обов'язків. Слід певним чином погодитися з К. Ю. Мельником, який зазначає, що основними факторами, що впливають на ефективність виконання працівниками органів внутрішніх справ своїх посадових обов'язків, є: 1) рівень професійної підготовки працівників органів внутрішніх справ; 2) рівень організації праці в службах і підрозділах органів внутрішніх справ та управління ними; 3) рівень соціально-правового захисту працівників органів внутрішніх справ та їх близьких [8, с. 275]. До цього, на наш погляд, слід додати ще й правильне і належне стимулювання служби осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ, оскільки будь-яка діяльність виявиться малоефективною або взагалі неефективною, якщо працівник не буде зацікавленим в її реалізації. Ця зацікавленість виражається у вмотивованості суб'єкта на відповідну діяльність. Формування діяльності починається з прийняття її особистістю. Виникає бажання виконати цю діяльність, що стимулює активність особистості у відповідному напрямку.

Як відомо, могутніми стимулюючими факторами виступають різного роду матеріальні стимули (заохочення, премії, надбавки тощо). Можна навіть сказати, що для добросовісного працівника вони сильніше від усіх інших викликають зацікавленість у підвищенні продуктивності праці, створюючи для них режим найбільшого сприяння.

Слід зазначити, що в останні роки органи внутрішніх справ постійно недоотримують кошти на фінансування власних потреб. З цього приводу Міністр внутрішніх справ України на колегії, присвяченій підбиттю підсумків діяльності органів внутрішніх справ за 9 місяців 2011 року, наголосив: «Найголовніша наша біда – брак фінансування, через який міліцію в останнє десятиліття буквально майже поставили на коліна. Самотужки цю проблему не здолати, оскільки джерела її вирішення перебувають у площині державної політики, а коло можливостей позабюджетного латання дірок із ухваленням антикорупційного законодавства значно звузилося. Асигнування на потреби МВС з роками зменшувалося. Нам немає

звідки «черпати» резерви – потрібно вчитися жити і працювати в нових умовах» [9, с. 6]. Зазначений стан справ унеможливує належне застосування матеріального стимулювання ефективної діяльності осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ.

Аналіз практики використання доплат і надбавок в органах внутрішніх справ також дозволяє констатувати, що ці елементи грошового забезпечення з огляду на невисокі посадові оклади та оклади за спеціальним званням, як правило, використовуються керівництвом для забезпечення працівнику певного життєвого рівня при ігноруванні вимог щодо їх встановлення. Це, наприклад, стосується надбавки за виконання особливо важливих завдань у розмірі до 50 відсотків посадового окладу з урахуванням окладу за спеціальним званням та надбавки за вислугу років. Крім цього, встановлення норми на кшталт «до 50 відсотків» відкриває керівнику підрозділу шлях до суб'єктивного ставлення до того чи іншого працівника – його особистості та виконуваної ним службової діяльності, оскільки саме від керівника залежить, який розмір цієї та багатьох інших надбавок буде встановлений.

Як справедливо зазначає С. В. Венедіктов, саме через посадовий оклад має здійснюватися стимулювання якісних сторін міри службово-трудова діяльності працівників органів системи Міністерства внутрішніх справ України, перш за все якості самої службово-трудова діяльності (її складності, напруженості, суспільної значущості) та робочої сили особового складу [10, с. 33].

На нашу думку, сьогодні існує необхідність у перегляді як посадових окладів, так і окладів за спеціальним званням у бік їх підвищення. Особливо це стосується останніх, які після останньої реформи грошового забезпечення в органах внутрішніх справ залишилася без змін.

Слід також вказати і на певні недоліки у застосуванні заохочень як у практичних підрозділах внутрішніх справ, так і у вищих навчальних закладах МВС України. Проілюструємо це на прикладі двох вищих навчальних закладів МВС України: Харківського національного університету внутрішніх справ та Академії внутрішніх військ МВС України. Так, оголошено подяку в Університеті у 2009 р. – 44, у 2010 р. – 90, а в Академії у 2009 р. – 748, у 2010 р. – 750. Нагороджено грамотами в Університеті у 2009 р. – 141, у 2010 р. – 102, а в Академії у 2009 р. – 114, у 2010 р. – 90. Нагородження відзнаками Міністерства внутрішніх справ України в Університеті у 2009 р. – 113, у 2010 р. – 216, а в Академії у 2009 р. – 31, 2010 р. – 37. Поверховий аналіз вищезазначених даних свідчить про не зовсім правильне застосування заохочень в Академії внутрішніх військ. Це передусім масове застосування заохочень нижчого рівня (оголошення подяки), що у чотири рази перевищує всі разом види заохочень, які були застосовані. Як відомо, масове застосування заохочень знижує їх стимулюючий ефект. Також слід вказати на такий факт, що показники заохочень зазначених на-

вчальних закладів набагато перевищують відповідні показники практичних підрозділів МВС України. Це пов'язано передусім з великим перевантаженням практичних працівників та великою кількістю дисциплінарних стягнень, які накладаються протягом року на останніх.

Надзвичайно важливе значення для підвищення ефективності службово-трудової діяльності працівників органів внутрішніх справ України має вміння керівництва володіти механізмом поєднання матеріального і морального стимулювання службової діяльності. Як зазначає Ю. Палкін, матеріальні і моральні стимули діють у нерозривній єдності. Вони розвиваються, взаємозбагачуючи і підкріплюючи один одного. «Не можна будувати демократичне, правове, соціальне державно-організоване суспільство лише на принципі матеріальної зацікавленості. Підкреслюючи надзвичайно важливе значення матеріальних стимулів, ні в якому разі не можна применшувати значення моральних стимулів до праці. Недооцінка морального фактора створює сприятливу обстановку для прояву корисливості» [11, с. 110–111]. Саме у такому поєднанні ми бачимо сьогодні можливість підняти рівень діяльності органів внутрішніх справ і вищих навчальних закладів МВС України на якісно новий рівень.

Список літератури: 1. Прокопенко В. І. Трудове право України : підручник / В. І. Прокопенко. – Х. : Консум, 1998. – 480 с. 2. Хныкин Г. В. Правовые стимулы повышения трудовой активности рабочих и служащих / Г. В. Хныкин // Проблемы совершенствования советского законодательства. Труды. – Вып. 25. – 1983. – С. 153–160. 3. Лебедева Е. Н. Механизм правового стимулирования социально-активного поведения (проблемы теории и практики) : автореф. дис. на соиск. уч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений» / Лебедева Елена Николаевна. – Саратов, 2002. – 28 с. 4. Кодекс законів про працю України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08>. – Редакція від 22.02.2012. 5. Трудовой кодекс України : проект : реєстр. № 1108 від 04.12.2007 / ініц. нар. деп. України В. Г. Хара, Я. М. Сухий, О. М. Стоян. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=30947&pf35401=113402. 6. Трудовой кодекс (ТК РФ) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://base.garant.ru/12125268/>. 7. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України : закон України від 22 лют. 2006 р. № 3460-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 29. – Ст. 245. 8. Мельник К. Ю. Основні фактори, що впливають на ефективність виконання працівниками органів внутрішніх справ своїх посадових обов'язків / К. Ю. Мельник // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – Вип. 29. – 2005. – С. 275–281. 9. Карлюк Г. Меседжі жовтня / Г. Карлюк // Іменем закону. – 2011. – № 41. – С. 6–7. 10. Венедіктов С. В. Сучасні проблеми матеріального та морального стимулювання працівників ОВС / С. В. Венедіктов // Нормативно-правове забезпечення проходження служби в органах внутрішніх справ України. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – С. 31–35. 11. Палкін Ю. Матеріальне і моральне стимулювання праці / Ю. Палкін. – К. : Вид-во політ. л-ри України, 1975. – 131 с.

Надійшла до редколегії 23.02.2012

Рассмотрено правовое регулирование поощрений как в общем трудовом законодательстве, так и в специальном. Проанализировано состояние дел в сфере применения поощрений как стимулирующей меры к работникам высших учебных заведений МВД Украины. Даны предложения относительно усовершенствования правового регулирования и правоприменительной практики в этой сфере.

The legal adjusting of encouragements both in a general labour legislation and in the special is considered. The state of businesses in the field of application of encouragements as stimulant measure to the workers of higher educational establishments of MIA of Ukraine is analysed. The suggestions in relation to the improvement of the legal adjusting and right-applying practice in this sphere are given.

РЕЦЕНЗІЇ

УДК 908(477.54)(049.32)

Рибальченко Р. К. Дергачі: містечко на Лопані, на Великому шляху, на Слобожанщині: історико-краєзнавчі нариси / Р. К. Рибальченко ; упорядк., доопрац. С. М. Гука. – Х. : Поліграфіст, 2010. – 632 с. : 302 іл.

Багато років тому відомий український поет Дмитро Луценко написав чудові рядки, присвячені місту каштанів над Дніпром: «Як тебе не любити, Києве мій!» Якби необхідно було поставити епіграф до рецензованої книги, – слід було б написати щось подібне і щодо містечка Дергачі, оскільки перше враження від книги – це те, що її написано з любов'ю до рідного містечка і великим знанням справи.

Книга поділяється на історико-хронологічні розділи, які у свою чергу розділено на нариси у тематичному порядку. Зокрема, перший нарис починає оповідь з найдавніших часів, де автор дає коротку характеристику того, як не лише історично, а й геокліматично формувався нинішньої Дергачівщини. Автор вправно komponує і загальновідомі та маловідомі наукові факти з народними легендами, зокрема про Козацьку могилу, Дергачівську Січ і т. д.

Дуже імпонує те, що фактично до кожного нарису (а їх у книзі 88) є поетичний епіграф, та й узагалі у книзі рясно цитуються вірші та уривки з історичних документів, настільки вдало підібрані, що їх можна назвати історичною поезією. Це і високоповажна Ліна Костенко, і «Слово о полку Ігоревім», і місцевий поет-аматор В. Сухарлев, і уривки з народних пісень, – словом усе те, що дає змогу відчутти колорит і присмак Слобожанщини та містечка Дергачі.

Слобідка Дергачі, як відомо, виникла у результаті переселення українців на цю територію кількома хвилями. За переписом 1660 р. тоді тут проживало лише 26 українських селянських родин, помісний список яких наводить у книзі автор, використовуючи архівні дані, свого часу опубліковані В. Юркевичем.

Особливу цікавість викликають ті сторінки книги, де описується історія Дергачів козацької доби (це другий розділ). Автор справедливо підкреслює: «Ніяке соціальне явище не залишило такого стійкого сліду у свідомості українців, як козацтво, і кожен українець свідомо чи підсвідомо відчуває себе козаком» (с. 112). У книзі колоритно і переконливо описуються одяг, озброєння та символіка дергачівських козаків, відзначається, що у питанні запровадження козацької форми слобідські старшини були серед перших у імперії, якщо не рахувати подібні спроби на Гетьманщині у часи Мазепи. За офіційними російськими джерелами, серед російських козаків уперше козацький формений одяг було уведено тільки для трьох донських полків лише через 26 років після того, як це відбулося у слобідських полках.

© Греченко В. А., 2012

Слід відзначити, що книга має чудово підібрані ілюстрації, які дозволяють чіткіше уявити собі ті події, про які йде мова. Це і картини художників І. Репіна, С. Васильківського, Т. Левченка, малюнки, багаточисельні фотографії, значна частина яких зроблена особисто автором або редактором книги С. Гуком. Вони допомагають відтворити життя та побут жителів Деркачів протягом кількох століть, доводячи оповідь до сьогодення. Цьому ж сприяє і структура книги. Наприклад, цілий нарис присвячено рушникам, інший нарис – криницям та джерелам. Треба сказати, що такої оригінальної манери висвітлення народознавчого матеріалу нам не доводилося зустрічати в жодній іншій краєзнавчій книзі.

Взагалі ця книга – органічне поєднання загальноісторичного та регіонального, етнографічного матеріалу, що перемежується філософськими роздумами та логічними узагальненнями, за якими постає непересічна особистість автора. Зовсім нещодавно, за посередництва ще одного патріота сучасних Деркачів В. І. Московця, мені випала удача (а інакше й не скажеш!), особисто познайомитися з автором книги Р. К. Рибальченком. Відразу впала в око і його любов до своєї малої батьківщини, і енциклопедичні знання з багатьох галузей науки, особливо юридичної та історичної, і вільне володіння поетичними текстами вітчизняних та зарубіжних поетів, козацька гостинність, що не обмежувалася лише квасом з бузини. Його садиба фактично – філія музею історії Слобожанщини. Відразу стало зрозуміло, що написати таку різнобічну за тематикою, широтою охоплення та глибиною наукового проникнення книгу могла саме така людина. Так само важливою була підтримка автора у його починанні ректором ХНУВС О. М. Бандуркою.

Значна за обсягом, насичена цікавими фактами та ілюстраціями ця книга може бути своєрідним еталоном для краєзнавчої літератури, певним взірцем для краєзнавців майбутнього.

Володимир Греченко,

доктор історичних наук

(Харківський національний університет внутрішніх справ)

УДК 343.132

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.

Представлена на рецензування монографія присвячена надзвичайно важливій проблемі – виявленню закономірностей та дослідженню особливостей досудового провадження у кримінальному процесі України.

Перш за все, привертає увагу обґрунтована методологія дослідження, яка дозволила автору змістовно та всебічно проаналізувати

© Лисенко В. В., 2012

усі аспекти цієї складної та багатогранної проблематики у доступній для розуміння та усвідомлення формі. Структура монографічного дослідження є логічно правильною та обґрунтованою.

Під час написання цієї монографічної роботи автор опрацював значний обсяг літературних джерел і нормативно-правових актів. Теоретичні положення вдало поєднуються з практичними прикладами, які є найбільш розповсюдженими у повсякденній роботі слідчих підрозділів органів внутрішніх справ.

Перший розділ присвячений характеристиці теоретичних засад досудового провадження. Особливу увагу приділено основним етапам становлення та розвитку досудового провадження в Україні, принципам кримінального процесу та їх реалізації, сутності та завданням досудового провадження.

У другому розділі достатньо змістовно та зрозуміло розкрито питання, присвяченні удосконаленню кримінально-процесуальної діяльності на стадії порушення кримінальної справи. Досить позитивно, що автор проаналізував це питання в контексті кримінально-процесуальної регламентації вирішення заяв і повідомлень про злочини, проблематики прийняття рішення про порушення кримінальної справи чи про відмову в такому, а також забезпечення гарантій законності та обґрунтованості прийняття процесуальних рішень на досудовому провадженні в цілому.

У третьому розділі автором розглядаються особливості кримінально-процесуальної діяльності на стадії досудового розслідування, в тому числі з урахуванням перспектив реформування вітчизняного законодавства. Сформовані шляхи оптимізації та вдосконалення кримінально-процесуальної діяльності під час зупинення досудового провадження, його поновлення, а також закінчення (закриттям справи, складанням обвинувального висновку, застосуванням примусових заходів медичного чи виховного характеру).

О. Ю. Татаров критично та творчо використав напрацювання дослідників проблематики досудового провадження у кримінальному процесі України, результати глибокого та всебічного аналізу норм законодавчих та підзаконних актів зарубіжних країн. Так, зокрема, у четвертому розділі з урахуванням власного досвіду роботи висловлено авторське бачення шляхів оптимізації відомчого контролю та прокурорського нагляду за досудовим провадженням у слідчих підрозділах органів внутрішніх справ. П'ятий розділ монографії присвячений комплексному аналізу кримінально-процесуальної діяльності європейських країн, США та країн – колишніх республік СРСР, а також виробленню на цій основі пропозиції щодо імплементації найбільш позитивних інститутів у вітчизняне законодавство.

Слід також зазначити, що подана на рецензування монографія за своєю глибиною та всебічністю дослідження, новизною, науковою обґрунтованістю концептуальних положень, використанням методології є фундаментальним, комплексним дослідженням про-

блем досудового провадження у кримінальному процесі України, здійсненим за матеріалами МВС України.

Основні положення монографії викликають безумовний науково-практичний інтерес та свідчать про належний науковий рівень автора. Запропонована науково обґрунтована концепція характеризується достатньо оригінальним авторським підходом до аналізу проблем досудового провадження у кримінальному процесі України, обґрунтованістю теоретичних узагальнень і практичних рекомендацій.

Звертає на себе увагу і та обставина, що робота О. Ю. Татарова відповідає пріоритетним напрямкам розвитку науки кримінального процесу, оскільки тісно пов'язана з рядом державних та галузевих наукових програм, планів і тем.

Дослідження буде корисним як фахівцям у галузі теорії кримінального процесу, так і практичним працівникам правоохоронних органів та суду. Робота є сучасним виданням і її положення доцільно використовувати у викладацькій діяльності.

Відтак, монографія О. Ю. Татарова «Досудове провадження в кримінальному процесі України: теоретико-правові та організаційні засади (за матеріалами МВС)» є самостійним та завершеним дослідженням, що розв'язує конкретні наукові завдання з оптимізації та вдосконалення досудового провадження у кримінальному процесі України і відповідає необхідним вимогам до написання такого виду робіт.

*В. В. Лисенко,
перший заступник начальника
Науково-дослідного центру з проблем
оподаткування Національного університету
державної податкової служби України,
доктор юридичних наук, професор*

НА КНИЖКОВУ ПОЛИЦЮ

Антропологія права : навч. посіб. / [В. І. Кушерець, В. М. Кравець, С. О. Мосьондз та ін.] ; за ред. В. І. Кушереця. – К. : Знання України, 2011. – 224 с.

У навчальному посібнику на основі узагальнення праць філософів та антропологів права стисло викладено найбільш важливі положення сучасної антропології права, висвітлено антропологічні витоки і передумови правового буття, розглянуто традиційні та новітні підходи до вирішення основних проблем взаємодії людини і права.

Видання призначене для студентів, аспірантів, викладачів та всіх, хто бажає поглибити знання з філософії права, антропології права, теорії прав людини та інших правових наук і прагне осмислити антропологічні засади юриспруденції.

Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник / [І. І. Бодрова, С. В. Болдирєв, В. О. Величко та ін.] ; за ред. С. Г. Серьогіної. – 2-ге вид., переробл. та доповн. – Х. : Право, 2011. – 360 с.

У підручнику системно викладено всі теми за вузівською програмою навчального курсу «Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні». Розглянуто загальне поняття державного будівництва і місцевого самоврядування, історію становлення, предмет і систему одноїменної науки, основи організації та діяльності глави держави, парламенту, органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі. Проаналізовано принципи організації та діяльності зазначених органів, їх функції, компетенцію, форми і методи, взаємодію із судовими і правоохоронними органами та об'єднаннями громадян.

Для студентів, слухачів, аспірантів і викладачів юридичних вузів і факультетів, науково-педагогічних працівників, державних і муніципальних службовців.

Зінченко О. В. Історія вчень про державу і право : У таблицях і дефініціях : навч. посіб. / О. В. Зінченко, О. В. Петришин. – Х. : Право, 2012. – 208 с.

У навчальному посібнику в таблицях і дефініціях викладено основні питання, передбачені навчальною програмою для юридичних вузів України з історії вчень про державу і право, що дозволяють студентам глибше засвоїти матеріал та систематизувати його.

Видання розраховано на студентів юридичних вузів і факультетів, усіх, хто цікавиться питанням історії правових і політичних вчень.

Коцан Ю. Я. Правові колізії та механізм їх розв'язання: теоретико-правові аспекти : монографія / Ю. Я. Коцан ; Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Л. : ЛьвДУВС, 2011. – 248 с.

Монографія містить ґрунтовне та комплексне висвітлення проблем правових колізій як юридичного феномена, а також запропоновані до розгляду шляхи щодо їх попередження, уникнення та подолання.

Для студентів юридичних факультетів вищих навчальних закладів, аспірантів, здобувачів, а також усіх, хто цікавиться проблематикою законотворення.

Кучер В. О. Господарське право : курс лекцій / В. О. Кучер, В. М. Парасюк ; Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Л. : ЛьвДУВС, 2011. – 380 с.

Курс лекцій розроблено відповідно до навчальної програми дисципліни «Господарське право», висвітлює основні його інститути, розкриває основи господарського законодавства та сучасні наукові концепції правового регулювання окремих видів господарської діяльності.

Видання буде корисне курсантам, слухачам, студентам, викладачам, а також практичним працівникам та іншим особам, які цікавляться питаннями господарського права.

Попереднє планування особливих заходів : допоміж. посіб. / Офіс Радника з питань професійної підготовки (РТА) Посольства США та ін. ; перекл., ред.: Ф. Клоноскі, В. Басистого. – [Б. м. : б. в.]. – 176 с.

Положення посібника націлено на запобігання травмам, пораненням або загибелі людей, які можуть статися в результаті неналежного планування або настання подій, яким можна було запобігти, під час публічних заходів. Представлено інструкції особам, відповідальним за зменшення ризиків, притаманних для заходів, пов'язаних з концентрацією людей, а також наданні рекомендацій планування та організації заходів, які б проходили з успіхом і без порушень правил безпеки. Метою посібника є надання його користувачам можливості забезпечити наявність адекватних засобів та систем для того, щоб запобігти ймовірним травмам, захворюванням або стражданням, або ж звести їх до мінімуму, або ж надати необхідну допомогу постраждалим.

Посібник підготовлено для тих, хто планує або здійснює будь-який особливий захід або захід з масовою участю людей. Рекомендовано промоутерам та керівникам заходів, державних та приватних організацій, персоналу служби надзвичайних ситуацій, урядових органів, а також особам або організаціям, які долучаються до їх планування.

Цивільне право України : навч. посіб. / [С. П. Рабинович, Г. Б. Яновицька, В. О. Кучер та ін.] ; за ред. Г. Б. Яновицької, В. О. Кучер ; Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Л. : ЛьвДУВС, 2011. – 468 с.

Навчальний посібник підготовлено відповідно до навчальної програми дисципліни «Цивільне право». Висвітлено суть основних інститутів Загальної та Особливої частин цивільного права, значну увагу приділено інститутам права власності та інших речових прав, права інтелектуальної власності, зобов'язального права (договірним та недоговірним зобов'язанням), спадкового права.

Для студентів та курсантів, які навчаються за спеціальністю «Правознавство» під час вивчення дисципліни «Цивільне право України», а також для викладачів, практичних працівників та інших осіб, які цікавляться питаннями цивільного права.

НОВИНИ НАУКОВОГО ЖИТТЯ

До відома наукової громадськості!

1 лютого 2012 року на базі Харківського національного університету внутрішніх справ відбувся «круглий стіл» *«Сучасний стан дослідження немайнових правовідносин у науці цивільного права»*.

У спеціалізованій вченій раді Д 64.700.01 Харківського національного університету внутрішніх справ відбулись захисти наступних дисертаційних досліджень:

27 січня 2012 року – ЮХНО Олександр Олександрович **«Концептуальні засади оперативно-розшукового запобігання злочинам органами внутрішніх справ у сучасних умовах розвитку України»** на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.09 – кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність;

28 січня 2012 року – МАРТИНОВА Оксана Михайлівна **«Адміністративно-правове забезпечення діяльності суддів місцевих загальних судів у провадженні по справах про адміністративні правопорушення»** на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право; ПОКАТАЄВА Ольга Вікторівна **«Правова природа загальнодержавних податків та зборів в Україні: стан, протиріччя та перспективи реформування»** на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право;

23 лютого 2012 року – КОРНІЄНКО Василь Володимирович **«Криміналістична характеристика та основні положення розслідування економічних злочинів, вчинених з використанням банків»** на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.09 – кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність; ЧУМАК Володимир Валентинович **«Адміністративно-правові засади взаємодії дільничних інспекторів прикордонної служби Державної прикордонної служби України та дільничних інспекторів міліції щодо охорони державного кордону»** на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право;

24 лютого 2012 року – МАЗЕПА Микола Миколайович **«Адміністративно-правові засади правоохоронної діяльності державної служби охорони при МВС України»** на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право; МЕЩЕРЯКОВА Олена Вікторівна **«Адміністративно-**

правове регулювання діяльності учасників операцій ООН з підтримання миру» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право;

22 березня 2012 року – КОЛЕСНИК Микола Анатолійович **«Адміністративно-правові засади діяльності органів державної влади України щодо протидії рейдерству»** на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право;

23 березня 2012 року – СЕНЧУК Ігор Іванович **«Адміністративно-правові засади охорони громадського порядку під час проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу»** на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право; ПЕТРОВА Ірина Анатоліївна **«Теоретико-правові та організаційно-методологічні засади регулювання судово-товарознавчих експертиз споживчих товарів»** на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.09 – кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність.

У спеціалізованій вченій раді Д 64.700.02 Харківського національного університету внутрішніх справ відбулись захисти наступних дисертаційних досліджень:

10 лютого 2012 року – ГОЛОВАТЕНКО Оксана Валеріївна **«Правове регулювання відносин власності в акціонерних відносинах»** на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.03 – цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право; МОЗГОВА Ганна Василівна **«Правове регулювання відносин забезпечення природним газом побутового споживача»** на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.03 – цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право; ПРИХОДЬКО Андрій Анатолійович **«Договірні відносини за участю аварійних комісарів та їх роль у забезпеченні безпеки дорожнього руху»** на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.03 – цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право;

11 лютого 2012 року – ДЕМЕНКО Ольга Іванівна **«Правосвідомість студентської молоді в Україні: теоретико-правове дослідження»** на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень; КРУЖИЛІНА Олена Анатоліївна **«Органи судової влади в механізмі захисту політичних прав і свобод громадян України»** на здобуття наукового

ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право; ШВЕЦЬ Юлія Вікторівна **«Конституційно-правовий статус Центральної виборчої комісії: досвід України»** на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право.

У спеціалізованій вченій раді Д 64.700.03 Харківського національного університету внутрішніх справ відбулись захисти наступних дисертаційних досліджень:

17 лютого 2012 року – ІСКРОВ Костянтин Михайлович **«Кримінально-правова характеристика торгівлі людьми або іншої незаконної угоди щодо людини: міжнародні та національні аспекти»** на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.08 – кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право; ТЮНІН Володимир Олександрович **«Сприяння учасникам злочинних організацій та укриття їх злочинної діяльності: кримінально-правова, кримінологічна характеристика та запобігання»** на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.08 – кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право;

18 лютого 2012 року – КНИЖЕНКО Оксана Олександрівна **«Теоретичні засади встановлення санкцій у кримінальному праві»** на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.08 – кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право; МАКОВІЙ Віктор Володимирович **«Виправний центр як суб'єкт виконання покарання у виді обмеження волі»** на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.08 – кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право.

У спеціалізованій вченій раді К 64.700.06 Харківського національного університету внутрішніх справ відбулись захисти наступних дисертаційних досліджень:

11 лютого 2012 року – РОЖАНСЬКА Наталя Володимирівна **«Соціально-гуманітарна освіта як чинник демократизації українського суспільства»** на здобуття наукового ступеня кандидата соціологічних наук за спеціальністю 22.00.04 – спеціальні та галузеві соціології; ФАРИНА Ярослава Олександрівна **«Суб'єктність студента як об'єкта освітнього впливу вищої школи»** на здобуття наукового ступеня кандидата соціологічних наук за спеціальністю 22.00.04 – спеціальні та галузеві соціології.

24 березня 2012 року – МАКСИМЕНКО Анна Олександрівна **«Особливості споживчої поведінки в сучасному домогосподарстві: соціологічний вимір»** на здобуття наукового ступеня кандидата соціологічних наук за спеціальністю 22.00.04 – спеціальні та галузеві соціології; ОЖИЙОВА Олена Миколаївна **«Шкільне**

насильство: сутність, види, профілактика» на здобуття наукового ступеня кандидата соціологічних наук за спеціальністю 22.00.04 – спеціальні та галузеві соціології.

У спеціалізованій вченій раді Д 64.086.01 Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого відбувся захист наступного дисертаційного дослідження:

1 березня 2011 року – ГУССВА Влада Олександрівна **«Правове регулювання податку на додану вартість в Україні»** на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

НАШІ АВТОРИ

- Абламський С. Є.** ➤ ад'юнкт ХНУВС
- Батожська О. В.** ➤ канд. юрид. наук, старший викладач кафедри цивільно-правових дисциплін навчально-наукового інституту права та масових комунікацій ХНУВС
- Ваганова І. М.** ➤ канд. юрид. наук, викладач-методист факультету заочного та дистанційного навчання працівників ОВС
- Волкович О. Ю.** ➤ канд. юрид. наук, доцент кафедри адміністративного і господарського права Херсонського державного університету
- Гамалій О. Л.** ➤ здобувач ХНУВС
- Грекова М. М.** ➤ канд. юрид. наук, доцент кафедри приватного права Полтавського юридичного інституту Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»
- Гресєва О. А.** ➤ здобувач Маріупольського державного університету
- Гусєва В. О.** ➤ канд. юрид. наук, старший викладач кафедри криміналістики, судової медицини та психіатрії факультету підготовки фахівців для підрозділів слідства та дізнання ХНУВС
- Давидюк Т. В.** ➤ здобувач кафедри правового забезпечення господарської діяльності ННІ ПМК ХНУВС
- Дивак М. М.** ➤ здобувач ХНУВС, начальник Департаменту кадрового забезпечення МВС України
- Жорнокуй В. Г.** ➤ викладач кафедри цивільно-правових дисциплін ННІ ПМК ХНУВС
- Казанчук І. Д.** ➤ канд. юрид. наук, доцент, професор кафедри адміністративної діяльності ОВС факультету з підготовки фахівців міліції громадської безпеки ХНУВС
- Калашник М. В.** ➤ канд. юрид. наук, доцент кафедри адміністративної діяльності ОВС ФПФМГБ ХНУВС

- Кицан Ю. І.** ➤ здобувач Національної академії внутрішніх справ, оперуповноважений СДСБЕЗ УМВС України в Хмельницькій області
- Кобзєва Т. А.** ➤ викладач кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки юридичного факультету Сумського державного університету
- Коваль В. Ф.** ➤ здобувач ХНУВС, начальник Головного управління податкової міліції ДПС України
- Козицький В. І.** ➤ здобувач ХНУВС, начальник ГУМВС України в Харківській області
- Кочура А. В.** ➤ канд. юрид. наук, старший викладач кафедри кримінального процесу ФПФПСД ХНУВС
- Кочура О. О.** ➤ здобувач ХНУВС
- Кривонос І. С.** ➤ ад'юнкт ХНУВС
- Курило С. Л.** ➤ здобувач НУ «Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого»
- Логвиненко І. А.** ➤ канд. іст. наук, доцент, доцент кафедри державно-правових дисциплін ФПФПСД ХНУВС
- Лукіна І. М.** ➤ канд. юрид. наук, доцент кафедри правознавства Макіївського економіко-гуманітарного інституту
- Любімова С. Ю.** ➤ здобувач ХНУВС
- Мацькевич М. М.** ➤ заслужений юрист України, канд. юрид. наук, професор кафедри конституційного, адміністративного та господарського права Івано-Франківського університету права ім. Короля Данила Галицького
- Мельник К. Ю.** ➤ д-р юрид. наук, старший науковий співробітник, начальник кафедри трудового та господарського права ННІ підготовки фахівців кримінальної міліції ХНУВС
- Миронюк Р. В.** ➤ канд. юрид. наук, доцент, професор кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності ОВС Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

- Михайлишин І. В.** ➤ здобувач ХНУВС
- Міщенко Л. В.** ➤ здобувач кафедри правового забезпечення господарської діяльності ННІ ПМК ХНУВС
- Музичук О. М.** ➤ д-р юрид. наук, старший науковий співробітник, начальник ФПФПСД ХНУВС
- Мурза В. В.** ➤ канд. юрид. наук, доцент, доцент Маріупольського державного економіко-гуманітарного університету
- Мурза О. В.** ➤ здобувач ХНУВС
- Ольховська С. М.** ➤ канд. юрид. наук, старший інспектор відділу організації служби ХНУВС
- Павліченко В. М.** ➤ здобувач ХНУВС
- Палькін М. В.** ➤ старший викладач кафедри права юридичного факультету Сумського державного університету
- Пилипенко В. М.** ➤ здобувач ХНУВС
- Писаренко В. В.** ➤ здобувач ХНУВС
- Пономарьова Я. О.** ➤ канд. юрид. наук, доцент кафедри юридичних дисциплін Сумської філії ХНУВС
- Присяжнюк А. Й.** ➤ Голова Київської обласної державної адміністрації
- Проневич О. С.** ➤ д-р юрид. наук, доцент, начальник кафедри адміністративної діяльності ОВС ФПФМГБ ХНУВС
- Пчолкін В. Д.** ➤ д-р юрид. наук, доцент, завідувач кафедри кримінального процесу та криміналістики ННІ ПМК ХНУВС
- Руколайніна І. Є.** ➤ викладач кафедри адміністративної діяльності ОВС ФПФМГБ ХНУВС
- Семенець Р. М.** ➤ здобувач Національної академії внутрішніх справ
- Сидоренко О. О.** ➤ аспірант НУ «Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого»
- Симов'ян С. В.** ➤ д-р юрид. наук, доцент, Публічне акціонерне товариство «Східно-український банк «Грант»
- Сироїд Т. Л.** ➤ д-р юрид. наук, доцент, професор кафедри державно-правових дисциплін ФПФПСД ХНУВС

- Стародубцев А. А.** ➤ канд. юрид. наук, радник ректора Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України
- Степанюк Р. Л.** ➤ канд. юрид. наук, доцент, начальник кафедри криміналістики, судової медицини та психіатрії ПФПДСД ХНУВС
- Суц О. П.** ➤ старший викладач кафедри правового забезпечення господарської діяльності ННІ ПМК ХНУВС
- Таланов Ю. Ю.** ➤ здобувач ХНУВС
- Теличкін І. О.** ➤ ад'юнкт ХНУВС
- Теремецький В. І.** ➤ канд. юрид. наук, доцент кафедри цивільно-правових дисциплін ННІ ПМК ХНУВС
- Торкайло Ю. С.** ➤ здобувач ХНУВС
- Трофімов С. А.** ➤ канд. юрид. наук, доцент кафедри адміністративно-правових та кримінально-правових дисциплін Кримського юридичного інституту НУ «Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого»
- Фуфалько Т. М.** ➤ ад'юнкт ХНУВС
- Чорноус Ю. М.** ➤ канд. юрид. наук, доцент, докторант Національної академії внутрішніх справ
- Шем'яков О. П.** ➤ канд. юрид. наук, доцент, завідувач кафедри правознавства Макіївського економіко-гуманітарного інституту
- Шульга А. М.** ➤ канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедри фундаментальних юридичних дисциплін ННІ ПМК ХНУВС
- Юхно О. О.** ➤ канд. юрид. наук, доцент, начальник кафедри кримінального процесу ННІ ПФПДСД ХНУВС
- Юшкевич О. Г.** ➤ канд. юрид. наук, доцент кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права ННІ ПМК 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, Т. Д. Мельник, Г. Я. Ступницької,
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 22.03.2012. Формат 60x84/16.
Ум.-друк.арк. 24,27. Тираж 100 прим. Зам. № 2012-7.

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

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3087 від 22.01.2008.