

Міністерство внутрішніх справ України  
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

НАУКОВИЙ ВІСНИК  
Дніпропетровського державного  
університету внутрішніх справ

*Збірник наукових праць*

2012

№ 1 (58)

*Рекомендовано до друку Вченою радою  
Дніпропетровського державного університету  
внутрішніх справ (протокол № 9 від 29 травня 2012 р.)*

Дніпропетровськ  
2012

Наукове видання • Засновник та видавець – Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ • Свідоцтво про державну реєстрацію – КВ № 11383-256 ПР від 23.06.2006 • Виходить щоквартально • Тираж – 120 прим. • Адреса редакції: 49005, м. Дніпропетровськ, проспект Гагаріна, 26, тел. (056) 370-96-59 • Передплатний індекс – 37554

**Збірник включено до переліку  
наукових фахових видань України, в яких можуть публікуватися  
результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів  
доктора і кандидата наук (юридичні науки)  
(постанова президії ВАК України № 1-05/2 від 10.03.2010)**

*Вміщено наукові статті вчених, викладачів і здобувачів університету, навчальних закладів системи МВС та інших центральних органів виконавчої влади, працівників правоохоронних органів. Розглянуто питання держави та права, окремих галузей законодавства, проблеми правоохоронної діяльності та юридичної освіти, вміщено інформацію про визначні події і дати наукового життя в галузі права.*

*Призначено для науковців, юристів-практиків, працівників правоохоронних органів та всіх, хто цікавиться питаннями науки і права.*

***Редакційна колегія:***

д-р юрид. наук, проф. **С.М. Алфьоров** (*голова*); д-р юрид. наук, проф. **К.В. Антонов**; д-р юрид. наук, проф. **І.Г. Богатирьов**; д-р юрид. наук, доц. **М.Г. Вербенський**; д-р тех. наук, проф. **В.Б. Вишня**; д-р юрид. наук, проф. **В.П. Ємельянов**; д-р юрид. наук, проф. **М.В. Корнієнко**; д-р філос. наук **В.В. Кузьменко**; д-р юрид. наук, проф. **Є.В. Курінний**; д-р юрид. наук, доц. **Т.П. Мінка**; д-р юрид. наук, проф. **Л.Р. Наливайко**; д-р філол. наук, проф. **А.М. Поповський**; д-р юрид. наук, доц. **В.М. Тертишник**; д-р юрид. наук, проф. **К.О. Чаплинський**; канд. юрид. наук, доц. **Д.Г. Заброта** (*відп. секретар*); канд. юрид. наук, доц. **О.О. Кисельов**; канд. юрид. наук, доц. **О.М. Обушенко**; канд. юрид. наук, проф. **І.Р. Шинкаренко**; канд. юрид. наук, доц. **О.В. Кириченко**; канд. юрид. наук, доц. **Ю.Е. Черкасов**.

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ ТА ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

**С.М. Алфьоров**

доктор юридичних наук, доцент,  
заслужений юрист України,  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.95

### ПРОЦЕСУАЛЬНЕ СТАНОВИЩЕ СВІДКА У СПРАВАХ ПРО КОРУПЦІЙНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Розглянуто проблеми процесуального становища свідка у справах про корупційні правопорушення.

*Ключові слова:* корупційні адміністративні правопорушення, свідок, процесуально-правовий статус.

Рассматриваются проблемы процессуального положения свидетеля в делах о коррупционных правонарушениях.

*Ключевые слова:* коррупционные административные правонарушения, свидетель, процессуально-правовой статус.

In the article the problems of judicial position of witness in cases about corruption offences are examined.

*Keywords:* corruption administrative offences, witness, judicial-legal status.

**Постановка проблеми.** Однією з найнебезпечніших проблем України на сучасному етапі її розвитку є корупція, якою пронизані практично всі суспільні відносини, а також органи державної влади. Навіть морально-етичний бік життя піддався суттєвому впливу корупційних відносин. Корупція постійно видозмінюється, розвивається, пристосовується до нових умов. З'являються нові форми проявів корупції, виникають нові аспекти суспільних відносин, де такі прояви стають нормою. Корупція викривляє ціннісні орієнтації, перешкоджає нормальному функціонуванню органів державної влади та державного апарату в цілому. У таких умовах протидія корупції виступає найпершим завданням, успішне виконання якого сприятиме розбудові дійсно правової держави.

Існує кілька напрямів удосконалення процесу запобіжного впли-

ву на корупційні прояви в суспільстві. Одним з найбільш дієвих, на нашу думку, є не стільки посилення самого покарання за вчинення корупційного діяння, скільки набуття ним неминучого для порушника характеру. У першу чергу це може бути досягнуто за рахунок оптимізації процедури доказування провини останнього, адже норма матеріального права є «мертвою» без забезпечення ефективного механізму її примусового здійснення за допомогою норми права процесуального. Як відомо, провадження у справах про адміністративні правопорушення до моменту прийняття Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» і внесення відповідних змін до КпАП України містило багато прогалин, які дозволяли суб'єктам корупційних діянь ухилятися від адміністративного покарання. Проте навіть набуття чинності вищезазначеними нормативними актами не позбавило певних недоліків процедуру притягнення вказаної категорії осіб до адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення. Зважаючи на обраний предмет дослідження, необхідно звернути увагу насамперед на процесуальне становище свідків у провадженні у справах про адміністративні правопорушення у цій сфері.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Значний внесок у дослідження проблем протидії корупції зробили такі вітчизняні вчені, як Л.В. Багрій-Шахматов, В.М. Гаращук, Д.Г. Заброта, О.Г. Кальман, З.Р. Кисіль, М.В. Маринюк, О.А. Мартиненко, М.І. Мельник, Ю.П. Мірошник, О.П. Нагорний, Є.В. Невмержицький, І.С.О. Нуруллаєв, С.С. Рогульський, О.В. Ткаченко, Р.М. Тучак, С.А. Шалгунова тощо.

Таким чином, важливість протидії корупції, а також наявність остаточно не вирішених проблем процесуального статусу свідка в провадженні у справах про адміністративні правопорушення зумовлюють актуальність та важливість обраного предмета дослідження.

**Виклад основного матеріалу.** Встановлення обставин, що складають предмет адміністративно-юрисдикційного доказування (чи було здійснене адміністративне правопорушення, винність правопорушника і його можливість нести адміністративну відповідальність, обставини, що пом'якшують та обтяжують відповідальність, характер та розмір шкоди, спричиненої проступком, громадської організації, трудового колективу, інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи), здійснюється шляхом отримання інформації з певних джерел. Це пов'язано з тим, що особа, яка розслідує правопорушення, не може безпосередньо сприймати всі обставини події, яка вже відбулася. Отримання інформації у справі здійснюється з джерел, які закріплені законодавчо і за допомогою яких повноважні державні органи (посадові особи) встановлюють у справі об'єктивну істину. Згідно зі ст. 251 КпАП України до них належать: а) протоколи

про адміністративні правопорушення; б) пояснення осіб, які притягаються до адміністративної відповідальності; в) пояснення потерпілих; г) пояснення свідків; д) висновки експертів; е) речові докази; ж) показання технічних приладів; з) протоколи вилучення речей та документів, а також інші документи.

В адміністративних справах, що стосуються інтересів посадових осіб, показання свідків є доказом, який зустрічається найбільш часто.

Свідок – це особа, яка як очевидець або внаслідок інших обставин має відомості про факти, що підлягають встановленню та оцінці в адміністративному процесі. Свідком в адміністративному процесі може бути будь-яка особа, здатна до запам'ятання та відтворення життєвих фактів та ситуацій.

Опитування свідків уповноважена особа здійснює в процесі складання або після складання протоколу про адміністративне правопорушення. Як вже зазначалося, показання свідків є джерелами доказів у адміністративних справах. Відповідно до ст. 272 КпАП України як свідок у справі про адміністративне правопорушення може бути викликана кожна особа, про яку є дані, що їй відомі які-небудь обставини, що підлягають установленню у цій справі. На виклик органа (посадової особи), у провадженні якого перебуває справа, свідок зобов'язаний з'явитися в зазначений час, дати правдиві пояснення, повідомити все відоме йому в справі і відповісти на поставлені запитання.

Проблема встановлення правового статусу свідка у провадженні про корупційні адміністративні правопорушення набуває особливого значення в контексті особливого ступеня суспільної шкідливості означеної категорії правопорушень. Однак, на відміну від цивільно-процесуального та кримінально-процесуального законодавства, в якому правовий статус свідка визначений досить чітко (його роль, права, обов'язки, відповідальність тощо), вітчизняне адміністративно-процесуальне законодавство питання про правовий статус свідка не вирішує. Тому правовий статус свідка в адміністративному процесі може бути встановлений шляхом аналізу відомчих нормативних актів, а також узагальнення та вивчення практики роботи органів управління із правозастосування.

При кваліфікації правопорушення, яке було вчинене суб'єктом корупційного діяння, свідок може бути викликаний для отримання від нього відомостей, коли він знає про обставини справи, незалежно від того, чи безпосередньо він сприймав подію як очевидець, чи відомості про це отримані ним від інших осіб. У цьому випадку з метою перевірки даних, отриманих від свідка, вони оцінюються в сукупності з іншими доказами у справі.

У зв'язку з тим, що суб'єкти відповідальності за корупційні порушення, як правило, наділені правом здійснювати юридичні дії вла-

дного характеру, безпосереднім порушником може бути не сама посадова (службова) особа, а інші, зокрема, підлеглі їй особи. Тому свідком у справах такого роду можуть виступати особи, які в процесі попереднього розгляду справи виступали в якості правопорушників.

Роль та правове положення свідка в адміністративному процесі взагалі і у справах про корупційні адміністративні правопорушення зокрема зумовлюється тим, що він притягається до участі у справі для того, щоб повідомити повноважним державним органам (посадовим особам) відому йому інформацію щодо адміністративної справи. Як правило, це відбувається незалежно від волі осіб, які мають відомості про факти, що підлягають встановленню та оцінці в адміністративному процесі, але чинне адміністративне законодавство не містить норм, які б зобов'язували свідків давати показання органам управління стосовно інформації у справі, яка стала їм відома, рівно як і норм, що забороняють під страхом правового покарання давати завідомо неправдиві показання. Такий стан речей зумовлений невеликим ступенем суспільної небезпеки адміністративних правопорушень (проступків). Проте сучасні тенденції розвитку адміністративного права, коли до предмету його правового регулювання входять корупційні та інші вчинені посадовими особами правопорушення, які, як вже зазначалося вище, являють собою велику суспільну небезпеку, оскільки в такому випадку завдається шкода авторитету держави, ставлять нас перед необхідністю вдосконалення норм КпАП України.

Річ у тому, що хоча справи про корупційні адміністративні правопорушення розглядаються судом, який наділений повноваженнями щодо примушування свідків давати показання і давати їх правдиво, попередній (досудовий) етап цієї процедури може неефективний характер. Адже відмова свідка давати показання або повідомлення ним неправдивих відносин можуть призвести до того, що справа до суду так і не дійде. Для вирішення вказаних проблем, на нашу думку, доцільно було б доповнити адміністративне законодавство (КпАП України) нормами, які передбачали б обов'язкову форму давання показань свідками, а також встановлення адміністративної відповідальності за відмову від їх подання, а також за надання завідомо неправдивих показань.

Окрім відомостей, що стосуються факту, який слугує підставою для видання правозастосовного акту, показання свідків у адміністративному процесі можуть містити відомості довідкового характеру: відомості, що характеризують осіб, які беруть участь в процесі; відомості, необхідні для перевірки та оцінки істотних для справи фактів; відомості про джерела отримання нових доказів тощо.

Законодавство не передбачає обмеження щодо віку особи, яка викликається як свідок. Як правило, свідками у справах про адміністративні правопорушення, вчинені посадовими особами, є повнолітні

особи, але це не виключає можливості допиту в якості свідків неповнолітніх і навіть малолітніх дітей, але з урахуванням ступеня розвитку, умов сприйняття та стану органів їх чуття. Показання свідка можуть стосуватися будь-яких обставин справи. За допомогою свідків можуть бути встановлені обставини щодо особи правопорушника, його майнового стану, адже згідно зі ст. 33 КпАП України ці обставини мають бути враховані при накладенні адміністративного стягнення.

Адміністративному процесу відомі чотири способи отримання показань свідків:

- а) шляхом вислуховування свідків-очевидців про вчинений адміністративний проступок під час складання протоколу (акта);
- б) шляхом отримання (відібрання) пояснення в ході підготовки справи та прийняття за ним остаточного рішення;
- в) шляхом допиту свідків;
- г) шляхом вислуховування свідків під час прийняття рішення у справі [1, с. 67].

У справах про адміністративні правопорушення посадових осіб знаходять застосування усі відомі адміністративному процесу способи отримання інформації від свідків.

Вислуховування свідків-очевидців про вчинений адміністративний проступок під час складання протоколу (акта) провадиться особами, уповноваженими на складання такого протоколу.

Свідки-очевидці головним чином виступають у ролі понятих при складанні протоколу про порушення; разом з тим їх показання мають дуже важливе значення для встановлення істини у справі. Вислуховування провадиться або безпосередньо в місці викриття правопорушення, або в спеціально встановленому місці.

Пояснення від свідків відбираються в процесі підготовки справи до слухання та прийняття остаточного рішення. Проведення цієї процесуальної дії найчастіше покладається на оперативний склад органу. У зв'язку з тим, що у провадженні у справах про корупційні адміністративні правопорушення показання свідків є найбільш вагомим доказом, отримання пояснення свідка є обов'язковим для правильного вирішення справи по суті.

Заслуховування свідків для отримання необхідної інформації здійснюється головним чином колегіальним органом перед прийняттям остаточного рішення у справі. Таке право надано, наприклад, адміністративним комісіям, суду та деяким іншим колегіальним органам. Шляхом заслуховування свідків державний орган отримує необхідну інформацію без проміжних ланок. Безпосереднє отримання інформації від свідка є важливою умовою твердого та обґрунтованого внутрішнього переконання в осіб, що мають право вирішити конкретну адміністративну справу [1, с. 76].

Адміністративне законодавство не визначає підстав та порядку виклику свідків та проведення їх опитування, а також не передбачає наслідків неявки свідка за викликом. Незважаючи на те, що ст. 185-4 КпАП України передбачає адміністративну відповідальність за злісне ухилення свідку, потерпілого, експерта та перекладача від явки до органів попереднього слідства або дізнання (згідно зі ст. 101 КПК України до органів дізнання належить у тому числі й міліція, а отже, до структури цього органу можна віднести відповідні органи, що здійснюють провадження у справах про адміністративні правопорушення), це не означає, що як захід, який забезпечує явку свідка у справі про адміністративне правопорушення, вчинене службовою особою, можуть бути використані приписи, зазначені у вказаній нормі. Тому суб'єкти адміністративного провадження при підготовці справи до розгляду застосовують порядок виклику і допиту свідка, передбачений кримінально-процесуальним законодавством, що, зрозуміло, не є припустимим. Але зважаючи на обставини, які були викладені вище, на нашу думку, є необхідним встановити обов'язковий характер реагування свідків на виклик повноважного юрисдикційного органу.

Для забезпечення явки свідків у справах про адміністративні правопорушення інколи застосовуються заходи, передбачені ст. 185 КпАП України. Тобто судді притягають до адміністративної відповідальності свідка, який злісно ухиляється від явки до органу адміністративної юрисдикції, кваліфікуючи дії правопорушника як злісну непокору законному розпорядженню або вимозі працівника міліції при виконанні ним службових обов'язків. Однак це надто рідкісні випадки: судді, як правило, відмовляються кваліфікувати злісну неявку свідка як злісну непокору законному розпорядженню працівника міліції.

Як єдине джерело, що визначає порядок провадження у справах про корупційні адміністративні правопорушення, КпАП України не встановлює порядку опитування свідків. У зв'язку з цим на практиці виникає ціла низка проблем. Відсутність нормальної регламентації опитування свідків призводить до дозвільного складання цієї частини протоколу про адміністративне правопорушення або пояснення свідка, коли воно складається як окремий процесуальний документ.

Іншою проблемою, яка виникає внаслідок недостатнього ступеня законодавчого врегулювання процесу відібрання показань від свідка, в тому числі й у справах про корупційні адміністративні правопорушення, є неузгодженість процесу опитування декількох свідків у одній справі одночасно. Так, згідно з положеннями ч. 3 ст. 167 Кримінально-процесуального кодексу України (далі – КПК України) свідок допитується окремо і у відсутності інших свідків. При цьому слідчий вживає заходів до того, щоб свідки, викликані в одній справі, не мог-



ли зноситися між собою до закінчення допиту. Це робиться для того, щоб свідки в процесі спілкування не могли встановити єдиної системи поведінки, наявність якої в процесі встановлення істини у справі вказує на необ'єктивність та поверховість проведеного розслідування. На нашу думку, для усунення вищевказаних недоліків доцільним було б перенести положення ст. 167 КПК України до КпАП України, що, безумовно, сприятиме підвищенню якості провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Безпосередньо ж допит як засіб отримання інформації від свідка застосовується в діяльності суду. Найбільш широке використання кримінально-процесуального та цивільно-процесуального законодавства відбувається під час заслуховування показань свідків у адміністративних справах, які розглядаються судом, а це більша частина справ, суб'єктами яких є посадові особи. Проведення допиту свідків у суді у адміністративних справах за правилами цивільного та кримінального проваджень, у принципі, заперечень викликати не може, зважаючи на їхню юрисдикційну спорідненість.

Наявність протиріч між показаннями свідків та іншими отриманими у справі доказами визначає вжиття заходів, спрямованих на встановлення причин та ліквідацію протиріч, що виникли. Такими заходами можуть бути пошуки нових доказів, перевірка вже зібраних тощо.

При оцінці показань свідка велике значення має особистість свідка. Свідок в адміністративному процесі не обтяжений правовим обов'язком давати правдиві та детальні показання, обстановка при отриманні від нього показань менш формальна та сувора, тому недобросовісний свідок (або зацікавлений будь-яким чином в результатах справи) може давати неправдиві показання. Звідси в аналіз показань свідків входить з'ясування можливої зацікавленості свідка в результатах справи, що витікають з тих відносин, в яких свідок знаходиться з іншими учасниками процесу.

Адміністративний процес – це швидкий процес. Достатньо зазначити те, що більшість показань свідків у справах про застосування стягнення за корупційні правопорушення бути отримані протягом трьох місяців. Разом з тим психологічні особливості свідка можуть оказати свій вплив на його показання [2, с. 58]. Перевірка правильності та об'єктивності відтворення побачених та почутих даних провадиться, як правило, шляхом постановки контрольних запитань, відповіді на які можуть бути перевірені за допомогою інших обставин. Така перевірка, а також подальше співставлення з іншими показаннями свідків дають можливість одні показання свідків відкинути як неправдиві, другі поставити під сумнів, треті визнати достовірними та покласти їх в основу винесення акту правозастосування [3, с. 9].

Що стосується питання місця отримання пояснень свідка, то за-

конодавець не обмежує можливостей службової особи, що здійснює провадження у справах про адміністративні правопорушення, вчинені службовими особами, у сфері здійснення свого обов'язку здобуття доказової бази для правильного вирішення адміністративної справи по суті. Як зазначають І. Голосніченко, М. Стахурський та Н. Золотарьова, неясність у питанні законодавчого визначення певного місця проведення опитування свідків у справах про адміністративні правопорушення негативно впливає на всю юрисдикційну діяльність правоохоронних органів [4, с. 29]. Але зважаючи на аналіз кримінально-процесуального законодавства, що регламентує це питання таким чином: “Свідок допитується в місці провадження попереднього слідства, а в разі необхідності – в місці його перебування” (ч. 2 ст. 167 КПК України), проблема законодавчого закріплення цього питання в адміністративному праві не має великої актуальності: зрозуміло, що опитування свідка може бути проведено або за місцем знаходження юрисдикційного органу, або за місцем знаходження самого свідка; іншого варіанта не існує. Отже, необхідність законодавчого закріплення очевидних речей вважається безпідставною.

Оптимізація провадження у справах про корупційні адміністративні правопорушення є необхідною складовою процесу вдосконалення адміністративно-правового механізму протидії корупції в Україні. Внесення запропонованих вище змін до окремих актів чинного законодавства України щодо процесуального положення свідків у цій категорії справ, безумовно, сприятиме своєчасному, всебічному, повному і об'єктивному з'ясуванню обставин справ про адміністративні корупційні правопорушення, вирішенню їх у точній відповідності до закону і з урахуванням конституційного принципу верховенства права.

#### ***Бібліографічні посилання***

1. Додин Е.В. Доказательства в административном процессе. – М., 1973.
2. Дулов А.В., Несторенко П.П. Тактика следственных действий. – К., 1971.
3. Приходько К. Рассмотрение материалов о мелком хулиганстве несовершеннолетних // Советская юстиция. – 1971. – № 18. – С. 9-10
4. Голосніченко І., Стахурський М., Золотарьова Н. Попереднє адміністративне розслідування як стадія провадження в справах про адміністративні проступки // Право України. – 2002. – № 2. – С. 25-31.

*Надійшла до редакції 18.01.2012*

**Т.О. Гуржій**

доктор юридичних наук,  
старший науковий співробітник

(Київський національний  
торговельно-економічний університет)

УДК 656.13

## **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ОХОРОНА БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ**

У статті зроблено спробу з'ясувати роль адміністративно-правової охорони в забезпеченні безпеки дорожнього руху. Запропоновано авторську дефініцію поняття “адміністративно-правова охорона безпеки дорожнього руху”.

**Ключові слова:** *автомобільний транспорт, безпека дорожнього руху, адміністративно-правова охорона, профілактика аварійності, боротьба з правопорушеннями.*

В статті здійснюється спроба вивести роль адміністративно-правової охорони в забезпеченні безпеки дорожнього руху. Представлено авторську дефініцію поняття “адміністративно-правова охорона безпеки дорожнього руху”.

**Ключевые слова:** *автомобильный транспорт, безопасность дорожного движения, административно-правовая охрана, профилактика аварийности, борьба с правонарушениями.*

An attempt to find out the role of administrative-law guard in providing of road safety is done in the article. Authorial definition of concept “administrative-law guard of road safety” is formulated.

**Keywords:** *motor transport, road safety, administrative-law guard, prophylaxis of road accidents, struggle with driving offences.*

**Постановка проблеми.** Автомобільний транспорт – життєво важлива складова соціально-економічної інфраструктури країни. Будучи основним видом сполучень, автотранспорт забезпечує належні обсяги виробництва й обігу продукції, задовольняє потреби населення в пасажирських перевезеннях, сприяє зміцненню оборонного потенціалу. Від стабільності цієї галузі, від її надійності та безпеки значною мірою залежать стан національної економіки, динаміка соціального розвитку, безперебійна робота інститутів влади, та, зрештою, імідж держави на міжнародній арені.

Однак автомобільний транспорт, як і будь-яка сфера діяльності, пов'язана з використанням джерел підвищеної небезпеки, продукує чимало масштабних загроз. Іманентна небезпека транспортних засобів, з одного боку, та постійне “втручання” людського чинника – з іншого, зумовлюють величезну кількість нещасних випадків, котрі

“обертаються” колосальними збитками й сотнями тисяч людських смертей. Тільки за часи незалежності на дорогах України трапилось понад 3 млн дорожньо-транспортних пригод, в яких загинули 120 тис. чоловік, близько мільйона – одержали травми різного ступеню тяжкості. Якщо вірити розрахункам вітчизняних експертів, ліквідація наслідків ДТП коштує державі (читай – платникам податків) більше 16 млрд. гривень щороку.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв’язання даної проблеми.** У світлі окреслених тенденцій перед державою і суспільством надзвичайно гостро стоїть проблема вдосконалення адміністративно-правових засобів охорони безпеки дорожнього руху. Жодним чином не применшуючи вплив інших юридичних галузей, слід визнати, що саме адміністративне право відіграє провідну роль в організації безпечного функціонування автомобільного транспорту. “Норми адміністративного права врегульовані найважливіші аспекти та рівні забезпечення БДР: від міжгалузевої координації до діяльності окремих підрозділів, від розробки планів стратегічного розвитку до вирішення індивідуальних юридичних справ. Наразі саме адміністративне право несе основне навантаження щодо організації, охорони й захисту суспільних відносин на транспорті”, – пише А.С. Ловінюков [1, с. 12]. “Адміністративно-правові засоби складають найчисельнішу, найпотужнішу та найефективнішу групу правових засобів забезпечення безпеки дорожнього руху,” – вторує йому В.В. Доненко [2, с. 88]. “Об’єктивний стан БДР залежить від того, наскільки ефективно здійснюється його адміністративно-правова охорона. Постійне зростання дорожньої аварійності свідчить про наявність у цій сфері низки системних проблем. Передусім, на їх вирішення повинна бути спрямована державна політика та основні зусилля суб’єктів її реалізації”, – резюмує О.Н. Ярмиш [3, с. 31].

З наведеним висновком важко не погодитись. Вочевидь, існуюча система адміністративно-правової охорони не спроможна гарантувати належний рівень безпеки дорожнього руху, і найперше свідчення тому – похмура статистика автопригод. Необхідність удосконалення цієї системи вимагає широкого спектру правових, організаційних, інформаційних та інших заходів, об’єднаних рамками єдиної транспортної стратегії.

**Мета.** Але насамперед слід з’ясувати низку важливих концептуальних питань: “У чому полягає сутність адміністративно-правової охорони безпеки дорожнього руху?”, “Які аспекти публічно-владної діяльності вона охоплює?”, “Які цілі переслідує?”, “З якими явищами перебуває в діалектичному взаємозв’язку?”. Відповіді на ці питання значною мірою сприятимуть процесу практичних перетворень, на пряму визначатимуть їх зміст і спрямованість. Без них дуже важко, а то й узагалі неможливо досягти вагомого результату, оскільки “нечіт-

ке або хибне уявлення про сферу управлінського впливу, про її зміст та процеси, які в ній відбуваються, в одних випадках кардинально знижує ефективність реформ, в інших – повністю зводить їх нанівець” [4, с. 557].

**Виклад основного матеріалу.** На жаль, попри сталий інтерес до феномена адміністративно-правової охорони галузева наука ще не виробила єдиного консенсуального погляду на його природу та зміст.

Одні вчені розглядають адміністративно-правову охорону максимально вузько – як виконавчо-розпорядчу діяльність із виявлення адміністративних правопорушень та застосування заходів впливу щодо винних осіб [5, с. 32, 33].

Другі дещо розширюють її цільовий охоплення, стверджуючи, що основною функцією адміністративно-правової охорони є протидія (звісно ж, засобами адміністративного права) будь-яким протиправним посяганням, незалежно від їхнього типу або характеру [6, с. 22].

З точки зору третіх, адміністративно-правова охорона – це не тільки профілактична чи юрисдикційна (читай – правозастосовна), але й нормотворча діяльність, покликана створити оптимальні умови для функціонування відповідної сфери суспільного життя, всебічної реалізації прав і свобод громадян [7, с. 9-13].

Четверта група дослідників пов’язує адміністративно-правову охорону із системою юридичних норм, якими визначаються реєстраційні, дозвільні, ліцензійні, контрольно-наглядові та юрисдикційні повноваження органів виконавчої влади [8, с. 11].

П’ята розуміє під нею організуючий вплив адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення нормального функціонування економіки та інших сфер життєдіяльності, реалізації громадянських прав і свобод, формування в громадській свідомості установки на безумовне дотримання вимог юридичних норм, попередження та припинення правопорушень, притягнення винних до відповідальності [9, с. 32-51; 10, с. 44].

Багато різночитань існують і “всередині” окреслених концепцій. Серед дослідників відсутня згода щодо кола суб’єктів та методів адміністративно-правової охорони. Предметом полеміки виступають її цілі й завдання. Жваво дискутуються питання її магістральних напрямів.

Таке розмаїття опіній анітрохи не сприяє конструктивному вирішенню проблем адміністративно-правової охорони та вдосконаленню механізмів її забезпечення. Більш того, воно шкодить реалізації цієї мети, позаяк на хиткому теоретичному фундаменті неймовірно складно вибудувати життєздатну програму практичних дій. Таким чином, існує необхідність єдиного універсального підходу до розуміння адміністративно-правової охорони – підходу, котрий би втілював передову наукову думку, охоплював найважливіші грані досліджуваного явища,

ставив за кінцеву мету служіння практиці, її потребам і запитам.

Аналіз палітри поглядів на зміст адміністративно-правової охорони дозволяє зробити такі висновки.

Засоби адміністративного права забезпечують безпечне функціонування широкого спектру відносин у найрізноманітніших галузях та сферах суспільного життя. Не менш розмаїтим є перелік загроз, котрі ліквідуються (мінімізуються, нейтралізуються) шляхом адміністративно-правової охорони. Завдяки своєму універсальному інструментарію та багатоцільовому спрямуванню адміністративно-правова охорона забезпечує суспільні відносини від величезної кількості деструктивних чинників, зокрема, від усіх типів протиправних посягань. Так, приміром, заходи адміністративного контролю сприяють виявленню службових і господарських деліктів, адміністративний нагляд служить дієвим інструментом профілактики рецидивної злочинності, заходи адміністративної відповідальності поряд з виконанням репресивної функції відіграють провідну роль у попередженні правопорушень.

Особливо виразно поліфункціональний характер адміністративно-правової охорони виявляється у сфері безпеки дорожнього руху. Вочевидь, не існує іншої такої сфери, де б механізм проступків і злочинів був настільки подібним, а грань між ними – настільки тонкою, де б службові (читай – дисциплінарні) порушення були настільки тісно пов'язані з адміністративними, де майже кожен адміністративний делікт – це потенційний злочин, що не настав тільки завдяки випадковому збігу обставин, де всякий злочин – причина величезних матеріальних збитків, каліцтва або загибелі людей.

В умовах тісного “сплетіння” умов, причин і проявів дорожньо-транспортної деліктності, коли динаміка одних правопорушень на пряму залежить від динаміки інших, охоронна функція адміністративного права вийшла далеко за рамки протидії однойменним проступкам. Адже через вплив на останні адміністративно-правова охорона визначає загальну кримінологічну картину, зумовлює стан аварійності й травматизму, детермінує безпеку автомобільного транспорту.

У зв'язку з цим видається необґрунтованим розуміння адміністративно-правової охорони як вузькоспрямованої моновекторної системи, орієнтованої тільки на захист правовідносин від адміністративно-деліктних посягань. З викладених міркувань не можемо розділити й думку тих учених, котрі обмежують роль адміністративно-правової охорони виявленням різних типів правопорушень (адміністративних проступків, цивільних деліктів, злочинів etc.) та застосуванням кореспондуючих заходів примусу. В дійсності на адміністративно-правову охорону покладений незрівнянно ширший комплекс задач.

Як справедливо підкреслює В.І. Книш, адміністративно-правова охорона комплексу тих чи інших відносин охоплює не лише застосуван-

ня заходів впливу за вчинення протиправних діянь, але стосується й правомірної поведінки в інтересах її впорядкування, узгодження дій людей, груп, колективів поміж собою та із зовнішніми умовами. Вона виявляється в процесі організуючої діяльності, яка забезпечує формування стабільних міжособистісних та міжгрупових взаємозв'язків [9, с. 25].

Засобами адміністративно-правової охорони створюються сприятливі умови для функціонування окремих об'єктів і галузевих комплексів, усуваються негативні соціально-економічні чинники, вирішується низка інших “неюрисдикційних” завдань. Тому адміністративно-правову охорону потрібно розглядати крізь призму загальної профілактичної функції права, яке покликане не тільки перешкоджати девіантним проявам, а й виступати універсальним засобом організації суспільних відносин, їх головним регулюючим фактором та водночас гарантією динамічного розвитку всіх царин суспільного життя.

З викладеного випливає, що адміністративно-правова охорона безпеки дорожнього руху як умови стабільного функціонування автомобільного транспорту та складової національної безпеки – це різновид державного управління в його широкому розумінні. Даний висновок є принциповим для визначення меж адміністративно-правової охорони, котра, з одного боку, суворо детермінована сферою державного управління та іманентним їй інструментарієм, з іншого – не “замкнена” рамками юрисдикційної діяльності уповноважених суб'єктів [9, с. 31].

Суть і цільове призначення адміністративно-правової охорони полягають у вирішенні двох взаємопов'язаних завдань: оптимізації правовідносин заради стабільного функціонування й розвитку відповідних сфер і галузей; захисті цих сфер (галузей) від небажаного впливу різноманітних факторів, негативних проявів. Окреслені завдання вирішуються в ході правотворчої, правозастосовної та правозахисної діяльності [11, с. 18]. Стратегічні цілі, пріоритетні напрями, суб'єктний склад і порядок застосування адміністративно-правових засобів охорони БДР визначені чинним законодавством та конкретизовані у відомчих нормативних актах, рішеннях місцевих органів виконавчої влади та самоврядування [12, с. 6-7].

Адміністративно-правова охорона вирізняється гуманністю, спрямованістю на переконання населення в доцільності й справедливості заходів, здійснюваних державою, об'єктивній необхідності тих або інших загальнообов'язкових правил. Вона пов'язана із масштабним використанням перевірених практикою засобів організаційної, масово-політичної та виховної роботи, активним формуванням в суспільній свідомості нетерпимого ставлення до антисоціальних проявів.

Обов'язковою умовою адміністративно-правової охорони є законність, яка гарантується всебічною нормативною регламентацією

здійснюваних заходів, спеціальними механізмами контролю та нагляду, можливістю судового оскарження рішень і дій органів влади, їх посадових осіб.

У контексті аналізу визначальних рис і властивостей адміністративно-правової охорони БДР неабиякий інтерес становить коло суб'єктів її здійснення. Наразі серед вітчизняних правників відсутня згода з цього приводу. Дехто вважає адміністративно-правову охорону виключною прерогативою державних органів, зокрема органів виконавчої влади, дехто включає до переліку її суб'єктів добровільні громадські формування, а хтось поширює місію адміністративної правоохорони також і на суддів та представників громадських організацій, "наділених певними владними повноваженнями" (?! – Т.Г.) [13, с. 27]. Цікаво, що серед прибічників усіх трьох підходів чимало тих, хто виходить з позицій загально-профілактичного спрямування адміністративно-правової охорони, а отже, за логікою, мав би вважати її суб'єктами будь-які інститути, структури та формування, задіяні в процесі профілактики дорожньої аварійності. Однак, на противагу вихідним засадам обстоюваної концепції, вони розглядають адміністративно-правову охорону суто як діяльність органів державної влади та окремих громадських утворень.

Погодитись із такою точкою зору навряд чи можливо, оскільки загальнопрофілактичний напрям адміністративно-правової охорони передбачає "... здійснення широкого комплексу взаємопов'язаних та взаємодоповнюючих заходів економічного, ідеологічного, культурного, правового, організаційного характеру, взаємодію й координацію всіх позитивних соціальних інститутів, застосування найрізноманітніших форм, методів і способів впливу на суспільні відносини, свідомість і поведінку їхніх учасників" [14, с. 49]. Будучи невід'ємною складовою державної транспортної політики, адміністративно-правова охорона БДР втілюється зусиллями усіх без винятку суб'єктів забезпечення безпеки дорожнього руху. А такими, відповідно до закону України "Про дорожній рух", сьогодні є: Кабінет Міністрів України, інші органи виконавчої влади, республіканські органи влади АР Крим, органи (посадові особи) місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, політичні партії, громадські організації, добровільні громадські формування, приватні юридичні та фізичні особи.

Звісно, провідна роль у здійсненні адміністративно-правової охорони БДР належить суб'єктам державної влади, які володіють широкими адміністративними повноваженнями, потужним арсеналом сил і засобів, "монополією" на застосування заходів примусу. Разом з тим не слід недооцінювати місію місцевого самоврядування, недержавних соціальних інститутів, громадськості, заінтересованих приватних структур. Навпаки, їх участь у реалізації охоронних (зокрема профі-



лактичних) функцій адміністративного права потрібно всіляко стимулювати й заохочувати. Адже кожного з них закон наділяє важливими повноваженнями щодо усунення причин і передумов дорожньо-транспортної аварійності.

Зокрема, місцеві ради забезпечують виконання вимог законодавства та рішень органів виконавчої влади про дорожній рух і його безпеку; розробку та втілення заходів профілактики ДТП; контроль за підготовкою (підвищенням кваліфікації) водіїв, технічним обслуговуванням і ремонтом т/з; здійснення й фінансування заходів, пов'язаних із профілактикою дитячого дорожньо-транспортного травматизму; пропаганду безпеки дорожнього руху; будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання автодоріг, вулиць, залізничних переїздів; контроль за обліком автоаварій та ліквідацією місць їх концентрації; організацію системи заходів щодо медичного забезпечення БДР.

Підприємства, установи та організації незалежно від форм власності розробляють і здійснюють заходи для забезпечення безпеки дорожнього руху, проводять у трудових колективах профілактичну роботу стосовно дотримання вимог законодавства про дорожній рух, за згодою з первинними профспілковими організаціями включають до колективних договорів вимоги щодо форм впливу на членів трудового колективу в разі порушення ними обов'язків учасників дорожнього руху тощо.

Виховні та навчальні заклади є первинними осередками формування правосвідомості учасників дорожнього руху. В них провадиться навчання дітей і молоді Правилам дорожнього руху, прищеплюється розуміння їхньої обов'язковості, закладаються основи безпечної поведінки на автомобільному транспорті.

Об'єднання громадян мають право вносити до органів державної влади та органів місцевого самоврядування пропозиції з питань безпеки дорожнього руху, пропагувати ідеї, спрямовані на підвищення БДР, організувати тематичні науково-практичні заходи (семінари, конференції, "круглі столи") тощо. Водночас політичні партії, репрезентовані у владних структурах, отримують можливість реалізовувати свої програмні цілі через доступні механізми публічного управління.

Чималу лепту в справу адміністративно-правової охорони БДР вносять також і окремі громадяни. Реалізуючи конституційне право на звернення, вони спонукають органи влади, їх посадових і службових осіб усувати порушення загальнообов'язкових правил, вдосконалювати умови та механізми забезпечення безпеки дорожнього руху, вживати заходи для підвищення транспортної дисципліни. Представники громадськості беруть участь у роботі консультативно-дорадчих структур (колегій, рад) при органах виконавчої влади і, таким чином, впливають на підготовку й прийняття управлінських рішень з питань без-

пеки транспорту. Інститути громадського контролю відкривають перед громадянами широкі можливості щодо нагляду за діяльністю різноманітних органів, підприємств, установ, організацій, посадових осіб.

Викладене свідчить про надзвичайну широту кола суб'єктів адміністративно-правової охорони безпеки дорожнього руху. Остання забезпечується не тільки "носіями" державно-владних повноважень, а й місцевим самоврядуванням, провідними соціальними інститутами, господарськими структурами, освітніми закладами та, зрештою, громадянами України як повноправними учасниками процесу управління публічними справами (див. ст. 38 Конституції України).

**Висновки.** Отже, аналіз чинного законодавства та практики його застосування дозволяє визначити адміністративно-правову охорону безпеки дорожнього руху як *урегульовану нормами адміністративного права діяльність органів (посадових осіб) публічної влади, закладів, підприємств, установ, організацій, громадян та їхніх об'єднань, котра спрямовується на профілактику дорожньо-транспортної аварійності, виявлення та припинення порушень загальнообов'язкових правил, норм і стандартів у сфері БДР, а також притягнення до відповідальності винних осіб з метою забезпечення стабільного, безпечного й продуктивного функціонування вітчизняного автомобільного транспорту.*

Як уявляється, саме таке розуміння адміністративно-правової охорони БДР найбільше відповідає управлінській природі цього феномена, найповніше виражає його багатогранну суть, найточніше передає його змістовні ознаки. Саме ним слід керуватись у ході подальших теоретичних досліджень. І саме з нього доцільно виходити при визначенні напрямів та розробці заходів удосконалення системи забезпечення безпеки дорожнього руху.

#### **Бібліографічні посилання**

1. *Ловинюков А.С.* Административно-правовая охрана безопасности дорожного движения: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 1980.
2. *Доненко В.В.* Адміністративна відповідальність за правопорушення, пов'язані з керуванням транспортними засобами особами, які перебувають у стані сп'яніння: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2001.
3. *Ярмыш А.Н.* Актуальные проблемы обеспечения безопасности дорожного движения // Эффективность инвестиций в безопасность дорожного движения: Материалы круглого стола II-го междунар. конгресса "Безопасность на дорогах ради безопасности жизни". – СПб., 2008. – С. 31-40.
4. *Кузнецов А.А.* Теория государственного управления. – СПб., 2010.
5. Адміністративно-правова охорона природи Української РСР / Шемшученко Ю.С., Погорілко В.Ф. – К., 1973.
6. *Голосниченко И.П.* Административно-правовые аспекты организации и деятельности вневедомственной охраны системы органов внутренних дел: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – К., 1980.
7. *Московченко Ю.С.* Административно-правовая охрана политических прав граждан России: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2006.
8. *Пономарев И.С.* Административно-правовая охрана живых ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации:

Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. – М., 2001.

9. *Книш В.І.* Адміністративно-правова охорона тваринного світу та роль міліції у її здійсненні: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Х., 2007.

10. *Зарубинский О.Ф., Сеницин С.А.* Административно-правовая охрана собственности: Монография. – М., 1997.

11. *Коваленко В.В.* Організація профілактики економічної злочинності в Україні: Автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.07. – Х., 2004.

12. *Васин В.* Правовая охрана безопасности движения // За безопасность движения. – 1994. – № 2. – С. 6-7.

13. *Салманова О.Ю.* Адміністративно-правові засоби забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Х., 2002.

14. *Сенченко С.А.* Теоретико-правовые основы обеспечения безопасности дорожного движения: Науч. пособие. – М., 1995.

*Надійшла до редакції 30.01.2012*

**П.П. Підюков**

доктор юридичних наук, доцент,  
заслужений юрист України  
(Науково-методичний  
центр навчальних закладів МВС)

УДК 343.2

## **АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕКРИМІНАЛІЗАЦІЇ ЗЛОЧИНІВ ТА ДОСУДОВОГО ПРОВАДЖЕННЯ В СПРАВАХ ПРО КРИМІНАЛЬНІ ПРОСТУПКИ**

Розглянуто актуальні проблеми декриміналізації злочинів та досудового провадження у справах про кримінальні проступки.

**Ключові слова:** *декриміналізації злочину, досудове провадження, кримінальний проступок.*

Рассматриваются актуальные проблемы декриминализации преступлений и досудебного производства в делах о криминальных проступках.

**Ключевые слова:** *декриминализации преступления, досудебное производство, криминальный проступок.*

In the article the issues of the day of decriminalization of crimes and pre-trial realization are considered in businesses about criminal misconducts.

**Keywords:** *decriminalization of crime, pre-trial realization, criminal misconduct.*

**Постановка проблеми.** Декриміналізація, тобто юридична пере-кваліфікація частин кримінально-карних вчинків [1, с. 282], – об'єктивний процес, притаманний світовій практиці удосконалення законодавства. Періодично він відбувається і в Україні [2] та ще більш активізується найближчим часом з прийняттям і введенням у

дію нового кримінального процесуального законодавства.

Відповідно до проекту нового КПК України (ст. 2, п. 5 ст. 4, ст. 213 та ін.) [3] певна частина злочинів невеликої та середньої тяжкості (п. 2 і 3 ст. 12 КК України) [4] будуть віднесені до кримінальних проступків. Їх досудове розслідування відбуватиметься у формі дізнання, регламентованого Главою 25 цього законопроекту, положення якої мають бути введені у дію одночасно з набранням чинності відповідним Законом України про кримінальні проступки (п. 1 Розділу X «Прикінцеві положення» проекту КПК).

Водночас не можна не помітити, що передбачені Главою 25 проекту КПК України особливості досудового розслідування кримінальних проступків містять у собі ряд вимог, що не узгоджуються чи навіть вступають у протиріччя з іншими його нормами, а також нормативними приписами інших законодавчих актів, зокрема, законодавства про ОРД.

Так, згідно зі ст. 295 проекту КПК, під час досудового розслідування кримінальних проступків не допускається застосування запобіжних заходів у виді домашнього арешту або тримання під вартою, а ст. 296 проекту забороняє при їх розслідуванні виконання негласних слідчих (розшукових) дій.

**Виклад основного матеріалу.** Як відомо, чинним кримінальним законодавством (ст. 12 КК України) до злочинів невеликої тяжкості віднесені злочини, за які передбачено покарання у виді позбавлення волі на строк не більше двох років, а злочином середньої тяжкості вважається такий, що тягне за собою покарання строком не більше п'яти років позбавлення волі.

Якщо ж проаналізувати зміст ст. 178 проекту КПК, не можна не звернути увагу на те, що ч. 2 цієї норми прямо вказує, що домашній арешт може бути застосовано до особи, яка підозрюється або обвинувачується у злочині, за вчинення якого закон передбачає покарання у виді позбавлення волі. Частиною 2 ст. 180 проекту КПК також наголошується, що запобіжний захід у виді тримання під вартою в будь-якому разі не може бути застосований щодо особи, яка підозрюється чи обвинувачується у вчиненні кримінального проступку або злочину, за які не передбачено покарання у виді позбавлення волі. За ч. 3 цієї статті зазначеного заходу не може бути вжито щодо раніше не судимої особи, яка підозрюється чи обвинувачується у вчиненні злочину, за який закон передбачає покарання у виді позбавлення волі до п'яти років, а також до особи, яка підозрюється або обвинувачується у вчиненні злочину, за який передбачено покарання у виді позбавлення волі на строк до трьох років, за винятком випадків, коли прокурор, крім наявності підстав, передбачених ст. 174 цього Кодексу, доведе, що, «перебуваючи на волі, ця особа переховувалась від органу досу-

дового розслідування чи суду, перешкоджала кримінальному провадженню або їй повідомлено про підозру у вчиненні іншого злочину».

Важко навіть уявити, що внаслідок декриміналізації хоча б частини злочинів невеликої чи середньої тяжкості санкції щодо відповідних кримінальних проступків не передбачатимуть покарання у виді позбавлення волі, а тим більше що не передбачатиметься такого виду кримінального покарання за скоєння тяжкого чи особливо тяжкого злочину.

Позиція ж авторів законопроекту стосовно заборони провадження під час досудового розслідування кримінальних проступків негласних слідчих (розшукових) дій нам повністю імпонує.

Ще на початку позаминулого року в наукових публікаціях ми акцентували увагу на тому, що виключною прерогативою негласного (оперативно-розшукового) провадження у кримінальному процесі повинні бути тяжкі й особливо тяжкі злочини [5, с. 139].

Ця позиція абсолютно кореспондується з іншими положеннями (гл. 21) проекту нового КПК України.

Так, ч. 2 ст. 242 проекту прямо вказує, що негласні слідчі (розшукові) дії, передбачені ст. 265, 266, 267, 268, а також ті, рішення про провадження яких приймає слідчий суддя, проводяться виключно у кримінальному провадженні щодо тяжких або особливо тяжких злочинів.

У той же час ми не можемо погодитись із змістом приписів ст. 44 проекту КПК щодо можливості здійснення оперативними підрозділами відповідних правоохоронних органів держави слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій у кримінальному провадженні лише за письмовим дорученням слідчого, прокурора (ч. 1) і що під час виконання доручень слідчого, прокурора про здійснення слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій працівник оперативного підрозділу набуває повноважень слідчого, а оперативні працівники не мають права здійснювати процесуальні дії у кримінальному провадженні за власною ініціативою і звертатись з клопотанням до слідчого судді або прокурора (ч. 2).

По-перше, серед «Визначень основних термінів Кодексу», передбачених у ст. 4 проекту нового КПК України, вказано, що слідчий – це службова особа МВС України, Служби безпеки України, органу, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства, уповноважена у межах компетенції, передбаченої цим Кодексом, проводити досудове розслідування кримінальних правопорушень.

Законопроект нового КПК (п. 2 ч. 2 ст. 43) до повноважень слідчого відносить серед інших проведення негласних слідчих (розшукових) дій. Зрозуміло, що з практичної точки зору для цього слідчому необхідно мати лише відповідну форму допуску до таємниці, знати форми і методи, мати навички негласного оперативно-розшукового провадження тощо – це все сприймається беззаперечно.

Але ж як уявити в ролі слідчого працівника оперативного підрозділу? Тим більше що система останніх не співпадає з системою органів досудового слідства. У якості слідчого якого відомства перебуватиме, приміром, працівник оперативного підрозділу державної пенітенціарної служби? Чи набуватиме працівник оперативного підрозділу МВС повноважень слідчого Служби безпеки України (або органу, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства) під час виконання доручень штатного слідчого того чи іншого із зазначених правоохоронних відомств?

По-друге, як чинне законодавство про оперативно-розшукову діяльність, так і запропонована його редакція з урахуванням вимог проекту нового КПК не позбавляють підрозділи, що здійснюють ОРД, обов'язків щодо самостійного, з власної ініціативи вжиття необхідних заходів ОРД із попередження, своєчасного виявлення і припинення злочинів, виконання не тільки письмових доручень слідчого і вказівок прокурора, а й ухвал слідчого судді, суду про проведення оперативно-розшукових заходів (п. 2 ч. 1 ст. 7 оновленої редакції Закону України про ОРД).

Відповідно до ч. 2 ст. 7 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» (у редакції, що відповідає проекту нового КПК України) у разі виявлення ознак злочину оперативний підрозділ, який здійснює оперативно-розшукову діяльність, зобов'язаний невідкладно направити зібрані матеріали, в яких зафіксовані фактичні дані про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачено Кримінальним кодексом України, до відповідного органу досудового розслідування для початку та здійснення досудового розслідування в порядку, передбаченому КПК України.

Частиною 3 ст. 7 цього ж Закону (зі змінами) проголошується: «У випадку, якщо ознаки злочину, виявлені під час проведення оперативно-розшукових заходів, які тривають, і припинення цих заходів може негативно вплинути на результати кримінального провадження, підрозділ, який здійснює оперативно-розшукову діяльність, повідомляє відповідним органам досудового розслідування про виявлення ознак злочину, закінчує проведення оперативно-розшукового заходу, після чого направляє зібрані матеріали, в яких зафіксовано фактичні дані про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачено Кримінальним кодексом України, до відповідного органу досудового розслідування».

Пунктом 7 ч. 4 цієї ж статті Закону про ОРД (у новій редакції) теж передбачено обов'язок оперативного підрозділу самостійно виявляти та фіксувати сліди тяжкого або особливо тяжкого злочину, предмети та інші документи, що можуть бути доказами підготовки або вчинення такого злочину, чи одержувати розвідувальну інформацію, у тому числі шляхом проникнення та обстеження публічно недоступ-

них місць, житла чи іншого володіння особи згідно з положеннями ст. 263 проекту нового КПК України, а в ч. 6 зазначається, що негласне обстеження публічно недоступних місць, житла чи іншого володіння особи; аудіо-, відео контроль особи; зняття інформації з трансляційних телекомунікаційних мереж, електронних інформаційних мереж; накладення арешту на кореспонденцію, здійснення її огляду та виїмки, установлення місця знаходження радіоелектронного засобу провадиться на підставі ухвали слідчого судді, поставленої за клопотанням керівника відповідного оперативного підрозділу або його заступника, погодженого з прокурором.

Виключно з метою отримання розвідувальної інформації для забезпечення зовнішньої безпеки України, запобігання і припинення терористичних актів, розвідувально-підривних посягань спеціальних служб іноземних держав та іноземних організацій зазначені заходи можуть здійснюватись лише за ухвалою слідчого судді без розголошення третій стороні (ч. 7 ст. 7 нової редакції Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»).

Декілька років тому ми вже пропонували внести до ст. 32 чинного КПК України роз'яснення термінів негласного провадження як «різновиду кримінально-процесуального доказування, здійснюваного оперативними підрозділами у передбаченому цим Кодексом порядку» та суб'єктів негласного проведення – «керівника, його заступника і працівника оперативного підрозділу, що здійснюють негласну оперативну-розшукову діяльність із розкриття тяжких і особливо тяжких злочинів за власною ініціативою або за дорученням відповідних правоохоронних органів у визначеному цим Кодексом порядку» [5, с. 139]. Вважаємо, що до цих пропозицій слід повернутися і внести відповідні доповнення до ст. 4 та інших норм проекту нового КПК.

Окремого, більш детального розгляду заслуговує також питання щодо посадової особи, яка за новим кримінальним процесуальним законодавством матиме повноваження на здійснення досудового розслідування кримінальних проступків.

Як уже вказувалося вище, у проекті нового КПК України передбачено, що досудове розслідування кримінальних проступків відбувається у формі дізнання (ст. 213), яке здійснюється згідно із загальними правилами досудового розслідування, з урахуванням положень глави 25 цього КПК (ст. 294), а п. 5 ч. 1 ст. 4 законопроекту серед інших основних термінів визначає лише значення терміну дізнання як форми досудового розслідування, у якій здійснюється розслідування кримінальних проступків.

Аналіз указаних та інших норм законопроекту нового КПК дає нам усі підстави дійти недвозначного висновку про те, що посадовою особою, уповноваженою на здійснення досудового розслідування

кримінальних проступків, може бути слідчий МВС, СБУ та органу, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства (п. 16 ст. 4 проекту КПК). Зазначимо, що у новій нормі не міститься вказівки на слідчого органів прокуратури.

З урахуванням цього, а також беручи до уваги те, що слідчий як посадова особа перелічених вище правоохоронних органів фігурує в якості чи не основного ініціатора (поряд із прокурором) процесу початку досудового розслідування (ст. 212 проекту КПК), з прийняттям нового Кримінального процесуального кодексу України у визначеній редакції та набуттям ним чинності, вже наприкінці третього – початку четвертого кварталу цього року, вищезазначені правоохоронні органи постануть перед гострою проблемою значного збільшення штатної чисельності слідчих (лише за останній рік тільки по лінії МВС України зареєстровано більше 3 млн заяв і повідомлень про злочини, з яких у поле зору й провадження слідчих потрапило менше третини). У той же час Державний бюджет країни на поточний рік не передбачає коштів на ці цілі.

Отже, виходячи із визначеної проблеми, видається доцільним дещо віддалити строки (на 3–5 років) розробки прийняття і введення у дію Закону України про кримінальні проступки або ж передбачити (на такий же період) у разі вимушеної об'єктивної необхідності скорочення цього процесу можливість проведення дізнання щодо кримінальних проступків відповідним посадовим особам органів дізнання (ст. 101 чинного КПК) як особам, що уповноважені провадити дізнання з кримінальних проступків (з визначенням такого порядку у Розділі X «Прикінцеві положення» проекту КПК).

На користь останньої позиції свідчить і ч. 3 ст. 212 проекту нового КПК, де наголошується, що у разі виявлення ознак кримінального правопорушення на морському чи річковому судні, що перебуває за межами України, досудове розслідування розпочинається негайно; відомості про нього вносяться до єдиного реєстру досудових розслідувань при першій можливості.

Слід також підкреслити, що передбачений ст. 297, 298 проекту КПК України спрощений порядок проведення досудового розслідування з кримінальних проступків та його закінчення в цілому є позитивним процесом у подальшому розвитку вітчизняного кримінального судочинства [6, с. 34-42].

Однак, як нам вважається, КПК має містити все ж таки окрему норму, яка б регламентувала такий порядок кримінального провадження (практично його окремі елементи чомусь викладені лише у ст. 298 проекту КПК, що має назву «Клопотання прокурора про розгляд обвинувального акта у спрощеному провадженні»).

Вважаємо доцільним також передбачити в цій нормі відповідні



роль і місце не тільки підозрюваного і потерпілого, а й їх представників, а також цивільних позивачів й відповідачів та їх законних представників, визначити наслідки і можливий подальший рух досудового провадження з кримінальних проступків, якщо хтось із зацікавлених осіб заперечує проти спрощеного провадження; при цьому, на наш погляд, має бути передбачений і диференційований підхід залежно від того, хто з цих осіб і з яких причин має заперечення проти спрощеного провадження, тощо.

І наостанці: цілком зрозуміло, що спрощений порядок досудового розслідування кримінальних проступків є своєрідним прототипом протокольної форми досудової підготовки матеріалів (гл. 35 чинного КПК України). Але ж бажано, щоб при підготовці проекту Закону України про кримінальні проступки до такого виду карних діянь не були механічно віднесені лише ті, що визначені в ст.425 КПК України, а й певна частина передбачених ст. 12 КК України злочинів невеликої (ч. 2) і середньої (ч. 3) тяжкості.

**Висновки.** Урахування й реалізація викладених вище пропозицій і зауважень, на нашу думку, сприятиме підвищенню якості кримінального процесуального законодавства та удосконаленню практики його застосування, реалізації завдань кримінального судочинства, а в кінцевому підсумку дозволить уникнути помилок та порушень прав людини в діяльності органів досудового розслідування [7, с. 2].

#### *Бібліографічні посилання*

1. Великий тлумачний словник ділової української мови (з дод. доповн. та CD) / Уклад. і голова ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь, 2009.
2. Про внесення змін до законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності: Закон України [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
3. Проект нового КПК України [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
4. Кримінальний кодекс України. – Харків, 2006.
5. Підюков П., Конюшенко Я. Роль і місце негласного провадження у кримінально-процесуальному доказуванні // Вісник Академії управління МВС: Наук. журнал. – 2010. – № 3 (15). – С. 133-143.
6. Сервецький І.В., Кислий А.М., Підюков П.П. Теоретичні, правові та організаційні аспекти діяльності ОВС з розгляду заяв і повідомлень про злочини на першій стадії кримінального процесу: Монографія / За заг. ред. С.М. Гусарова. – К., 2010.
7. Янукович В. Дякую за ваш повсякденний подвиг! // Іменем Закону – 2011. – № 58 (5801). – С. 2.

*Надійшла до редакції 27.11.2011*

**О.М. Руднєва**

доктор юридичних наук,  
заслужений юрист України

(Національний інститут стратегічних досліджень)

УДК 342.7

## **МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ЕКОНОМІЧНИХ ТА СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ**

У статті досліджено проблеми міжнародних стандартів соціальних та економічних прав і свобод людини. Автор аналізує різні концепції, що існують в сучасній правовій доктрині, досліджує сучасні підходи до феномена соціальних та економічних прав людини, пропонує власний погляд на сутність цих прав як міжнародних стандартів.

**Ключові слова:** економічні та соціальні права людини, міжнародний стандарт, міжнародний механізм.

В статье исследуются проблемы международных стандартов социальных и экономических прав и свобод человека. Автор анализирует различные концепции, существующие в современной правовой доктрине, исследует современные подходы к феномену социальных и экономических прав человека, предлагает собственный взгляд на сущность этих прав как международных стандартов.

**Ключевые слова:** экономические и социальные права, международный стандарт, международный механизм.

In article the issues of international standards of social and economic human rights and freedoms are researched. The author analyzes different concepts, which essence in contemporary doctrine of law, researches attributes of phenomena social and economic human rights, suggests its own position on essence of these rights as international standards.

**Keywords:** economic and social human rights, international standard, international mechanism.

**Постановка проблеми.** Реалії ХХІ ст. засвідчують зростання ролі та значення економічних та соціальних прав людини. В умовах кризових явищ, які панують у світовій економіці, проблеми недостатньої гарантованості цієї групи прав людини, їх вразливості та незахищеності у випадку економічних потрясінь зумовлюють потребу переосмислення сутності економічних та соціальних прав людини, особливостей їх забезпечення та захисту.

Зазначена теоретична проблематика особливо актуалізується на прикладі практичних проблем, що мають місце в Україні у сфері гарантування та ефективного дотримання в першу чергу соціальних

прав. Низка рішень Конституційного Суду України щодо соціальних виплат, а також загальний вектор внутрішньої соціальної політики держави викликали чималий резонанс як серед науковців, так і пересічних громадян.

Вищевикладене засвідчує актуальність та своєчасність дослідження заявленої проблематики.

**Метою** цієї статті є погляд на економічні та соціальні права людини крізь призму міжнародних стандартів, з'ясування сутності та змісту цих прав в умовах сьогодення.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Питання соціальних та економічних прав людини вивчалися в роботах таких відомих вчених, як Н. Болотіна, С. Верланов, М. Вітрук, В. Денисов, М. Козюбра, В. Костецький, Г. Мальцев, М. Матузов, П. Недбайло, О. Петришин, В. Погорілко, П. Рабінович, Ю. Тодика, О. Фрицький, С. Шевчук та інші. Серед зарубіжних вчених слід відзначити роботи таких дослідників, як Ж.-Ф. Аканджі-Комбе, М. Белл, К. Браун, Д. Гом'єн, С. Фабре, Д. Харріс та ін.

**Виклад основного матеріалу.** У правовій доктрині та працях вчених нерідко можна зустріти висловлення, що основними та фундаментальними правами людини, які потребують першочергового захисту, є громадянські та політичні права. На нашу думку, такий підхід є не зовсім коректним, оскільки він призводить до звуження значення та ролі економічних та соціальних прав людини, які розглядаються у такому випадку як факультативні або навіть другорядні. Таке ставлення до економічних та соціальних прав людини стало причиною відсутності в сучасній правовій науці комплексних досліджень цих прав і свобод.

Аналізуючи проблеми та виклики, що стоять перед людством на сучасному історичному етапі, слід підкреслити, що захист саме економічних та соціальних прав людини набуває все більшого значення. Дотепер понад 1 млрд. людей живе в умовах крайньої убогості, вони не мають житла, страждають від голоду і недоїдання, безробіття, неграмотності і хронічних захворювань. Понад 1,5 млрд. людей позбавлені можливості пити очищену питну воду і користуватися системою водопостачання і каналізації, близько 500 тис. дітей не можуть отримати навіть початкову освіту, а більше 1 млрд. дорослих не вміють писати й читати [1, с. 18]. За таких умов ефективність застосування міжнародних механізмів захисту економічних та соціальних прав людини повинна стати провідною проблемою для дослідження науковців та практиків, правозахисників, громадських діячів тощо.

Як зазначено у щорічній доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини «Про стан дотримання і захисту прав і свобод людини в Україні», бідність значної частини населення стала головним свідченням порушення прав громадян України і

унеможливлення реалізації інших прав людини. Передумовою такого становища була багаторічна невідповідність розміру мінімальної заробітної плати прожитковому мінімуму, зниження показника прожиткового мінімуму, диспропорції у пенсійному забезпеченні, заборгованість з виплати заробітної плати тощо [2].

Таким чином, проблеми забезпечення економічних та соціальних прав людини багато в чому викликані відсутністю єдиних підходів до визначення їх сутності та правової природи.

Необхідно погодитися з думкою С.О. Верланова, який зазначає, що в цілому в юридичній науці напрацьовано три основні підходи до визначення сутності аналізованої групи прав людини:

Це, по-перше, класичний підхід, який не визнає економічні та соціальні права як суб'єктивні, а розглядає їх як певні ідеали, декларації, принципи. Ці права не підлягають судовому захисту, на відміну від громадянських та політичних прав людини. У працях науковців нерідко зустрічається твердження про те, що держави забезпечують соціальні, економічні та культурні права людини виходячи з об'єктивної можливості та економічного розвитку держави тощо. Це зумовлює відсутність дієвих та ефективних механізмів захисту порушених економічних, соціальних і культурних прав на міжнародному рівні.

Другим є соціалістичний підхід, за яким економічні та соціальні права є визначальними, а громадянські та політичні розглядаються як похідні від них. Цьому сприяло домінування марксистсько-ленінської ідеології щодо визнання праці основним правом і обов'язком громадянина, що закріплювалося на конституційному рівні. Л.Д. Воєводін у 1972 р. зазначав, що соціально-економічні права є одним з головних завоювань соціалізму [3, с. 25];

Останнім є синтетичний підхід, згідно з яким усі види прав людини є універсальними, неподільними та невід'ємними [4, с. 11].

Аналіз вказаних позицій дозволяє дійти висновку, що класичний підхід до розуміння економічних та соціальних прав людини властивий для природно-правового праворозуміння, у той час як соціалістичний – для позитивізму. Провідником універсального синтетичного підходу до розуміння сутності та правової природи економічних, соціальних і культурних прав людини стала Організація Об'єднаних Націй. Так, у резолюції 32/130 Генеральної Асамблеї ООН від 16 грудня 1966 р. вказується, що всі права людини та основні свободи є неподільними та взаємозалежними. Окрім того, як зазначено у пп. б п. 1 вказаної Резолюції, повне здійснення громадянських і політичних прав неможливе без здійснення економічних, соціальних і культурних прав.

Основоположним міжнародним документом, у якому закріплюється реєстр визнаних світовим співтовариством економічних та соціальних прав і свобод людини, є Міжнародний пакт про економічні,

соціальні і культурні права, прийнятий 16 грудня 1966 р. Робота над цим документом тривала понад 20 років. Україна ратифікувала Пакт 19 жовтня 1973 р.

Уже у преамбулі Пакту країни-учасниці визнали, що згідно з Загальною декларацією прав людини ідеалу вільної людської особи, вільної від страху та нужди, можна досягти, тільки якщо будуть створені такі умови, за яких кожен може користуватися своїми економічними, соціальними і культурними правами, так само як і своїми громадянськими і політичними правами [5].

Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права є міжнародним договором, тож його ратифікація будь-якою державою зумовлює виникнення у неї зобов'язання щодо дотримання та гарантування закріплених у Пакті прав і свобод людини. Природа цього зобов'язання наділяє міжнародне співтовариство компетенцією з моніторингу дотримання країнами-учасницями положень Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права за допомогою спеціальних механізмів, розроблених договірними сторонами та ООН.

У ст. 1 Пакту, так само як і в Міжнародному пакті про громадянські і політичні права, закріплюється право народів на самовизначення. В силу цього права вони вільно встановлюють свій політичний статус та вільно забезпечують свій економічний, соціальний і культурний розвиток.

Нещодавні конфлікти, які виникли на Близькому Сході, Балканському півострові, Грузії, Арабських державах засвідчують необхідність переосмислення права на самовизначення. У багатьох суверенних державах існують окремі народи, що продовжують боротися за власну незалежність. З огляду на це, світове співтовариство повинно забезпечити баланс між принципом самовизначення народів та принципом визнання територіальної цілісності держави.

Важливим принципом, закріпленим у Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права, є принцип гендерної рівності. Так, згідно зі ст. 3 Пакту, держави, що беруть участь у ньому, зобов'язуються забезпечити рівне для чоловіків і жінок право користування всіма економічними, соціальними і культурними правами, передбаченими у цьому Пакті.

Одним з найбільш важливих економічних прав, що дає людині можливість забезпечувати своє існування, є право на працю. Держави здійснюють належні кроки для забезпечення кожній людині права на одержання можливості заробляти собі на життя працею, яку вона вільно вибирає або на яку він вільно погоджується. Право на працю відіграє ключову роль у системі економічних, соціальних і культурних прав, оскільки від можливості його реалізації дуже часто залежать інші права особи, зокрема на освіту, охорону здоров'я тощо.

Окрім власне права на працю, держави визнають право кожного на справедливі і сприятливі умови праці, включаючи, зокрема, винагороду, умови роботи, безпеки і гігієни, однакову для всіх можливість просування в роботі на відповідні більш високі ступені виключно на підставі виробничого стажу і кваліфікації. Справедливий розмір заробітної плати тих, хто працює, повинен бути достатнім для того, щоб забезпечити задовільне існування для них і їхніх родин.

Окремим правом, що закріплюється у ст. 7 Пакту, є право на відпочинок, дозвілля і розумне обмеження робочого часу й оплачувану періодичну відпустку, так само, як і винагороду за святкові дні.

Зауважимо, що вказані положення Пакту щодо гарантування трудових прав закріплюють загальні обов'язки держав-учасниць. На виконання вказаних вимог Пакту та на конкретизацію їх змісту було зроблено та ухвалено чимало спеціальних актів, зокрема Міжнародною організацією праці.

Стаття 8 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права закріплює право кожної людини створювати для здійснення і захисту своїх економічних і соціальних інтересів професійні спілки і вступати до таких за своїм вибором при єдиній умові дотримання правил відповідної організації. Пакт гарантує право професійних спілок функціонувати безперешкодно без будь-яких обмежень, крім тих, котрі передбачаються законом і які необхідні в демократичному суспільстві в інтересах державної безпеки чи суспільного порядку чи для охорони прав і свобод інших. Пакт також передбачає право на страйк за умови його здійснення відповідно до законів кожної країни. У той же час державам забороняється приймати законодавчі акти на шкоду вказаним гарантіям, чи застосовувати закон таким чином, щоб наносився збиток цим гарантіям. Положення Пакту доповнюються у Конвенції Міжнародної організації праці 1948 р. щодо свободи асоціацій і захисту права на організацію.

Ще однією проблемою, яка має важливе значення для кожної людини, однак далеко не завжди вирішується державами належним чином, є соціальне забезпечення. У цьому контексті слід говорити про великий спектр проблем, зокрема медичне обслуговування, допомога при інвалідності, старості, втраті годувальника, вагітності та пологах, травмах на виробництві тощо. Стаття 9 Пакту встановлює, що держави визнають право кожної людини на соціальне забезпечення, включаючи соціальне страхування.

Важливу увагу Пакт приділяє захисту інших прав людини, зокрема шляхом визнання права на укладення шлюбу за вільною згодою, особливої охорони матерів протягом розумного строку після пологів, охорони і допомоги всім дітям і підліткам без будь-якої дискримінації тощо.

Оскільки однією з найбільш актуальних проблем сучасності є бід-

ність, а основним завданням ООН – її подолання, важливого значення набуває ст. 11 Пакту, яка закріплює визнання права кожного на достатній життєвий рівень для нього самого і його родини, що включає достатнє харчування, одяг і житло, і на безупинне поліпшення умов життя.

Окрім соціальних і економічних прав людини Пактом захищаються й культурні права, зокрема право кожної людини на освіту, свободу вибору шкіл для дитини, право кожної людини на участь у культурному житті, користування результатами наукового прогресу і їхнього практичного застосування, свободу наукових досліджень і творчої діяльності.

Таким чином, Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права закріплює міжнародні стандарти економічних та соціальних прав людини. З іншого боку, універсальність та гарантованість цих стандартів забезпечується механізмом їх реалізації, передбаченим у самому Пакті.

Так, положення Пакту після процедури ратифікації стають частиною внутрішнього законодавства країни-учасниці. Це означає, що кожен громадянин держави, яка приєдналася до акта, має право при захисті своїх порушених, оспорюваних або невизнаних прав посилається на положення Пакту як на внутрішній закон. Однак це стосується лише так званих «самовиконуваних» норм, які сформульовані імперативно, тож не вимагають прийняття додаткових внутрішніх законів. Що ж стосується «несамовиконуваних» норм, то вони лише зобов'язують державу у подальшому вчиняти певні дії (створити умови, прийняти акти, здійснювати діяльність тощо). Як наслідок, громадянин не вправі звертатися до судових органів із посиланням на порушення такого положення Пакту.

У межах ООН створено спеціальний орган – Комітет ООН з економічних, соціальних і культурних прав, на який покладено функції моніторингу дотримання державами-учасницями зобов'язань, взятих на себе за Пактом. Цей Комітет було створено рішенням Економічної і Соціальної Ради (ЕКОСОП) у 1985 р.

Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права покладає на держав-учасниць обов'язок раз на п'ять років подавати періодичну доповідь, у якій звітувати про всі заходи, що були здійснені за звітний період для виконання вимог забезпечення економічних, соціальних і культурних прав, які захищаються Пактом.

Розгляд Комітетом доповіді держави – це фактично можливість публічного розгляду та вивчення урядової політики, яка стосується економічних, соціальних і культурних прав [6, с. 54]. За результатами розгляду періодичної доповіді держави Комітет приймає заключний коментар, в якому викладається ухвалене рішення щодо стану дотри-

мання економічних, соціальних і культурних прав у державі, доповідь якої розглядалася. У разі виявлення порушень положень Пакту Комітет вказує на це у заключних коментарях та ставить вимогу перед державою щодо виправлення цих порушень.

Додатковою гарантією виконання державами-учасницями Пакту своїх зобов'язань є запровадження процедури отримання та розгляду індивідуальних та колективних повідомлень від фізичних осіб. Така процедура закріплена у Факультативному протоколі до Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, який було підписано Україною 10 грудня 2008 р.

Окремим механізмом захисту економічних та соціальних прав людини є процедура розслідування, яка передбачена ст. 11 вказаного Факультативного протоколу. Так, Комітет може призначити одного або кількох своїх членів для проведення розслідування й термінового подання доповіді Комітетові. У тих випадках, коли це виправдано, і за згодою держави-учасниці, розслідування може включати відвідування її території.

Особливою гарантією ефективного моніторингу дотримання державами положень Пакту є можливість недержавних організацій направляти до Комітету свої альтернативні доповіді щодо дотримання економічних, соціальних і культурних прав, а також на відповідних сесіях Комітету надавати таку інформацію усно.

**Висновки.** Отже, на підставі викладеного можна констатувати, що у сучасних умовах економічні та соціальні права людини набувають значної актуальності. Це вимагає від світового співтовариства переосмислення їх сутності та правової природи та запровадження нових механізмів, які б сприяли їх ефективнішому забезпеченню.

Міжнародні стандарти соціальних та економічних прав людини закріплені цілою низкою міжнародних та регіональних документів, базовим серед яких є Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права. Цим документом впроваджено новий синтетичний підхід до розуміння сутності економічних та соціальних прав людини.

Наша держава є учасницею Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, тож зобов'язана застосовувати положення цього Пакту у внутрішньому правопорядку. Україна також визнала Факультативний протокол до Пакту, наслідком чого, з одного боку, є розширення можливостей кожної особи захистити свої права, звернувшись до Комітету, через механізм індивідуальних скарг, а з іншого – посилення відповідальності держави в цілому та закріплення додаткових зобов'язань щодо подання періодичної звітності органам ООН про дотримання міжнародних стандартів економічних та соціальних прав людини.

#### *Бібліографічні посилання*

1. Дотримання економічних, соціальних і культурних прав в Україні. – Х., 2009.
2. Про стан дотримання і захисту прав і свобод людини в Україні [Електронний



ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2778-15>.

3. Воеводин Л.Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. – М., 1972. .

4. Верланов С.О. Економічні і соціальні права людини: європейські стандарти та їх впровадження в юридичну практику України (загальнотеоретичне дослідження) / Ре-дкол.: М.П. Рабінович та ін. – Львів, 2009.

5. Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права від 16.12.1966 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995\\_042](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_042).

6. Лицина И.Ю. Международные механизмы защиты прав человека. – Х., 2001.

Надійшла до редакції 12.03.2012

**В.В. Доненко**

кандидат юридичних наук, доцент

(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.951

## **СТАНОВЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ**

Розглянуто питання становлення публічного адміністрування у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

*Ключові слова:* публічне адміністрування, безпека дорожнього руху, Державна автомобільна інспекція.

Рассматривается вопрос становления публичного администрирования в сфере безопасности дорожного движения.

*Ключевые слова:* публичное администрирование, безопасность дорожного движения, Государственная автомобильная инспекция.

The question of becoming of public administration in the field of safety of travelling motion is considered in this article.

*Keywords:* public administration, safety of travelling motion, State motor-car inspection.

**Постановка проблеми.** Сучасне адміністративне право перебуває у стані системної трансформації, параметри якої визначені Концепцією адміністративної реформи в Україні. Відповідно до її положень формується нова ідеологія взаємовідносин між державою і громадянином. Слід підтримати позицію А.Т. Комзюка, що хоча дослідженню розвитку адміністративного права було присвячено чимало праць учених-адміністративістів, вважати, що всі проблеми вже вирішено, навряд чи можна. Про це свідчить узагальнення останніх публікацій у цій сфері, у яких триває обговорення зазначених проблем. Свідченням потреби в продовженні наукового пошуку в цій сфері є не тільки практично пов-

на незавершеність реалізації Концепції реформи адміністративного права України, а також розпочате у 2010 р. широкомасштабне реформування системи органів виконавчої влади, діяльність яких регулюється переважно нормами адміністративного права [1; 2, с. 206].

Докорінних змін зазнає адміністративно-правова доктрина, оновлюється адміністративне законодавство, у практичну площину переведені теоретичні доробки щодо адміністративної юстиції. У результаті адміністративне право перетворилося з права державного управління на галузь, яка нормативно визначає і регулює права та обов'язки публічної адміністрації щодо суб'єктів громадянського суспільства. Вона стає обов'язковим чинником формування правової держави. Оновлена сутність адміністративного права віддзеркалена у змісті його предмета. Відповідно до сучасних уявлень він складається з відносин: а) публічного управління, або публічно-управлінських відносин; б) відносин, що виникають при наданні адміністративних послуг; в) відносин відповідальності публічної адміністрації, або судового і адміністративного оскарження її дій; г) відносин відповідальності за порушення загальнообов'язкових правил, установлених публічною адміністрацією.

Центральне місце у забезпеченості системності предмета адміністративного права належить категоріям «публічна адміністрація», «публічне адміністрування», «відносини адміністративних зобов'язань» тощо.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Дослідження питань діяльності публічної адміністрації здійснено в працях В.Б. Авер'янова, Н.В. Александрової, А.Т. Комзюка, Т.О. Коломоець, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінного, С.М. Мосьондза, Р.С. Мельника, Т.П. Мінки, С.Г. Стеценка, Д.В. Приймаченка, В.П. Тимощука, А.М. Школика та ін.

У сучасних умовах розвитку демократичної держави, де запроваджуються європейські стандарти та в основу державних пріоритетів покладається забезпечення публічно-правових інтересів, змінюються форми реалізації владних повноважень публічної адміністрації. Публічна адміністрація в адміністративному праві європейських країн здебільшого визначається як сукупність органів та установ, які реалізують публічну владу шляхом виконання закону, підзаконних актів та вчинення інших дій у публічних інтересах. Таке її розуміння є актуальним і для української правової системи [3].

На думку В.Б. Авер'янова, до публічної сфери належать відносини, що розвиваються за участю суб'єктів публічної адміністрації: 1) щодо прийняття індивідуальних рішень стосовно реалізації суб'єктивних прав приватних (фізичних і юридичних) осіб; 2) щодо забезпечення умов для належного виконання приватними особами покладених на них законом загальних обов'язків (наприклад, у зв'язку зі справлянням податків; 3) щодо застосування заходів

адміністративного примусу (які не зводяться тільки до накладення адміністративних стягнень [4, с. 11]).

За твердженням Є.В. Курінного, якому належить одне з фундаментальних досліджень предмета та об'єкта адміністративного права України, відносини, що складають предмет адміністративного права, характеризуються значним динамізмом і нестабільністю правової регламентації. Обслуговуючи різноманітні соціальні процеси, окремі групи цих відносин з часом втрачають свою актуальність та суспільне призначення. Постійно змінюючись і коригуючись, система публічних потреб спричиняє зміни і коригування адміністративно-правових норм. Це породжує нові або оновлені суспільні відносини у владно-управлінській сфері, які можуть мати інші ознаки та властивості [5].

Утім, на наш погляд, основне наукове завдання полягає у визначенні оптимального структурно-функціонального режиму діяльності у сфері адміністративно-публічного забезпечення безпеки дорожнього руху. Перед нами постає вивчення наукової проблеми, яка полягає у трансформації надбань, що впливають на створення нової доктрини адміністративного права, становлення категорії «публічна адміністрація», яка в узагальненому вигляді може бути репрезентована як обов'язкова складова правової демократичної держави, де нормативно не тільки визнаються її відповідальність перед людиною, де права та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а й існує сталий механізм його забезпечення, побудований на європейських принципах людиноцентристської ідеології. В основі зміни ролі адміністративного права лежить концептуальна зміна характеру відносин між людиною і державою, яка була закріплена у ст. 3 Конституції України: визнання того, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності всіх державних і правових інститутів суспільства, пріоритетність зазначених прав перед іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави. Як наслідок, вважає знаний адміністративіст А.Т. Комзюк, пріоритетом наукового пошуку, зокрема й науки адміністративного права, стали проблеми правозабезпечувальної та правозахисної діяльності державних органів, органів виконавчої влади, інших державних і недержавних органів, які виконують функції управлінського (внутрішньоорганізаційного) характеру. Отже, особливість сучасного етапу розвитку і реформування адміністративного права полягає в тому, що воно має бути спрямоване саме на утвердження пріоритету прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб у всіх сферах суспільних відносин [2, с. 210].

**Виклад основного матеріалу.** Сьогодні наукове осмислення і подальша розробка теорії публічної адміністрації є одним з головних напрямів доктринального оновлення адміністративного права Украї-

ни, найважливішим підґрунтям його трансформації у сучасну юридичну галузь європейського змісту.

Публічна адміністрація в адміністративному праві європейських країн найчастіше визначається як сукупність органів та установ, які реалізують публічну владу шляхом виконання закону, підзаконних актів та вчинення інших дій в публічних інтересах. Таке її розуміння є актуальним і для української правової системи [4].

Реформування публічної адміністрації є виконанням суспільного замовлення на ефективні, відповідальні та відкриті інститути виконавчої влади і місцевого самоврядування, тобто і на належне урядування.

Метою реформування є формування ефективної системи публічної адміністрації, що надаватиме якісні публічні послуги громадянам на рівні, який відповідає європейським стандартам, забезпечуватиме оптимальне використання коштів та буде здатна вчасно і адекватно реагувати на соціально-економічні, зовнішньополітичні та інші виклики.

Для досягнення мети реформування публічної адміністрації в ході її проведення повинна впроваджуватись ідеологія “служіння суспільству” як принципу функціонування публічної адміністрації та мають бути вирішені завдання щодо:

1) формування стабільної та ефективної організації та діяльності виконавчої влади насамперед шляхом інституційного розмежування політичних та адміністративних функцій в системі виконавчої влади;

2) організації професійної, політично нейтральної та відкритої публічної служби шляхом відокремлення політичних посад від посад публічної служби, встановлення правових механізмів захисту публічних службовців від незаконних політичних впливів, запровадження відкритого конкурсу при прийнятті на публічну службу та службовому просуванні тощо;

3) створення системи спроможного місцевого самоврядування шляхом децентралізації публічних завдань (повноважень) та ресурсів, створення економічно самодостатніх суб’єктів місцевого самоврядування у сільській місцевості;

4) зміцнення статусу приватних осіб у відносинах з органами публічної адміністрації шляхом справедливого правового регулювання адміністративної процедури, впровадження нових організаційних форм та стандартів якості адміністративних послуг, удосконалення механізму правового захисту приватних осіб у відносинах з публічною адміністрацією;

5) гарантування підконтрольності публічної адміністрації політичній владі та суспільству шляхом удосконалення і посилення контрольних функцій Верховної Ради України, місцевих рад та фінансового контролю, розвитку системи адміністративного судочинства, залу-

чення громадськості до участі в управлінні публічними справами.

З метою досягнення європейських стандартів належного урядування організація та діяльність органів публічної адміністрації має будуватися на таких принципах:

- верховенства права, зокрема як пріоритету прав та свобод людини і громадянина, гуманізму та справедливості в діяльності публічної адміністрації;

- законності як діяльності публічної адміністрації на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

- відкритості як оприлюднення та доступності для громадян інформації про діяльність та рішення публічної адміністрації, а також надання публічної інформації на вимогу громадян;

- неупередженості як обов'язку публічної адміністрації та її посадових осіб безсторонньо ставитися до всіх учасників правовідносин, заявляти про конфлікт інтересів у разі його наявності та вживати заходів для його подолання;

- пропорційності як вимоги щодо обмеження рішень публічної адміністрації метою, якої необхідно досягти, умовами її досягнення, а також обов'язку публічної адміністрації зважати на негативні наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності;

- ефективності як обов'язку публічної адміністрації забезпечувати досягнення необхідних результатів у розв'язанні покладених на неї завдань при оптимальному використанні публічних ресурсів;

- підконтрольності як обов'язкового внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації, в тому числі судового;

- відповідальності як обов'язку публічної адміністрації нести юридичну відповідальність за прийняті рішення, дії та бездіяльність.

Зроблено висновок, з яким слід якщо не погодитись, то принаймні врахувати у подальшому запровадженні публічної адміністрації, просуванні адміністративної реформи, про те, що публічна адміністрація й надалі залишається неефективною, схильною до корупції, внутрішньо суперечливою, надмірно централізованою, закритою від суспільства і відірваною від потреб людини. В цілому на організаційну структуру апарату управління, його кадровий склад, форми і методи діяльності значною мірою впливають стереотипи колишньої командно-адміністративної системи, а також вади, притаманні існуючій системі публічного управління, неадекватні умовам політичної та економічної багатоманітності й роздержавлення усіх форм суспільного життя. Основними причинами такого стану є: 1) незавершеність трансформації Кабінету Міністрів України в орган політичного керівництва: нечітке розмежування функцій щодо формування та реалізації державної політики між вищими органами влади – Президентом Ук-

раїни та Кабінетом Міністрів України; незабезпеченість наступництва під час зміни Кабінету Міністрів України; 2) нераціональна система органів виконавчої влади на центральному рівні: необґрунтовано велика кількість центральних органів виконавчої влади, фактично рівних за статусом міністерствам, нечітка класифікація центральних органів виконавчої влади, значна різноманітність їх видів породжують часті та невиправдані зміни статусу органів, зумовлюють загальну нестабільність системи; незавершеність розмежування в системі між органами функцій з формування та реалізації державної політики, таких як управління державною власністю, нагляд та контроль, надання адміністративних послуг тощо; галузевий принцип утворення багатьох центральних органів виконавчої влади та породжувані цим конфлікти функцій і надмірна організаційна фрагментація відповідальності за державну політику; значна невизначеність щодо внутрішнього розподілу відповідальності за функції в системі центральних органів виконавчої влади, що спричиняє дублювання діяльності, розпорошення та нераціональне використання людських та фінансових ресурсів; 3) неефективна організація виконавчої влади на місцевому рівні: неефективний механізм взаємодії Кабінету Міністрів України з місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування; 4) неефективне місцеve самоврядування та нераціональний адміністративно-територіальний устрій: фінансова неспроможність базової ланки місцевого самоврядування; відсутність чіткого розподілу повноважень і відповідальності між органами місцевого самоврядування різного рівня; відсутність повноцінного місцевого самоврядування на рівні району; значні відмінності у розмірах районів; диспропорція у розвитку регіонів і районів; незабезпеченість інституційної пам'яті та наступництва місцевої влади під час змін політичної влади; 5) неефективна публічна служба: значна плінність кадрів і неналежний професійний рівень персоналу; суб'єктивізм в управлінні публічною службою; покладення на публічних службовців політичних функцій та незахищеність публічних службовців від партійно-політичних впливів; неналежний рівень професійної освіти та підвищення кваліфікації публічних службовців, особливо посадових осіб місцевого самоврядування; 6) відсутність паритетних засад у відносинах приватних фізичних та юридичних осіб з органами публічної адміністрації: неналежне правове регулювання відносин між приватними особами та публічною адміністрацією – фактична перевага відомчих інтересів, формалізм, бюрократія, корупція; проблеми доступу до публічної інформації; зволікання із становленням системи адміністративних судів, їх перевантаженість, тривалі строки розгляду справ тощо [6, с. 221-223. Зазначене свідчить про необхідність реформування публічної адміністрації в Україні та вказує на прями реформи, які мають

бути враховані при дослідженні проблем публічного адміністрування у сфері безпеки дорожнього руху.

На наш погляд, завдання перш за все полягає у здійсненні зазначених кроків у реформуванні органів публічного адміністрування сферою безпеки дорожнього руху. Це питання ми маємо можливість розглянути, спираючись на дослідження Т.О. Коломоєць, на думку якої, діяльність публічної адміністрації (публічне адміністрування) – це сукупність організаційних дій, діяльності та заходів, які виконуються різними суб'єктами та інституціями на основі закону та у межах, визначених законами для досягнення публічного інтересу. Доповнюючи дефініцію певними уточненнями, Т.О. Коломієць пропонує визначити діяльність публічної адміністрації як сукупність організаційних дій та діяльність органів (установ, організацій), наділених властивостями публічної влади, основою діяльності яких є забезпечення виконання чинного законодавства в публічних інтересах [9, с. 168].

Діяльність органів публічної адміністрації відбувається у відповідних формах. На думку переважної більшості вчених-адміністративістів, слід використовувати поняття, які були притаманні державному управлінню, з урахуванням сучасних змін, що відбуваються при оновленні змісту доктрини адміністративного права. Тому через вдосконалення форм діяльності публічної адміністрації спробуємо виявити проблеми та виокремити шляхи їх вирішення.

Основними недоліками, вадами у дослідженні цих питань та практичному їх втіленні в діяльність конкретних уповноважених на здійснення забезпечення безпеки дорожнього руху органів публічної адміністрації (органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших органів, наділених владними повноваженнями) були такі: спроби реформування здійснювалися за пострадянським поняттями саме адміністративного права як управлінського права, що захищає перш за все владу, її органи, закони, приписи, заборони, а захист прав людини і громадянина має похідний характер. Саме таким чином формувалися відповідні органи, інститути, які як зовнішньо, так і внутрішньо (а це головне!) повторювали аналоги радянської пори. Одним з таких прикладів є реформування одного з центральних правоохоронних органів держави – Міністерства внутрішніх справ України. За висновками Є.В. Курінного, в умовах української незалежної держави державне управління здійснюється за допомогою механізмів посттоталітарної владно-управлінської моделі, елементи якої теж не завжди придатні для першочергової реалізації складових об'єктів управлінських галузей права [5, с. 254]. На думку автора одного з останніх та ґрунтовних досліджень в Україні «Теорія і практика реформування системи органів МВС України: адміністративно-правові засади» І.В. Зозулі, система органів МВС України все ще має багато

невирішених проблем, пов'язаних із невідповідністю їх діяльності саме міжнародним стандартам захисту прав людини, каральною спрямованістю, дублюванням функцій з іншими правоохоронними органами, громіздким центральним апаратом; необґрунтованими виявилася стратегія, тактика, програма, план, сценарій реформування, негативно проявилася відсутність ідеології, методології та відповідного нормативно-правового забезпечення процесу реформування. Автор підкреслює, що неможливо розробляти стратегію реформування ОВС України без розуміння її сутності та зв'язку з іншими правоохоронними органами держави, а також уяви про базові принципи побудови тієї ж концепції реформування або теоретичного обґрунтування досі відсутньої національної моделі міліцейської (поліцейської) організації [8, с. 1].

Правоохоронна система України сьогодні не здатна ефективно виконувати покладені на неї державою функції та завдання і ще не позбулася таких негативних наслідків радянської правоохоронної системи, як надмірна централізація, мілітаризація, бюрократизм і карально-репресивний характер службової діяльності. Усі ці вади характерні й для сучасної міліції, свідченням чого є численні нарікання на її діяльність з боку населення та громадських організацій, у тому числі й правозахисних. Крім того, кардинального перегляду потребує перелік завдань, функцій та повноважень міліції, а її структура, форми та напрямки взаємодії і координації з іншими правоохоронними органами, методика оцінювання якості правоохоронної діяльності міліції – удосконалення. Більш дієвим повинен стати цивільний контроль за її діяльністю [9, с. 1].

Втім, майже всі спроби реформування відбуваються виокремлено, виключно в системі МВС, без урахування потреб реформування інших правоохоронних органів, яскравим прикладом чого є Закон України «Про міліцію» (1990 р.) На тлі, так би мовити, «самостійного», «уособленого» реформування МВС України спроби реформування Державтоінспекції МВС України (яка є і залишається структурним підрозділом МВС України) чомусь спрямовувалися лише на реформування виключно цього підрозділу, без урахування необхідності узгодженості таких дій з потребами як Міністерства внутрішніх справ, так і всієї правоохоронної системи в цілому. З одного боку, це данина радянському функціональному перевантаженню Державтоінспекції завданнями із забезпечення безпеки дорожнього руху на фоні інших суб'єктів. Однією з причин такого стану, на наш погляд, є зловживання застосуванням заходів державного примусу – продукту спотвореного розуміння призначення адміністративного права. Як слушно підкреслював В.Б. Авер'янов, «сьогодні конче потрібно докорінно змінити пануючий стереотип сприйняття громадською думкою самої



галузі адміністративного права, яке зазвичай асоціюється у населення з розпорядчим втручанням у становище приватних осіб, заборонами, примусом, заходами відповідальності до цих осіб. З урахуванням цього авторитетний російський правознавець Ю. Тихомиров досить влучно назвав радянське адміністративне право «страшилкою» минулих десятиліть. Це дуже стійка традиція, що властива загалом пострадянській юридичній науці та практиці, включаючи й українську. У багатьох конкретних випадках дії адміністративного права ця стара традиція має зовсім недемократичний (точніше – антидемократичний) вияв. Але за багато років існування колишньої партійно-тоталітарної держави ми так до цього звикли, що навіть не помічаємо неприйнятності подібного становища» [10, с. 79].

**Висновки.** На жаль, така традиція перейшла не тільки в підручники та посібники, а й у площину наукових досліджень, де досліджувалася майже виключно діяльність Державтоінспекції, перевантаженої контрольно-наглядовими (притаманними здебільшого інспекціям) та юрисдикційними повноваженнями, які є візиткою поліцейської діяльності. Втім, захоплення цією структурою надання послуг було надмірно комерціалізовано на тлі недорозвинутих відносин надання послуг в цілому як у законодавстві, так і у свідомості громадян, що завдало певної шкоди цьому важливому інституту громадянського суспільства – забезпеченню органами публічної адміністрації безпеки дорожнього руху.

#### *Бібліографічні посилання*

1. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/ 2010.
2. *Комзюк А.Т.* Напрямки розвитку адміністративного права України в контексті пріоритетного забезпечення прав і свобод людини і громадянина // Вісник Харків. націон. ун-ту внутр. справ. – 2011. – Спецвипуск № 2 (53). – С. 206-215.
3. *Кузьменко О.В.* Правова детермінація поняття «публічне адміністрування» // Юридичний вісник. – 2009. – № 3 (12).
4. *Аверьянов В.Б.* Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції // Право України. – 2006. – № 5. – С. 11-17.
5. *Курінний Є.В.* Предмет і об'єкт адміністративного права України: Монографія. – Дніпропетровськ, 2004.
6. Розвиток публічного права в Україні: Доповідь за 2007 – 2008 рр. / За заг. ред. Н.В. Александрової, І.Б. Коліушка. – К., 2009.
7. *Коломоєць Т.О.* Адміністративне право України: Академ. курс: Підруч. – К., 2011.
8. *Зозуля І.В.* Теорія і практика реформування системи органів МВС України: адміністративно-правові засади: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. – Дніпропетровськ, 2011.
9. *Ковальська В.В.* Міліція в системі правоохоронних органів держави (адміністративно-правові аспекти): Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. – К., 2009.
10. *Авер'янов В.Б.* Принцип верховенства права у сфері виконавчої влади: питання теорії та практика реалізації // Право України. – 2010. – № 3. – С. 72-79.

*Надійшла до редакції 01.03.2012*

**А.М. Ключко**

кандидат педагогічних наук  
(Харківський національний  
університет внутрішніх справ)

УДК 347.998.85 (043.3)

## **ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

Визначено поняття та зміст кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України, проаналізовано проблеми якісного відбору і підготовки майбутніх професіоналів та збереження існуючого професійного ядра органів і підрозділів внутрішніх справ.

***Ключові слова:** кадрове забезпечення, органи внутрішніх справ, професіоналізм, верховенство права, чинне законодавство.*

Определяются понятие и содержание кадрового обеспечения органов внутренних дел Украины, анализируются равнозначных проблемы качественного отбора и подготовки будущих профессионалов и сохранения существующей профессиональной основы органов и подразделов внутренних дел.

***Ключевые слова:** кадровое обеспечение, органы внутренних дел, профессионализм, верховенство права, действующее законодательство.*

A concept and maintenance of the skilled providing of organs of internal affairs of Ukraine is determined in the article. The problems of high-quality selection and preparation of future professionals and maintenance of existent professional kernel of organs and subsections of internal affairs are studied and analysed.

***Keywords:** skilled providing, organs of internal affairs, professionalism, supremacy of right, current legislation.*

**Постановка проблеми.** Сучасний розвиток державної виконавчої влади поставив на порядок денний необхідність проведення в органах внутрішніх справ якісно нової кадрової політики. Однак справа ускладнюється тим, що реформування кадрової роботи доводиться здійснювати у несприятливих умовах: реалії суспільного життя призвели до різкого збільшення навантаження на особовий склад органів внутрішніх справ, плинності кадрів, падіння моралі і духовності окремих працівників, порушення ними законності.

У той же час злочинність за ознаками спеціалізації та кваліфікації стає все більш професійною та організованою. Для того щоб протидіяти злочинності ефективно і відповідно до закону, необхідно підвищувати майстерність особового складу органів внутрішніх справ,

комплектувати їх належно підготовленими кадрами, забезпечити нормативно-правове регулювання їхньої діяльності. Вирішення зазначених проблем неможливе без вивчення поняття та сучасного стану кадрового забезпечення органів внутрішніх справ, що зумовлює якісну підготовку персоналу ОВС, яка є одним із важливих елементів успішної протидії злочинності та іншим правопорушенням.

**Виклад основного матеріалу.** Кадрове забезпечення в органах внутрішніх справ – це виконання завдання соціального забезпечення систем та процесів управління у сфері охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю шляхом залучення людей, які відповідають певним вимогам, до реалізації трудових функцій в організаційних рамках МВС України та його структурних підрозділах.

Кадрове забезпечення включає в себе два основних напрями:

- 1) діяльність із удосконалення структури системи;
- 2) організаційну роботу з персоналом.

Обидва напрями кадрового забезпечення органів внутрішніх справ будуються на основі права й органічно поєднуються з правовим регулюванням кадрової роботи.

В основу кадрового забезпечення закладений весь комплекс робіт з підбору, розстановки, переміщення, навчання, виховання та вивільнення кадрів органів та підрозділів внутрішніх справ..

Прийнято вважати за основу такі елементи роботи з кадрами в органах внутрішніх справ: організаційно-штатна робота; підбір кадрів; розстановка кадрів; підготовка кадрів; присвоєння спеціальних звань; оцінка кадрів; забезпечення службового просування кадрів; виховання кадрів; соціальне забезпечення кадрів; стимулювання службової активності кадрів; зміцнення законності і дисципліни в діяльності кадрів; звільнення кадрів; робота з ветеранами.

Вимоги практичної кадрової роботи зумовлюють доповнення вищезазначеного переліку такими елементами роботи з персоналом: визначення кількості працівників; ступінь їх підготовки; посадове становище; робота з резервом; стимулювання службової активності; виховання кадрів; професійна підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації.

Весь комплекс відносин, що виникають у роботі з кадрами, знаходиться під регулюючою дією права.

На наш погляд, кадрове забезпечення – це функція адміністративної діяльності, спрямована на реалізацію завдань щодо управління персоналом.

Визначають такі основні завдання кадрового забезпечення в діяльності ОВС:

- вдосконалення нормативно-правового регулювання роботи з кадрами;

- вжиття в межах своєї компетенції заходів із реалізації державної кадрової політики в системі МВС;
- організація відбору і комплектації органів внутрішніх справ на рівні, необхідному для виконання оперативно-службових завдань і покращення якісного складу кадрів органів внутрішніх справ;
- забезпечення встановленого порядку проходження служби в органах внутрішніх справ;
- організація системи професійної підготовки кадрів, забезпечення її відповідності потребам органів внутрішніх справ.

Для характеристики кадрового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ слід з'ясувати співвідношення таких понять, як «кадри» та «персонал».

Поняття «кадри» визначається як основний склад працівників організації; усі постійні працівники. Основна розбіжність між поняттями «кадри» та «персонал», з формального боку, полягає в їхньому мовному походженні; за своїм змістом ці поняття є синонімами.

У діяльності ОВС тривалий час використовувався виключно термін «кадри». Вважалось, що кадри органів внутрішніх справ – це всі особи, які проходять державну службу в органах та підрозділах системи МВС. Але останніми роками у зв'язку з наростанням науково-технічного прогресу підрозділи органів внутрішніх справ почали залучати значну кількість спеціалістів, які відповідають за різноманітні напрями забезпечення діяльності правоохоронних органів. Термін «кадри» потребував розширення, оскільки не враховував у своєму змісті значну частину працівників, які надають допомогу в організації роботи основних підрозділів органів внутрішніх справ. Іншими словами, коло осіб, які забезпечують діяльність ОВС, є настільки широким, що термін «кадри» вимагав зміни на «персонал».

О.М. Бандурка вважає поняття «кадри» та «персонал» тотожними: «кадри або персонал – це основний штатний склад працівників організації, які виконують різні організаційно-технологічні та виробничо-господарські функції» [1, с. 67].

На думку багатьох сучасних вчених та практиків, введення терміна «персонал» як множини від слова персон (особистість, особа) замість терміна «кадри» відбиває зміни щодо сприйняття людей на виробництві, тенденцію до переходу від ресурсного, споживчого ставлення до працівників до гуманістичного, до сприйняття персоналу як головного надбання підприємства в силу унікальності його якостей та безмежності можливостей [2, с. 18]. В.М. Плішкін визначав, що «кадри органів внутрішніх справ – це сукупність осіб, котрі виконують як основну професію або фах нормативно-службові обов'язки в межах штатної чисельності органу чи підрозділу внутрішніх справ і одержують за це винагороду у вигляді грошового утримання» [3, с. 23].

Вважаємо доцільним залежно від змістовної конструкції тексту використовувати як термін «персонал органів внутрішніх справ», так і термін «кадри», вважаючи, що вони відрізняються за мовним походженням, збігаючись за сутністю; в цьому ми погоджуємось із позицією О.Ю. Синявської [4, с. 121].

У науковій літературі зустрічаються різні класифікації кадрів (персоналу). Називають об'єктивну, посадову, професійну, юридичну, функціональну та інші види класифікації. Усі вони будуються відповідно до конкретних управлінських завдань.

У цілому ж проблема класифікації кадрів (персоналу) в органах внутрішніх справ вирішена стосовно критерію наявності (відсутності) у працівників спеціальних звань, встановлених у системі МВС України. Це цілком природно, оскільки органи внутрішніх справ належать до систем спеціалізованого військового типу.

На сьогоднішній день існує така класифікація персоналу органів внутрішніх справ:

- 1) атестований персонал органів та підрозділів внутрішніх справ;
- 2) цивільний персонал або службовці, які частково наділені повноваженнями кадрів органів внутрішніх справ;
- 3) допоміжний і обслуговуючий (технічний) персонал.

Службовці органів внутрішніх справ мають такі ознаки:

- це особи, які постійно або тимчасово виконують певні трудові функції в органах внутрішніх справ (в їх підрозділах та установах);
- виконання таких функцій передбачене їх основною професією або спеціальністю;
- здійснення цих функцій відбувається за плату.

У *широкому розумінні* до службовців органів внутрішніх справ відносять громадян, які постійно або тимчасово в якості основної професії чи спеціальності на платній основі виконують певні трудові функції в органах внутрішніх справ, установах, підприємствах, підвідомчих МВС України.

Працівники органів внутрішніх справ – це різновид державних службовців. Як і державні службовці, вони виконують завдання і функції держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Однак дія Закону України «Про державну службу» [5], згідно з яким всі державні службовці класифікуються за посадами семи категорій та п'ятнадцяти рангів, на працівників органів внутрішніх справ не поширюється. Їх статус визначається Конституцією України, Законом України «Про міліцію», іншими актами чинного законодавства.

Виділяють *чотири види* працівників органів внутрішніх справ: посадові особи, представники адміністративної влади, фахівці (спеціалісти) та допоміжний (обслуговуючий) персонал.

*До посадових осіб* відносять тих працівників органів внутрішніх

справ, які мають право приймати осіб на службу, призначати на посаду, звільняти зі служби, присвоювати спеціальні звання (наприклад, начальники управлінь МВС України, ректори вищих навчальних закладів МВС України).

До *представників влади* відносять осіб, яким присвоєно спеціальне звання міліції чи внутрішньої служби і які виконують функції щодо охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки та боротьби зі злочинністю. Вони мають право надавати обов'язкові для виконання вказівки особам, не підпорядкованим їм по службі, у зв'язку із реалізацією повноважень згідно з чинним законодавством. До представників влади можна віднести більшість працівників органів внутрішніх справ.

До *фахівців (спеціалістів)* органів внутрішніх справ відносять операторів засобів комп'ютерної техніки, бухгалтерів, медичних працівників, що працюють в медичних закладах системи МВС, викладачів відомчих навчальних закладів тощо.

До *допоміжного персоналу* належать працівники, що виконують обов'язки щодо забезпечення управлінського процесу, нормального функціонування органів внутрішніх справ у цілому (секретарі, друкарки, водії тощо).

Окремі працівники органів внутрішніх справ можуть водночас бути і посадовими особами, і представниками влади, і спеціалістами (наприклад, ректор вищого навчального закладу системи МВС України).

Згідно з Положенням про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ Української РСР залежно від присвоєного звання працівники органів внутрішніх справ поділяються на рядовий і начальницький склад міліції (внутрішньої служби) [6].

Начальницький склад, у свою чергу, поділяється на *чотири групи*:

1) молодший начальницький склад (молодший сержант міліції/внутрішньої служби, сержант міліції/внутрішньої служби, старший сержант міліції/внутрішньої служби, прапорщик міліції/внутрішньої служби та старший прапорщик міліції/внутрішньої служби);

2) середній начальницький склад (молодший лейтенант міліції/внутрішньої служби, лейтенант міліції/внутрішньої служби, старший лейтенант міліції/внутрішньої служби та капітан міліції/внутрішньої служби);

3) старший начальницький склад (майор міліції/внутрішньої служби, підполковник міліції/внутрішньої служби та полковник міліції/внутрішньої служби);

4) вищий начальницький склад (генерал-майор міліції/внутрішньої служби, генерал-лейтенант міліції/внутрішньої служби, генерал-полковник міліції/внутрішньої служби та генерал внутрі-

шньої служби України).

Крім того, рядовий та начальницький склад органів внутрішніх справ поділяється *на три категорії*: міліцію, внутрішню службу та слідчих. До міліції належать працівники, яким присвоєно спеціальне звання міліції, до внутрішньої служби – працівники, яким присвоєно спеціальні звання внутрішньої служби. Слідчим відводиться особлива роль: їм присвоюються спеціальні звання міліції, але вони користуються всіма правами працівників міліції лише у випадку і під час виконання ними функцій, передбачених ст. 10 Закону України «Про міліцію».

Слідчі постійно діють у сфері зовнішнього управління, виконуючи свої функції згідно з нормами Кримінально-процесуального кодексу України. Слідчі мають процесуальну самостійність у прийнятті рішень у кримінальних справах, мають право давати органам дізнання вказівки з питань розслідування злочинів. Постанови слідчих у кримінальних справах обов'язкові до виконання всіма установами, підприємствами, посадовими особами та громадянами (в тому числі й органами дізнання та їх посадовими особами).

Якісний та кількісний склад персоналу органів внутрішніх справ постійно аналізується та характеризується у вигляді різних відомчих звітів, доповідних записок, збірників тощо (наприклад, щорічний Інформаційний збірник про окремі показники роботи з персоналом органів внутрішніх справ України Департаменту роботи з персоналом МВС України). Постійний аналіз кадрового складу підрозділів і служб дає можливість своєчасно вносити корективи, грамотно здійснювати кадрові переміщення по вертикалі та горизонталі, відмічати та своєчасно коригувати як позитивні зміни, так і негативні відхилення в кадровому забезпеченні органів внутрішніх справ.

Основні вимоги до службовців органів внутрішніх справ випливають із Законів України «Про міліцію», «Про державну службу» та ін., а також із Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ Української РСР. Це досягнення певного віку, наявність відповідної освіти, стану здоров'я, моральних, професійних якостей. Встановлені й обмеження, яких працівник органів внутрішніх справ зобов'язаний дотримуватись. Він позбавлений права займатися підприємницькою діяльністю безпосередньо чи через посередників або сприяти в ній іншим особам, виконувати роботу на умовах сумісництва (крім наукової, викладацької, творчої та медичної діяльності), приймати подарунки чи послуги у зв'язку зі своєю службовою діяльністю, брати участь у страйках тощо. Від працівника органів внутрішніх справ вимагається висока культура, чесність, сумлінність, працьовитість, досконале знання законів, вміння мислити й оперативно діяти в умовах гострого дефіциту часу, мужність, витривалість, здатність стійко переносити можливі тягарі і

ускладнення, пов'язані із службою.

Хоча працівники міліції є різновидом державних службовців, ст. 25 Закону України «Про державну службу» [5] не відносить працівників органів внутрішніх справ до жодної з категорій посад державних службовців, оскільки порядок управління та організація діяльності міліції регулюється нормами спеціального законодавства, зокрема, Законом України «Про міліцію» [7] та Положенням про проходження служби рядовим та начальницьким складом органів внутрішніх справ України [6]. Тому, як уже зазначалося, працівники органів внутрішніх справ являють собою особливий різновид державних службовців. Вони виконують управлінські та правоохоронні функції, мають відмінний від інших службовців правовий статус, здійснюють від імені і за дорученням держави виконавчо-розпорядчі повноваження правоохоронного характеру. Окрім того, працівники органів внутрішніх справ вступають у правові відносини, які впливають зі змісту їх службових повноважень, не лише всередині органу чи підрозділу, але й зовні, тобто вступають у відносини з громадянами, іншими державними та недержавними органами. Виступаючи в означених відносинах від імені держави, вони можуть вживати заходів, необхідних для виконання законних вимог, зокрема заходів примусового характеру. Отже, працівники органів внутрішніх справ наділяються державно-владними повноваженнями і здатні проводити в дію механізм державного примусу. Владна природа службових повноважень забезпечує реальну і необхідну можливість для даної категорії державних службовців впливати на поведінку суб'єктів суспільних відносин для досягнення соціально корисного результату, забезпечує обов'язковість їх підпорядкування законним вимогам і розпорядженням.

Було б доцільним розв'язати проблему співвідношення посад та звань міліції із відповідними категоріями та рангами державних службовців. Це вирішило б низку проблем, пов'язаних із призначенням на відповідні посади у підрозділах органів внутрішніх справ цивільних осіб, створило можливість атестування керівників, які до служби в органах внутрішніх справ займали відповідну посаду державного службовця, розв'язало б питання можливості ротації кадрів у різних відомствах, департаментах МВС України тощо. Крім цього, таке нормативно-правове регулювання забезпечило би право працівників органів внутрішніх справ обіймати посади в різних органах державної служби на відповідних посадах за категоріями та рангами після закінчення служби.

Зміни в поглядах на структуру персоналу зумовлені суттєвими досягненнями у сфері роботи з кадрами. Проте незважаючи на ці досягнення, ще не вдалося подолати негативні тенденції, що визначають сучасний стан кадрового забезпечення взагалі та персоналу ОВС зок-



рема, а також результати їх діяльності (падіння престижу професії правоохоронця, відтік кваліфікованих працівників, зростання випадків порушень дисципліни та законності, поширення суїцидів серед особового складу тощо). Причини, що зумовили таке положення, пов'язані як із загальним станом суспільства, так і з тими процесами, що відбуваються в ОВС.

Наприклад, однією з причин недостатньої ефективності реформування органів внутрішніх справ є намагання зберегти попередній накопичений досвід і освоєні аспекти організації їх діяльності в минулому. Проте питання можливості використання досвіду поступово втрачено через надмірне омолодження персоналу, зокрема працівників правоохоронних органів низових ланок. Робота в районних відділах органів внутрішніх справ вважається неprestижною, відбувається з порушенням норм трудового законодавства, повним ігноруванням соціальних, особистих та побутових проблем працівника органу внутрішніх справ.

Основними причинами існування зазначених проблем є:

- недоліки та прорахунки в управлінні кадровими процесами;
- прогалини в нормативно-правовому забезпеченні;
- неврегульованість на нормативному рівні сфер компетенції головних суб'єктів цієї діяльності;
- невизначеність механізму їх взаємовідносин;
- відставання технологій управління персоналом та їх нормативного забезпечення від сучасних вимог та існуючих стандартів;
- низький рівень управлінської культури керівників органів та підрозділів внутрішніх справ;
- відсутність системи фахової підготовки працівників служб управління персоналом тощо.

Ситуація, що склалася у кадровій сфері, вимагає подальшого вдосконалення всієї системи роботи з персоналом, привнесення новітніх управлінських підходів та технологій, приведення її нормативно-правового забезпечення у відповідність до сучасних реалій та вимог.

Кадрове забезпечення діяльності органів внутрішніх справ є специфічним видом діяльності. Змістом такого виду діяльності є:

- відбір та розстановка кадрів;
- правове регулювання проходження служби;
- навчання і виховання персоналу;
- стимулювання персоналу;
- надання правового та соціального захисту.

Одним із найважливіших напрямів кадрової роботи є відбір кадрів. В органи внутрішніх справ приймаються на добровільних засадах особи, які здатні за своїми особистими, діловими та моральними якостями, освітнім рівнем, фізичною підготовкою та станом здоров'я ви-

конувати покладені на них обов'язки в суворій відповідності до норм правових актів, регламентуючих діяльність органів внутрішніх справ.

Правове регулювання визначає такі характерні особливості проходження служби в органах внутрішніх справ:

- служба в органах внутрішніх справ є різновидом державної служби і їй притаманні всі риси та принципи державної служби;

- особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ підлягають службовій атестації, порядок і терміни проведення атестації встановлюються Положенням про проходження служби та Міністром внутрішніх справ України;

- особам рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, зарахованим на відповідні посади органів і підрозділів ОВС, присвоюються спеціальні звання;

- для осіб рядового і начальницького складу ОВС встановлюється службова дисципліна, яка регламентується Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ України;

- проходження служби в органах внутрішніх справ регламентується спеціальним нормативним актом – Положенням про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України;

- для виконання службових обов'язків працівники органів внутрішніх справ наділені спеціальними державно-владними повноваженнями, які дають їм право застосовувати заходи адміністративного та іншого державного примусу, включаючи застосування зброї;

- для працівників органів внутрішніх справ законом встановлені додаткові гарантії безпеки при виконанні службових обов'язків. Особи рядового і начальницького складу ОВС підлягають державному обов'язковому особистому страхуванню.

Зазначені вище специфічні особливості проходження служби в органах внутрішніх справ зумовили новий етап розвитку ОВС і, відповідно, свідчать про значні зміни, яких зазнала система кадрового забезпечення органів внутрішніх справ. Сьогодні створена якісно нова нормативно-правова база, що регулює професійну діяльність, організацію роботи з персоналом. Сучасного значення набуло формулювання сутності кадрової політики, зазнали розвитку підрозділи по роботі з персоналом, система психологічного забезпечення службової діяльності, соціальної та виховної роботи з особовим складом; плідно розвивається міжнародне співробітництво. Особливого значення набула додаткова інформація щодо оцінки кадрового забезпечення діяльності міліції, що витікає із аналізу громадської думки. Результати вивчення громадської думки, різних соціологічних досліджень свідчать про те, що образ працівників міліції у громадській свідомості залишається негативним (зловживання службовим становищем, коруп-

ція, грубість, невжиття належних заходів до правопорушників, байдужість, низька загальна культура та культура спілкування).

Працівники органів внутрішніх справ України в цілому не поступаються жодній з поліцейських структур світу в можливостях та уміннях здійснювати службові функції з охорони громадської безпеки та боротьби зі злочинністю. Однак вони певною мірою програють колегам з розвинених демократичних країн у здатності ефективно співпрацювати з населенням, і від того імідж правоохоронців України є не завжди адекватним результатом їхньої діяльності. Тому важливим завданням адміністративно-правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ та їх кадрового забезпечення є прийняття на нормативному рівні відповідних програм щодо формування, підтримки та збереження іміджу, вміння працювати з населенням, формування громадської думки.

Потрібно надати більшу самостійність міськрайліноорганам внутрішніх справ щодо здійснення ними кадрових функцій, делегуючи при цьому їм додаткові повноваження з вищих рівнів управління.

**Висновки.** Отже, все вищезазначене підтверджує той факт, що сучасні проблеми кадрового забезпечення органів внутрішніх справ та різноманітні службові ситуації спроможні вирішувати тільки фахівці-професіонали (як з точки зору їх суто професійних, так і особистих характеристик). У зв'язку з цим виділяються дві рівнозначні проблеми: якісний відбір і підготовка майбутніх професіоналів та збереження існуючого професійного ядра органів і підрозділів внутрішніх справ.

#### *Бібліографічні посилання*

1. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підруч. – Х., 1998.
2. Спивак О.В. Организационное поведение и управление персоналом. – СПб., 2001.
3. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підруч. – К., 2007.
4. Управління правоохоронними органами: сучасний стан, перспективи розвитку: Монографія / За заг. ред. Т.О. Проценко, С.В. Петкова. – К., 2010.
5. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-ХІІ // ВВР. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
6. Про затвердження Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ Української РСР: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 липня 1991 р. № 114.
7. Про міліцію: Закон України // ВВР. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

*Надійшла до редакції 02.03.2012*

## ТЕОРЕТИКО-ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВИ ТА ПРАВА. ПИТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

**М.М. Цимбалюк**

доктор юридичних наук, доцент  
(Львівський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 340.12

### НОРМАТИВНЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ ЯК ГУМАНІСТИЧНОЇ ЦІННОСТІ

Автор відстоює пріоритет гуманістичного повороту в сучасному праворозумінні, водночас наголошуючи, що закріплення природжених людських прав у позитивному праві – це зумовленість динаміки самого суспільного буття, яка з часом має всі підстави перерости у «глобальну нормативність».

**Ключові слова:** *нормативність, нормативізм, позитивація.*

Автор отстаивает приоритет гуманистического поворота в современном правопонимании, в то же время акцентируя, что закрепление врожденных человеческих прав в позитивном праве – это обусловленность динамики самой общественной жизни, которая со временем имеет все основания перерасти в «глобальную нормативность».

**Ключевые слова:** *нормативность, нормативизм, позитивація.*

An author defends priority of humanism turn in modern understanding of human rights. Accents at the same time, that fixing of innate human rights in a positive right is a conditionality of dynamics of the most public life which has all warrants to outgrow in «global normativeness» in course of time.

**Keywords:** *normativeness, normativizm, pozitiveness.*

**Постановка проблеми.** Уже неодноразово згадувалося про те, що характерною рисою сучасного права є легітимація його нормативності шляхом узгодження з тими невід’ємними суб’єктивними правами, без дотримання яких немислимою була б оцінка закону як справедливого. Адже у міру переходу історико-цивілізаційного процесу від фази безроздільного панування традиційних форм цивілізації (тобто таких, що ґрунтуються на пріоритеті ідеї державності) до фази так званої “ліберальної домінанти” (коли на перший план виступає не державний інтерес,

а свобода самореалізації особистості) відбувається відповідне переосмислення самої сутності права: останнє перестало сприйматися виключно як “право влади” і поступово почало утверджувати себе насамперед як “*право людини*”. При цьому цілком закономірно постало питання розрізнення прав, котрі є похідними від волі владного суб’єкта, і прав, що мають статус “природжених”, а тому об’єктивних за своєю суттю і незалежних від будь-якої суб’єктивної волі. Тобто певна група прав, володіння якими визначається не соціальним, а природним статусом індивіда як представника роду людського, мала бути “об’єктивізованою”. У філософсько-раціональному плані така об’єктивізація полягає насамперед у пошуку тих соціально-буттєвих та антропологічних підвалин, на підставі яких можна було б говорити про об’єктивність та природність цих прав з точки зору їх відповідності самому гуманістичному єству людини. Об’єктивізація ж цих прав у теоретико-правовій площині означає їх переведення на рівень матерії позитивних норм. До речі, синхронізацію двох вищеназваних вимірів права можна, на нашу думку, зарахувати до фундаментальних критеріїв його раціональності: адже позитивний закон є тим більш доцільним, справедливим та дотримуваним, чим у більшій мірі він реалізує природне людське прагнення свободи суспільного самоутвердження; і навпаки, природні людські права та уявлення про суспільну справедливість можуть гарантуватися лише мірою їх позитивізації у чинному законі.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв’язання даної проблеми.** Цю проблему доволі часто порушують останнім часом у наукових дебатах. Зокрема, її розглядали такі українські філософи права, як М.Г. Братасюк, О.І. Гвоздік, О.Г. Данильян, А.А. Козловський, В.К. Ларіонова, С.І. Максимов, В.П. Малахов, О.Є. Маноха, В.С. Нерсисянц, С.С. Сливка, В.Д. Титов, Б.Ф. Чміль та інші. Однак зазначені автори не ставили це питання в контексті конституювання та нормативізації.

**Мета статті** – довести, що закріплення природжених людських прав у позитивному праві є зумовленістю динаміки сучасного суспільства, яка з часом має всі підстави перерости у «глобальну нормативність».

**Виклад основного матеріалу.** Так званий “гуманістичний поворот” у правовій історії, як відомо, був започаткований в епоху Просвітництва, головними суспільно-буттєвими стимуляторами якого стали соціально-політичні наслідки Французької революції в Європі та процеси утвердження демократичної державності у Північній Америці. При цьому центральна ідея такої переорієнтації змісту праворозуміння полягала у забезпеченні регулятивних засобів захисту від будь-яких силових посягань (у тому числі з боку державної влади) на ті природні людські права й свободи, котрі мають визнаватися за невід’ємні та непорушні. І хоча дані права (відомі під назвою “прав лю-

дини першого покоління”) були зосереджені переважно на гарантуванні індивідуальних громадянських та політичних свобод, вони все ж знаменували собою кінець ери державно-владного абсолютизму. Як зазначав з цього приводу Й.О. Покровський, “...є такі “невід’ємні права людини, які жодним законом знищені бути не можуть, які навіть для держави в цілому недосяжні. Якщо будь-яке суб’єктивне право оберігає особу від свавілля *влади*, то ідея “невід’ємних прав” спрямовується проти *держави як такої*. Самоствердження особистості сягає тут в юридичному відношенні свого кульмінаційного пункту. Колись безголоса вівця у людському стаді, вона заявляє тепер претензію на роль рівноправної з урядом держави з правом суверенітету на окремій власній території” [1, с. 309-310].

У логіко-історичному плані цей крок означав початок своєрідного замикання циклу цивілізаційної динаміки, пов’язаного зі становленням інституту державної влади як засобу протистояння хаосу та свавілля суспільно-буттєвої стихії (перша фаза) та поступовим перетворенням цього засобу на нове “джерело несвободи” для індивіда (друга фаза). Тобто згаданий динамічний цикл утворюється двома протилежними тенденціями, що спостерігалися у взаємовідношенні суспільства та держави – висхідної та реверсивної: “щоб краще організувати своє життя, суспільство створює державний апарат, з’являється “держава”. Потім “держава” опиняється наверху, а суспільство віднині має жити для держави... Ось до чого призводить експансія державного апарату: народ перетворюється на пальне для державної машини. Кістяк держави поїдає живе тіло нації. Мертва конструкція стає володарем та господарем житлового будинку” [2, с. 125]. Отже, утвердження невід’ємних людських прав та свобод започатковувало процес повернення статусу пріоритетності останніх стосовно державницьких інтересів. Спочатку це були права “негативного” та “активного статусу” (“*statusnegativus*” та “*statusactivus*”). Перші мали суто захисний характер (попередження порушень з боку держави, пов’язаних зі свободою та власністю). У тих же “виняткових випадках, коли державі дозволяється обмежувати ці права, вона зобов’язана дотримуватися процедурних положень, зокрема гарантій “*habeascorpus*”, які стосуються недоторканності особи” [3, с. 138]. Другі мають відношення до участі у політичному житті (включають свободу слова, об’єднання в політичні угруповання, зібрання, участі у демократичних виборах).

Разом з тим навіть задекларувавши такі свої громадянські права, людська правосвідомість не може залишатися цілком “спокійною та задоволеною”, оскільки природність прав людини, звичайно, не обмежується прагненням політичної свободи та рівності (до того ж формальне проголошення останніх, зрозуміло, ще не означає їх реально-го здійснення). Адже сама ідея та уявлення про справедливість

організації суспільного життя зароджуються у надрах морально-духовної сфери ще задовго до появи політично-правових інституцій. Відповідно, онтологія природності людських прав та свобод є значно глибиннішою за суто цивілізаційні механізми. Однак не здобувши відповідних прав у межах державно-політичного життя та не конститувавши їх шляхом закріплення (хоча й здебільшого суто декларативного) в позитивній матерії закону, було б недоречно навіть сподіватися на здійснення будь-яких інших прав, якими б природними вони не здавалися на перший погляд. Дійсно, держава саме через те й виникла та утвердилася як суспільно-організаційний інститут, оскільки без її посередництва, як свідчить вся попередня багатотисячолітня історія людства, в суспільстві домінуючим стає суто “кулачне право”, так як навіть інституції сучасного громадянського суспільства поки що, на жаль, поступаються державній владі в плані адміністративних, фінансових, силових та інших факторів ефективності захисту людських прав. Тому незалежно від того, чи забезпечуватиме держава здійснення цих прав *defacto*, зобов’язаність їх гарантування *dejure* все ж доцільніше (принаймні з точки зору *потенційної реалізованості* таких гарантій) покласти на державу. Скажімо, як передбачено ч. 2 ст. 3 Конституції України, “права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження прав і свобод людини є головним обов’язком держави”. Проте тут представлений уже наступний етап конституювання розглядуваних прав, оскільки при зазначеному формулюванні закону ці права вже не просто “прирівнюються” до державних, але й отримують свою пріоритетність щодо останніх. На першому ж етапі їхнього утвердження правове положення особи лише виводиться на рівень унормування її відносин з державою з метою збереження принаймні її громадянсько-політичних прав, оскільки лише таким шляхом стає можливим відстоювання більш фундаментальних природних прав і свобод людини. “Невід’ємні права людини тому і стосуються “держави як такої” і тому й оберігають особистість від свавілля влади, що вони за своїм джерелом та найважливішою стороною своєї суті звернені до людини як духовної особистості і в цьому відношенні зачіпають не політику (і навіть не тільки “політичні права”...), а передусім духовні, моральні засади людей” [4, с. 625]. Саме тому, мабуть, “...перше чітке формулювання ідеї про межі державного втручання відбулося на ґрунті питання про свободу релігійної поведінки, тобто саме в тій царині, котра була центром усього *духовного* буття людської особистості”; лише згодом (протягом ХІХ століття) до цього “було приєднане питання про недоторканність власності” [1, с. 83] та інші соціальні права, відомі як “права людини другого покоління” (або ж “*statuspositivus*”).

Ідея економічних та соціальних прав була онтологічно спричинена загостренням суперечностей та проблем класичного капіталізму часів індустріальної революції, що відзначався перш за все дисонансом між формальною політичною рівністю та різючим контрастом економічного становища, в якому опинилися різні верстви населення. А оскільки *реальне* право (на відміну від *формального*) знаходиться у прямій залежності від матеріальних можливостей його здійснення, декларація політичних прав і свобод мало що змінювала в плані утвердження суспільної справедливості через невідповідність таких можливостей для власника капіталу та безпосереднього виробника.

У пошуках шляхів заповнення прірви соціально-економічних розбіжностей та відновлення справедливості як міри рівної реалізації прав “позитивного статусу” чітко намітилися дві альтернативні тенденції – радикальна та реформістська. До першої належав революційний рух, яскраво репрезентований марксизмом, метою якого була боротьба за заміну капіталізму соціалізмом (його “радикалізм”, як відомо, полягав у спрямованості на знищення приватної власності як джерела економічної нерівності, а отже, й суспільної несправедливості). Друга тенденція пов’язана з діяльністю ряду реформістських шкіл (зокрема тих, що представлені Л. фон Штайном та Г. Геллером), які “прагнули довести переваги соціально-ринкової економіки, тобто “капіталізму з людським обличчям”. Цей реформістський соціально-демократичний рух зараз можна вважати домінуючим або, принаймні, одним з таких, з якими рахуються у багатьох країнах світу [3, с. 138].

Оскільки “радикальна гілка” реорганізації суспільства виявилася тупиковою (вже хоча б через неефективність передбачуваного нею інституту власності як фундаменту суспільних відносин), то нині основні акценти у дослідженнях напрямків подальшого розвитку в даній царині зосереджені саме на “гуманістичному реформуванні” соціально-ринкової економіки, політики та права. Особливої гостроти потреба в такому реформуванні набула в 30 – 40-х роках ХХ ст., коли на противагу тенденції до демократизації набули поширення тоталітарні режими на зразок фашистського та сталінського. Врешті-решт, Друга світова війна продемонструвала парадоксальну здатність до співжиття, з одного боку, задекларованих на рівні національних законодавств суб’єктивних прав, а з іншого – їх цілковитого ігнорування як на міжнародному рівні (аж до відвертого геноциду), так і в межах самих тоталітарних режимів, де права людини зводяться, як правило, лише до обов’язків перед державою. Відповідно, в 1950 – 1960-х роках набув свого розгортання процес так званої “другої революції у праві”. Він був офіційно започаткований прийняттям та проголошенням ООН 10 грудня 1948 р. Загальної декларації прав людини. Зміст цієї революції (з якою, до речі, пов’язують права людини третього покоління) полягав: по-перше, в уні-



версалізації даних прав, тобто їх утвердження як “загального стандарту досягнення для всіх народів та усіх націй” [5, с. 71] (“status universalis”), і, по-друге, “вперше за всю історію людства право стало здобувати таку нову якість, яка дозволяє йому *підноситися над владою* і, отже, нарешті вирішити одну з корінних проблем нашого життя, істинне прокляття людства – проблему стримування та “приборкання” політичної державної влади” [4, с. 613]. До прав людини третього покоління додалися також колективні та солідарні права народів: право на мир, право на розвиток та захист довкілля, право на участь у розподілі “спільної спадщини людства” (ресурси морського дна, космічний простір та інші природні й культурні ресурси), право на комунікацію тощо.

Здавалося б, вирішення проблеми прав людини на вищих законодавчих рівнях є остаточною крапкою у цій справі, однак дана проблема й досі є одним з кардинальних питань юриспруденції. Річ у тому, що реалізація законодавства щодо прав людини та громадянина постійно наражається на ряд “каменів спотикання”. Сюди належить насамперед та обставина, що конституційне закріплення таких прав означає, строго кажучи, не стільки їх реальний юридичний статус, дію та охорону, скільки *можливість вимагати від держави* через відповідні політико-правові інститути таких дій, які були б спрямовані на забезпечення достатнього життєвого рівня, можливостей вільного вибору професії та роду діяльності, охорони здоров’я, соціального захисту тощо. Інакше кажучи, тут йдеться про права як *потенційні*, а не *реальні* можливості здійснення “природної свободи” на суспільну самореалізацію індивіда, а тому в багатьох своїх аспектах декларовані права людини відображають не стільки безпосередню правову дійсність, скільки *ціннісний ідеал*, до якого прагне суспільство. Для того ж, щоб ці права отримали не лише загальнополітичне, але й реальне юридичне значення, дію та охорону, необхідною умовою є насамперед належний рівень розвитку економіки та досконалості фінансового права, котре покликане регулювати не лише грошові, але й усю систему розподільних та перерозподільних суспільних відносин [6, с. 95]. Саме через цю обставину “...далеко не усі держави можуть вже сьогодні реально захистити всі найважливіші права цієї групи. Основна причина – стан економіки країни. Адже соціальна функція може здійснюватися в повному обсязі лише за високого рівня економічного розвитку, що дозволяв би розумно перерозподіляти кошти й ресурси, зберігаючи при цьому свободу ринкових відносин та підприємництва” [7, с. 108]. Так, Конституція України передбачає для кожного “право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується” (ч. 1 ст. 43); при цьому на державу покладається зобов’язання гарантувати “рівні можливості у виборі професії та роду діяльності” (ч. 2 ст. 43),

оскільки *основні* права (на відміну від привілеїв як “особистих прав”) мають бути рівними. Однак цілком очевидно, що *реальний* діапазон таких можливостей є істотно відмінним у різних верств населення. Так само, як і “право на житло” (ст. 47), “право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім’ї” (ст. 48), “право на охорону здоров’я, медичної допомоги та медичного страхування” (ст. 49) теж є помітно залежними від економічного та соціального статусу суб’єкта, а тому *фактична* рівність цих прав ще не може бути забезпечена державою, бюджет якої поки неспроможний відчутно компенсувати різницю індивідуальних можливостей.

Крім того, дані загальнопублічні права мають бути чітко конкретизованими у вигляді юридичних прав та обов’язків у сферах гарантування умов праці, освіти, забезпечення належних умов існування тощо з метою їх реалізованості юридичними засобами та забезпечуваності державно-правовими інститутами. В іншому разі, не виражені в конкретних юридичних відносинах, які могли б бути захищені в судовому порядку, такі права стають залежними від розсуду державного чиновника, що тим самим позбавляє їх статусу невід’ємних суб’єктивних прав.

Слід зазначити, що попри всі труднощі юридичного забезпечення основних прав людини вони все-таки утвердились в якості провідних гуманістичних цінностей, якщо навіть і не матеріалізуючись у вигляді норм позитивного права, то принаймні складаючи природно-правове підґрунтя останньому. Так чи інакше, вони виражають суспільне спрямування на те, щоб “утверджувати незалежно від стану суспільства високу гідність і свободу людини, високі духовні та моральні начала особистості і в цьому відношенні насамперед захищати людину як високодуховну істоту від свавілля самої могутньої сили в суспільстві – влади, її прагнення панувати над особистістю” [4, с. 621]. Наприклад, ще на початку ХІХ ст. відомі перешкоди на шляху поєднання природного та позитивного права викликали відповідну “антинатуралістичну” реакцію, що супроводжувалася “негативним ставленням до будь-якого філософського елемента в юриспруденції. Тільки історичне та догматичне дослідження позитивного права визнавалося гідним назви наукового; все, що виходило за межі цих позитивних досліджень, відкидалося як незаконне дітище старого природно-правового напрямку” [1, с. 73]. Такий підхід легко уживався з домінуючою на той час позитивістською парадигмою наукового пізнання як такого. Але ж юриспруденцію, мабуть, завжди бентежитиме та прогалина, що досить часто відчувається між “законним” та “справедливим рішенням”. Тому паралельно з традиційною догматичною європейською правовою культурою розвивається альтернативна їй культура прецедентного права (як це спостерігається з кінця ХVІІІ ст.

у США), в межах якої домінантним орієнтиром пошуку справедливих рішень є не формальний закон, а безпосередня судова діяльність (і насамперед ті попередні судові рішення, які з позиції природних прав людини й громадянина загальноновизнано вважаються справедливими). Особливо істотним проникнення ідей природних прав людини в надра правосвідомості є у тих випадках, коли правосуддя і взагалі юридична практика стикається з прогалинами у законі, його недостатністю чи невизначеністю. Такий “правовий вакуум” зазвичай заповнюється на підставі домінуючих у суспільстві регулятивних ідей. Відповідно, незалежно від міри своєї позитивації, ідея прав людини знаходитиме своє місце серед провідних гуманістичних цінностей та норм, проте, зрозуміло, необхідною (хоча й не достатньою) умовою гарантованості її здійснення є її законодавче закріплення та конкретизація.

Разом з тим підхід до прав людини не лише як до суб’єктивних, але й як до *об’єктивного права людей*, котре передбачає наявність юридичних механізмів та правових засобів, “здатних перевести встановлені законом правове положення людей, їх юридичні можливості (юридично належне та можливе) в площину суспільної реальності” [4, с. 634], навіть досі стикається з перешкодами, що пов’язані з нечіткістю визначення та історико-культурною релевантністю змісту, а отже, критеріїв демаркації й обсягу таких прав; суперечністю між універсальним та специфічним моментами в розумінні людини; колізіями між загальним характером людських прав та конкретними умовами, що визначають можливість та суспільну необхідність їх обмеження. Скажімо: “може йтися про те, чи інтерес захисту життя повинен превалювати над інтересом застосування смертної кари чи проведення абортів? До якої міри може бути обмежено гарантовану свободу слова, якщо внаслідок її використання інша особа зазнає образи? Якою мірою малозабезпечені люди й громади вправі вимагати соціальної підтримки від заможних людей і громад в ім’я соціальної справедливості?” [3, с. 136]. Хоча ряд аспектів цих питань знаходять свої відповіді в позитивному праві, у конституціях багатьох країн, в універсальних чи регіональних документах з прав людини, чимало проблем даного плану ще лишаються невирішеними на рівні як національного, так і міжнародного права. А тому все ще доводиться стикатися з численними, багатоманітними та несистематизованими документами (декларативного та конвенційного характеру), що стосуються загального регламентування прав людини й громадянина, права на самовизначення і розвиток, заборони геноциду, військових злочинів і злочинів проти людства, ліквідації дискримінації, заборони рабства, підневільної праці та торгівлі людьми, проблем біженців, притулку, осіб без громадянства, з подвійним чи множинним громадянством, іноземців, поводження із засудженими та затриманими, пи-

тань соціального забезпечення, робочої сили та праці, свободи створення асоціацій та рухів, шлюбу та сім'ї, прав дитини, свободи обігу інформації, конфіденційності даних про приватне життя, права на відмову від військової служби тощо.

З метою вироблення певних узагальнених критеріїв застосовності прав людини в окремих випадках юридичних відносин та подолання існуючої в даній сфері невизначеності та релятивізму здійснюються відповідні спроби диференціації основних та похідних прав, визначення певного “непорушного мінімуму природного права” [8, с. 189] через встановлення базових антропологічних потреб і інтересів, що мають враховуватися будь-яким правопорядком; окреслення “кола основних природних та соціальних благ” [9, с. 90], якими бажають володіти усі люди незалежно від особистих цілей та ін. Але врешті-решт усі такі спроби стикаються з потребою розробки “загального образу людини”, який уособлював би своєрідний “спільний знаменник”, до якого можна (нехай навіть з певними “натяжками” та “заокругленнями”) привести конкретно взятого індивіда. Одна з моделей, що заслуговують на увагу, такого образу відома як “формула Брюггера”. Остання являє собою п'ятирівневу систему “універсалізованих” вимірів людської особистості в плані природності не лише її актуальних та потенційних невідчужуваних прав, але й (що досить суттєво, на нашу думку) суспільної відповідальності за їх реалізацію. Сюди належать: 1) критерії свободи вибору та відповідальності за вибір; 2) значущі для суб'єкта культурно-ціннісні орієнтири й традиції, що створюють та обмежують вибір; 3) фактори взаємної юридичної та соціальної відповідальності; 4) гарантії й належні процедури захисту життя та екології життя; 5) баланс між індивідуальною та суспільною свободою у визначенні стилю життя [3, с. 140-142].

**Висновки.** Таким чином, феномен “невід'ємних прав людини”, попри свої юснатуралістичні витoki, нині все відчутніше пробиває собі шлях до матеріалізації в позитивному праві. При цьому зазначена тенденція до такого їх об'єктивування є не просто черговою даниною “останній моді на людиномірність” світу взагалі та правової реальності зокрема, а, як переконливо свідчать багатопланові дослідження у сферах філософії, історії та теорії права, процесом, зумовленим онтологічними механізмами та спрямуванням динаміки самого суспільного буття. Тим більше що сучасні інтегративні тенденції даної динаміки стимулюють відповідну інтеграцію у сфері правового регулювання, котре за таких умов з необхідністю передбачає в багатьох випадках подолання національно-правового релятивізму та пошук “єднальних основ” синтезування своєрідної “глобальної нормативності”. І такі основи кореняться, мабуть, саме в тих загальнолюдських цінностях, що уособлені в основних правах людини.

**Бібліографічні посилання**

1. *Покровский И.А.* Основные проблемы гражданского права. – М., 1998.
2. *Ортега-и-Гассет Х.* Восстание масс // Вопросы философии. – 1989. – № 3. – С. 119-154.
3. *Брюггер В.* Образ людини у концепції прав людини // Проблеми філософії права. – Київ – Чернівці, 2003. – Т. 1. – С. 136-146.
4. *Алексеев С.С.* Право: опыт комплексного исследования. – М., 1999.
5. United Nations Documents. – 1948. – А / 810.
6. *Пацурківський П.С.* Суцє та належне у фінансовому праві: основні типи доктринальних вирішень // Проблеми філософії права. – К. – Чернівці, 2003. – Т. 1. – С. 91-102.
7. *Общая теория прав человека / Под ред. Е.А. Лукашевой.* – М., 1996.
8. *Hart H.L.A.* The Concept of Law. – Oxford, 1994.
9. *Rawls J.A.* Theory of Justice. – Cambridge, 1971.

Надійшла до редакції 22.02.2012

**В.О. Боняк**

кандидат юридичних наук, доцент  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.6 : 351.74

## **ЩОДО ВІДПОВІДНОСТІ ПРОЕКТУ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ ОСНОВНОМУ ЗАКОНУ**

Статтю присвячено актуальним проблемам відповідності Конституції України основних положень проекту Кримінального процесуального кодексу та питанням реформування правоохоронних органів.

**Ключові слова:** Конституція України, проект Кримінального процесуального кодексу України, реформування правоохоронних органів.

Статья посвящена актуальным проблемам соответствия Конституции Украины основных положений проекта Криминального процессуального кодекса Украины и вопросам реформирования правоохранительных органов.

**Ключевые слова:** Конституция Украины, проект Криминального процессуального кодекса Украины, реформирование правоохранительных органов.

The article is devoted the issues of the day of accordance Constitution of Ukraine of substantive provisions of project of the Criminal code of practice of Ukraine and questions of reformation of law enforcement authorities.

**Keywords:** Constitution of Ukraine, project of the Criminal code of practice of Ukraine, reformation of law enforcement authorities.

**Постановка проблеми.** Сучасний процес державотворення зумовлює інтерес до широкого кола питань, пов'язаних зі здійсненням цілеспрямованої спільної діяльності судових і правоохоронних органів щодо зміцнення законності і правопорядку в країні, забезпечення охорони прав і свобод людини і громадянина, закріплених Конституцією України. Особливо актуалізуються ці питання у зв'язку з реформуванням системи правоохоронних органів та прийняттям Верховною Радою України у першому читанні проекту Кримінального процесуального кодексу. Дана проблема є важливою з огляду на те, що кардинальне реформування вітчизняного кримінального процесу і вищезазначених органів довгий час наштовхувалося на неприйняття пропонувананих новел як практиками, так і деякими науковцями.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Проблеми реформування кримінальної юстиції, подальшого удосконалення діяльності судових і правоохоронних органів України були предметом дослідження О.М. Бандурки, О.А. Банчука, Л.М. Лобойка, М.І. Мельника, М.І. Хавронюка, Ю.С. Шемшученка, О.Н. Ярмиша та інших. Однак питання відповідності проекту Кримінального процесуального кодексу Конституції України переважно залишається поза їх увагою. Між тим звернення до даної проблеми має важливе значення як для практичної діяльності судових і правоохоронних органів України, їх подальшого реформування, так і для розробки пропозицій про доповнення або зміни чинного конституційного та кримінально-процесуального законодавства. Зазначені обставини зумовили вибір теми даного дослідження і віднесення питань, які розглядаються, до актуальних.

**Мета** даної статті полягає у з'ясуванні відповідності основних положень проекту Кримінального процесуального кодексу Конституції України. Для цього необхідно акцентувати увагу не тільки на питаннях узгодженості даного проекту з Основним Законом, але й визначити основні недоліки у цьому напрямку та окреслити можливі шляхи їх усунення.

**Виклад основного матеріалу.** Це питання набуває особливої важливості з огляду на те, що в умовах розбудови України як незалежної, демократичної та правової держави, за баченням багатьох фахівців у галузі права, ідеться, по суті, про малу Конституцію України, другий по важливості у державі документ, в основу якого було покладено проект, що готувався робочою групою Національної комісії зі зміцнення демократії і утвердження верховенства права протягом 2006–2010 років.

Підтвердженням на користь того, що новий Кримінальний процесуальний кодекс веде не тільки до європеїзації правової системи нашої держави, а й до демократизації всього українського суспільства,

слугують такі основні положення проекту, що в цілому відповідають чинній Конституції України:

- по суті, запропонованим Кримінальним процесуальним кодексом України започатковується нова ідеологія, котра базується на відмові від обвинувального ухилу та переході до принципу змагальності процесу; передбачається встановлення рівності сторін, що покликані виправити диспропорцію у правах потерпілого та підозрюваного, розширення цих прав;

- нововведенням для вітчизняного законодавства є запровадження інституту суду присяжних, який широко розповсюджений у зарубіжних країнах (за винятком окремих положень, про які йтиметься далі);

- введення нових запобіжних заходів, зокрема домашнього арешту, запровадження електронних засобів контролю тощо. Правове регулювання цих заходів є не тільки вчасним і витребуваним часом, але й таким, що відповідає вимогам Ради Європи щодо скорочення сфери застосування запобіжних заходів, пов'язаних із позбавленням волі;

- положення щодо укладання угоди між прокурором та підозрюваним, обвинуваченим про визнання винуватості, а також угоди про примирення між потерпілим та підозрюваним, обвинуваченим;

- скорочено процесуальні строки на стадії досудового розслідування;

- скасовується інститут додаткового розслідування;

- визнання потерпілим не тільки фізичної, але і юридичної особи, якій злочином спричинено майнову шкоду;

- відеоконференція у кримінальному судочинстві тощо.

В цілому проект Кримінального процесуального кодексу України відповідає нормам чинної Конституції України 1996 р. Насамперед це виявляється у його відповідності положенням ст. 3 Основного Закону, котра закріплює, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю», і частині другої цієї ж статті, яка встановлює, що «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави» [1]. З цього випливає логічний висновок щодо головного обов'язку держави – утверджувати та забезпечувати права і свободи людини.

Не викликає сумніву, що ухвалений Верховною Радою України в першому читанні проект КПК України є свідченням запровадження в українське судочинство європейських стандартів дотримання прав людини й вагомим внеском у реалізацію кращих ознак нормативної стратегії Конституції України.

Вищезазначені стрижневі новації проекту Кримінального процесуального кодексу свідчать про такі його риси, як повнота, демократичність та прогресивність. В цілому основні його положення тяжі-

ють як до узгодження з Конституцією України, так і з європейськими стандартами у сфері правового регулювання кримінально-процесуальної діяльності.

Водночас слід зазначити, що попри всі вищезазначені позитиви та схвальний експертний висновок Ради Європи значна кількість положень проекту КПК, викликаючи критичні зауваження широкого кола фахівців, є не тільки спірними, але й потребують акцентуації на них з огляду узгодженості з положеннями Основного Закону держави, що має найвищу юридичну силу. Проект Кодексу є ґрунтовним документом, в якому знайшли відображення багато позитивних змін, але в той же час він все ще потерпає від низки концептуальних недоліків. Не претендуючи на вичерпність, спробуємо окреслити найбільш суттєві із них.

Насамперед звернемося до загальних засад (принципів) кримінального провадження. Це основні ідеї і керівні положення, які виражають його сутність і вказують на основні напрями політики держави щодо правильного та успішного провадження у кримінальних справах. Проблеми принципів та їхньої класифікації були детально розглянуті в роботах А.М. Колодія, М.М. Михеєнко, В.Т. Нора, В.П. Шибіко, Т.Н. Добровольської тощо [2; 3, с. 35; 4, с. 16] та ін.

Найчастіше під принципами кримінального провадження розуміють закріплені в законі визначальні фундаментальні положення щодо закономірностей і найбільш суттєвих властивостей кримінального процесу, які зумовлюють їх значення як засобу для захисту прав та свобод людини і громадянина, а також для врегулювання діяльності органів та посадових осіб, що ведуть процес [5, с. 5].

Принципи, що закріплені в Конституції України, включені й до основних положень проекту КПК України. У ньому вперше здійснена спроба навести вичерпний перелік засад кримінального судочинства – 22. Однак при цьому слід погодитись з думкою М.І. Сірого, який зазначає, що бажання абсолютної вичерпності може викликати таке розширення переліку, яке призведе до «війни принципів» [6].

Водночас до даного переліку принципів (ст. 7 проекту КПК) не було включено одну з найважливіших засад кримінального процесу – незалежність суддів, що закріплена ст. 126 Конституції України та ст. 129: «Судді при здійсненні правосуддя незалежні і підкоряються лише закону». Це може негативно відобразитись на можливості забезпечення законних прав та інтересів людини і громадянина, на яких поширюватиметься дія суддівських рішень.

Наступне зауваження щодо невідповідності породжує аналіз положень проекту Кримінального процесуального кодексу, котре суперечить ч. 1 ст. 59 Основного Закону, а саме щодо того, що кожен є вільним у виборі захисника своїх прав. Воно несумісне і з рішенням



Конституційного Суду від 16 листопада 2000 р., яким визначено, що захисником обвинуваченого може бути як адвокат, так і інший фахівець у галузі права. Однак проект КПК передбачає участь у захисті лише адвокатів. Інші фахівці у галузі права і близькі родичі обвинуваченого із процесу усуваються.

Вище зазначалося, що позитивом, новелою кримінально-процесуального законодавства є введення інституту присяжних. Але вважаємо, що і в тексті чинної Конституції України (розділ VIII "Правосуддя") у цьому питанні відсутня послідовність. Так, ч. 4 ст. 124 спочатку чітко констатує, що "народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через народних засідателів і присяжних" (тобто слід розуміти, що без винятків, у всіх випадках), а вже ч. 1 ст. 127 визначає, що правосуддя здійснюють професійні судді, а народні засідателі та присяжні – тільки у визначених законом випадках. І, напевне, як наслідок цього інститут присяжних і у проекті КПК представлений лише суто формально.

О.А. Банчук з цього приводу зазначає, що такий підхід, визначений у проекті Кримінального процесуального кодексу, свідчить більше про відмову від інституту суду присяжних. Адже якщо він складатиметься з двох професійних суддів і трьох присяжних, швидше йтиметься про інститут народних засідателів, але аж ніяк не присяжних. Обмеження ж його компетенції справами про довічне позбавлення волі призводить до втрати самого сенсу створення такої інституції. У свою чергу, попереднім варіантом проекту Нацкомісії було передбачено розгляд судом присяжних справ про тяжкі (позбавлення волі на термін від 5 до 10 років) та особливо тяжкі (понад 10 років) злочини. Слід погодитись з ученим, що за нинішньої ситуації вкрай низької довіри до судової влади запровадження повноцінного суду присяжних могло би, зокрема, суттєво збільшити прихильність суспільства та підвищити рівень довіри до органів правосуддя в цілому [8]. Отже, щодо суду присяжних практично відбулася підміна понять.

Наступне – недотримання презумпції невинуватості осіб (ст. 62 Конституції України). Новий проект містить положення, якими передбачена можливість призначення додаткової експертизи в процесі судового розгляду або проведення додаткових слідчих (розшукових) дій. Надання суду таких повноважень може спричинити тиск на обвинувачуваних. А в разі наявності підстав для виправдання особи не виключено призначення додаткових експертиз та проведення слідчих дій, що може призвести до засудження. Але ж конституційно закріплено, що «всі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь» [1].

Чергове зауваження викликано порушенням принципу розподілу влади. Л.М. Лобойко слушно зазначає, що у проекті Кримінального процесуального кодексу його порушено на досудовій стадії внаслідок

виконання слідчими повноважень суду (визнання певних відомостей доказами, здійснення викликів на слідчі дії) і повноважень прокурора (складання обвинувальних актів) [8, с. 208, 211].

Ще одна невідповідність стосується того, що ч. 2 ст. 12 проекту КПК України передбачає можливість затримання особи на термін до 72 годин через підозру або обвинувачення у вчиненні кримінального правопорушення. Однак чинна Конституція України закріплює, що затримання особи на термін до 72 годин може мати місце лише «у разі нагальної необхідності запобігти злочинові чи його перепинити» (ч. 3 ст. 29). Слід погодитись у цьому аспекті з В.В. Речицьким, який зазначає, що сам по собі термін затримання – 72 години – в нинішніх умовах (стан розвиненості національних комунікацій, транспорту і зв'язку) виглядає надміру тривалим [9]. Фахівці у галузі конституційного і кримінально-процесуального законодавства погоджуються в тому, що оптимальним за сучасних умов мав би бути термін у 24 – 48 годин.

Крім того, Конституція України не містить в собі й не передбачає юридичного поняття «кримінального правопорушення», «кримінального проступку». Так, ст. 62 Основного Закону визнає презумпцію невинуватості в якості норми, яка узгоджується лише з юридичним поняттям «злочину». Отже, Основний Закон держави не передбачає можливості застосування презумпції невинуватості до суб'єкта права, який вчинив не злочин, а «кримінальний проступок».

Наступним, що звертає на себе увагу, є також те, що п. 7 ч. 3 ст. 42 проекту КПК України передбачає «негайне повідомлення членів сім'ї, близьких родичів чи інших осіб про затримання і місце свого перебування». Однак ч. 6 ст. 29 Конституції України закріплює положення лише про те, що «про арешт або затримання людини має бути негайно повідомлено родичів заарештованого чи затриманого». Таке розширення у проекті кола осіб, яким має бути повідомлено про арешт чи затримання будь-якої людини, повністю відповідає гуманістичному спрямуванню Основного Закону, а також загальним тенденціям розвитку конституційного права (приклад – Конституція Бразилії, Основний Закон ФРН тощо).

Слід погодитись з В.В. Речицьким, що найбільш проблемним в проекті Кримінального процесуального кодексу України (з точки зору чинної Конституції України) є положення про те, що функція досудового слідства покладається віднині на органи Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України, а також на слідчих державних органів, які здійснюють контроль за додержанням українського податкового законодавства (ст. 216 проекту КПК). Суть проблеми полягає в тому, що п. 9 «Перехідних положень» Основного Закону покладає на українську державу обов'язок «сформування системи досудового слідства і вве-

дення в дію законів, що регулюють її функціонування». При цьому для багатьох аналітиків залишається відкритим питання про те, чи Конституція України передбачає формування повністю автономних органів досудового слідства («слідчого комітету», «бюро розслідувань» тощо), чи вона має на увазі лише перерозподіл повноважень між вже існуючими в Україні досудовими слідчими структурами. Прихильники першої точки зору схильні вважати, що Основний Закон передбачає формування окремого органу виконавчої влади, на який мало б покладатися досудове слідство. Менш радикально налаштовані фахівці стверджують, що Конституція України має на меті лише звільнення від функції слідства існуючих органів прокуратури України. Отже, дане питання залишається відкритим; вбачається, що відповідь на нього міг би дати Конституційний Суд України шляхом офіційного тлумачення пункту 9 розділу XV «Перехідні положення» чинної Конституції України [9].

В цілому ж попри суттєві новації проекту Кримінально-процесуального кодексу питання відповідності його положень європейським стандартам та належного захисту прав підозрюваних і обвинувачених залишаються відкритими.

Таким чином, у багатьох своїх аспектах проект КПК є формально неприйнятним; прямо або опосередковано суперечить Конституції України та міжнародним зобов'язанням України, зокрема, щодо проникнення до житла, затримання підозрюваних у скоєнні злочину, термінів їхнього перебування під вартою до пред'явлення обвинувачення, під час досудового слідства і суду, презумпції невинуватості тощо.

І все ж ухвалення нового КПК є вкрай необхідним, витребуваним часом, важливим для нашої держави. Його прийняття має стати не тільки стрижнем для подальшого реформування правоохоронних органів, внесення змін до законів про адвокатуру, прокуратуру, розшуково-оперативну діяльність, але й слугувати основою роботи майбутньої Конституційної Асамблеї, з огляду насамперед на те, що в контексті підвищення ролі правозастосовної діяльності у сфері захисту основних прав і свобод людини у кримінальному судочинстві Основний Закон потребує певного вдосконалення. Враховуючи новий етап конституційного розвитку України, а саме схвалення Президентом України В.Ф. Януковичем своїм Указом Концепції формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї [10], вбачається, що вищезазначені зауваження не тільки будуть узгоджені з Основним Законом, але й будуть враховані Конституційною Асамблеєю при внесенні змін до чинної Конституції України. Поряд із вищепереліченими невідповідностями предметом роботи цієї інституції мають стати питання запровадження в Україні виборних мирових суддів; право обвинуваченого на суд присяжних не тільки у випадку вчинення злочинів, що передбачають позбавлення волі, але й за тяжкі і

особливо тяжкі злочини; узгодження положень проекту Кримінального процесуального кодексу з відповідними положеннями Основного Закону, зокрема ст. 80, ст. 121 Конституції України; порядок формування, склад та повноваження Вищої ради юстиції; зміна порядку призначення на посади суддів та призначення на посаду й звільнення Генерального прокурора, строк його повноважень тощо.

Вищезазначені невідповідності проекту Кримінального процесуального кодексу України Основному Закону можна звести до трьох груп. Це положення, що: 1) містяться в Конституції України, але відсутні у тексті проекту КПК; 2) не відповідають Основному Закону держави; 3) мають знайти своє місце у тексті майбутньої зміненої та доповненої Конституції України.

**Висновок.** Таким чином, слід дійти висновку, що в цілому положення проекту Кримінального процесуального кодексу України хоча й тяжіють до узгодження з Основним Законом держави, але водночас містять низку суттєвих недоліків. Вони мають бути усунені шляхом внесення змін до проекту, що прийнятий Верховною Радою України у першому читанні, і враховані майбутньою Конституційною Асамблеєю при внесенні змін до Конституції України. Одночасно з цим послідовно, продумано та виважено має відбуватися й реформування правоохоронних органів, що в кінцевому підсумку забезпечить їх функціонування у відповідності до європейських правових цінностей і традицій.

#### *Бібліографічні посилання*

1. Конституція України: станом на 25.01.2012 // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Колодій А.М. Принципи права України: Монографія. – К., 1998.
3. Михеєнко М.М., Нор В.Т., Шибіко В.П. Кримінальний процес України: Підруч. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К., 1999.
4. Добровольская Т.Н. Принципы советского уголовного процесса. Вопросы теории и практики. – М., 1971.
5. Нове у кримінально-процесуальному законодавстві України: Навч. посіб. для студ. юрид. спец. вищих закладів освіти / За ред. Ю.М. Грошевого. – Харків, 2002.
6. Бандурка А.С. Проект Кримінально-процесуального кодексу: зміна ідеології [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://humanrights.com.ua/78-proekt-kriminalno-protsesualnogo-kodeksu-zmina-ideologii>.
7. Банчук О.А. 5 недоліків проекту нового Кримінально-процесуального кодексу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tyzhden.ua/Politics/40984>.
8. Лобойко Л.М. Реформування кримінально-процесуального законодавства в Україні. Частина 1. Загальні положення і досудове провадження (2006–2011 роки): Монографія. – Донецьк, 2012.
9. Речицький В.В. Висновок щодо відповідності положень проекту Кримінально-процесуального кодексу України вимогам чинної Конституції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://khp.org/index.php?id=1330943011>.
10. Питання формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї: Указ Президента України від 25.01.2012 № 31/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/.../14411.html>

*Надійшла до редакції 29.02.2012*

**Т.М. Заворотченко**

кандидат юридичних наук, доцент  
(Дніпропетровський національний  
університет ім. Олеся Гончара)

УДК 342.7 : 328 (477)

## **ВИБОРЧЕ ЗАКОНОДАВСТВО ТА ПРАВО НА РЕФЕРЕНДУМ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ**

Висвітлено порівняння загальних принципів участі громадян у виборах. Проаналізовано значення виборчого законодавства та політичного права громадян України на референдум для української держави. Запропоновано декілька важливих положень щодо удосконалення законодавства про референдум.

***Ключові слова:** політичні права і свободи людини, виборче законодавство, виборчий стандарт демократичної держави, всеукраїнський референдум, місцевий референдум, плебісцитарний референдум..*

Освещается сравнение общих принципов участия граждан в выборах. Анализируется значение избирательного законодательства и политического права граждан Украины на референдум для украинского государства. Предлагаются некоторые важные положения в отношении усовершенствования законодательства о референдуме.

***Ключевые слова:** политические права и свободы человека, избирательное законодательство, избирательный стандарт демократического государства, всеукраинский референдум, местный референдум, плебисцитарный референдум.*

The article deals with the general principles of citizens' participation in elections. Analysis of the electoral legislation to the Ukrainian state.

***Keywords:** political rights and freedom of the person, the electoral legislation, the electoral democratic state standard.*

**Постановка проблеми.** Актуальність теми даного дослідження зумовлена необхідністю наукового дослідження виборчого законодавства та законодавства про референдум.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Проблеми законодавства про політичні права громадян досліджували такі російські та українські вчені-конституціоналісти, як Ю.Г. Барабаш, В.В. Букач, А.В. Грабильніков, І.В. Дробуш, А.А. Златопольський, Б.В. Кожанов, В.П. Колісник, В.В. Копейчиков, А.Ю. Олійник, В.А. Патюлин, В.Ф. Погорілко, В.В. Речицький, Ю.І. Скуратов, Ю.М. Тодика та інші. Проте системного аналізу зазначених інститутів конституційного права не проводилось.

**Метою** цієї наукової статті являється аналіз політичних прав і

свобод людини й громадянина, аналіз нормативних актів, які регулюють конкретні суб'єктивні політичні права, а також виокремлення пропозицій щодо удосконалення законодавства про референдум.

**Виклад основного матеріалу.** Здійснюючи аналіз виборчого законодавства, треба почати з того, що, як відомо, в сучасних умовах на державному рівні виборче законодавство ґрунтується на такій нормативній основі: на Конституції України (Розділ III. Вибори. Референдуми); Законі України „Про вибори народних депутатів України”, Законі України „Про вибори Президента України”, Законі України „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”, Законі України „Про Центральну виборчу комісію”, Законі України „Про всеукраїнський та місцеві референдуми”.

І хоча це законодавство замінюється іншим, воно, тем не менш, представляє інтерес для наукового дослідження з двох причин. По-перше, воно являє собою більш фундаментальну та об'ємну систему актів, ніж поспішно створена в межах апарату Президента нова система. По-друге, створена система виборчого законодавства може носити тимчасовий характер, тому після того, як вона виконає свою роль, виникне питання про законодавство, яке треба буде використовувати на наступних виборах. При цьому ми не виключаємо якщо не повного, то хоча б часткового повернення до попередньої системи виборчого законодавства.

Деякі спеціалісти практично включають до системи виборчого законодавства і законодавство про референдум, виходячи з формальної ознаки загальних принципів голосування [1]. Однак ми вважаємо, що з цією думкою не можна погодитись через принципово іншу мету голосування в процесі референдуму. Не вдаючись на даному етапі в деталі аналізу названих законів, зазначимо одну особливість. Оскільки зазначені нормативно-правові акти були прийняті в різний час, то мають місце значні розходження між ними за низкою доволі принципових питань, зокрема: 1) фінансування виборів; 2) склад суб'єктів, які висувають кандидатів для обрання; 3) кворум зборів виборців; 4) участь політичних партій у виборах тощо. Ця обставина, на нашу думку, ставить під сумнів факт існування в недавньому минулому єдиної системи виборчого законодавства, яка заснована на загальних принципах. Ми впевнені, що дану проблему міг би зняти проект запропонованого нами „Виборчого кодексу”, але він, можливо, не зміг би вирішити цієї задачі, оскільки за змістом цей кодекс єдиним нормативним актом не був би. До складу вищеназваного кодексу мав би входити набір із двох законів: Закону України „Про основи виборчого процесу” та Закону України „Про вибори глави адміністрації”. Ми вважаємо, що саме ці закони можуть бути предметом наукового дос-

лідження та порівняльного аналізу.

Звертаючись до запропонованих нами законів про вибори, необхідно також здійснити аналіз проекту Виборчого закону В.Л. Шейніса і Б.А. Страшуна [2], а також відповідних статей проектів Конституції Російської Федерації [3; 4].

Оскільки предметом нашого дослідження є не безпосередньо виборче законодавство, а право громадян обирати та бути обраними до органів державної влади, ми не будемо піддавати аналізу всі перелічені акти, а обмежимося лише порівнянням загальних принципів участі громадян у виборах.

Групою вчених Інституту держави і права РАН на основі аналізу виборчих систем розвинутих демократичних країн визначені деякі принципи цієї участі, які, на їх думку, входять до виборчого стандарту демократичної держави. Ідеться про: а) загальне, рівне і пряме виборче право при таємному голосуванні; б) допустимість встановлення демократичних обмежень на реалізацію активного і особливо пасивного виборчого права; в) розгляд волевиявлення виборця як його громадянського права, а в ряді випадків – і як громадянського обов'язку; г) забезпечення пропорційного представництва інтересів різних соціальних верств населення; д) рівність шансів і змагальність кандидатів на всіх етапах виборчої кампанії; є) створення умов для розуміння та обґрунтованості вибору між альтернативними кандидатами [5]. Спробуємо, використовуючи ці категорії, проаналізувати вищенаведені акти і проекти.

Першим принципом є принцип загального виборчого права. Він закріплений у всіх без винятку перелічених нормативних актах і проектах. Його зміст зводиться до того, що всі громадяни України незалежно від статі, раси, національності, соціального походження, майнового положення, віросповідання та партійності мають право обирати та бути обраними на посади у виборні органи влади. Відомо, що будь-який принцип при його абсолютизації можна довести до повного абсурду, і принцип загальності не є винятком. Тому законодавство розвинутих країн містить вилучення з цього принципу, які обмежують можливість реалізації даного права окремими категоріями громадян. Важливо, щоб ці вилучення не порушували загальних принципів демократичного розвитку. Це визначається розумністю встановлення обмежень та їх відповідністю, так би мовити, здоровому глузду та ефективності діяльності органу, який обирається. Законодавство України встановлює три обмеження принципу загальності. Відповідно до ч. 2 ст. 70 Конституції України у виборах не беруть участі душевнохворі громадяни, які визнані судом недієздатними. На нашу думку, таке обмеження не можна визнати розумним, оскільки в даному випадку особа з причини свого психічного розвитку не може правильно оцінювати якості запропонованих кандидатів та здійснити свій обізнаний вибір. А

що стосується іншого обмеження, яке розповсюджується на осіб, що знаходяться в містах позбавлення волі за вироком суду, то в даному випадку критерій зовсім інший. Саме тут спостерігаються негативні наслідки, які відчуває на собі особа, що вчинила злочин. Цей акт кари з боку суспільства, який може розглядатися в якості факультативного покарання. Що ж стосується останнього обмеження принципу загального виборчого права, яке закріплене ст. 70 Конституції України, то воно спрямоване на реалізацію принципу розподілу влади та підвищення ефективності діяльності представницьких органів влади. Його сутність полягає у несумісності депутатського мандату із заняттям посади в органах виконавчої влади.

Слід вказати, що незважаючи на те, що інших юридичних обмежень принципу загальності немає, останнім часом намітилась тенденція до його фактичного порушення. Ідеться про проблеми, які виникають при реалізації виборчого права громадянами України, які постійно проживають у сусідніх державах – союзних республіках колишнього СРСР. Хоча формально обмеження на реалізацію даного права за кордоном закон не містить, однак „пропустити” за один день більше 20 млн громадян через виборчі дільниці в посольствах і консульствах України на ближньому кордоні уявляється нереальним. Тому ми пропонуємо включити до тексту Конституції додаткову гарантію на реалізацію виборчого права громадянами України, які знаходяться за її межами.

З цією ж метою може бути використано голосування на пошті. Законодавство і Конституція України не містять обмежень за віком для обрання громадян у депутати вищого органу влади. І на тлі цього факту особливо дивно виглядає введення вікового цензу в 21 рік для обрання депутатом до Верховної Ради України. На нашу думку, введення вікового цензу навряд чи є доцільним. По-перше, в останньому скликанні Верховної Ради України і так мало молоді, так що навряд чи необхідно штучно обмежувати її приток до органів влади; по-друге, незрозуміло, виходячи з яких міркувань встановлений даний віковий бар'єр. Ми вважаємо, що рівень підготовленості кандидата для роботи у вищому представницькому органі в змозі оцінити самі виборці.

Наступний принцип, який потребує розгляду, – принцип рівного виборчого права. Він має дві сторони. Перша – надання виборцю рівної порівняно з іншими можливості на участь у виборах. Традиційно гарантією цього принципу вітчизняна юридична наука вважала державне фінансування виборів. Однак, як показала практика, в сучасних умовах ця умова не може бути реальною гарантією принципу рівного виборчого права. Тому не можна погодитись із пропозицією про використання коштів кандидатів та добровільних пожертвувань для фінансування виборчої кампанії. Скоріше за все, від механічних заборон



у цій сфері необхідно переходити до звітів про використання власних коштів у межах встановленої квоти та відповідальності за приховування джерел фінансування виборів.

Інша сторона принципу рівного виборчого права полягає в забезпеченні рівноваги голосів виборців. Інакше кажучи, за кожного депутата повинна бути подана рівна кількість голосів. Це забезпечується рівним числом виборців в окрузі. У свою чергу, це вимагає рівності кількості виборців на виборчих дільницях, але законодавство України не містить норм, які б гарантували виконання цієї вимоги. Тому не дивно, що на практиці різниця кількості виборців на дільницях становить до 50 % [6, с. 43-44]. У зв'язку з цим, на наш погляд, розумною є норма, яка обмежує відхилення числа виборців до 15 %.

І останнє положення, пов'язане з реалізацією даного принципу виборчого права. Як показали останні вибори народних депутатів, до істотних порушень принципу рівного виборчого права призводить практика видачі відкріпних талонів. Центральна виборча комісія повідомляла про виборців, які переміщуються на дільницях, де балотується потрібний їм кандидат, та забезпечують йому перемогу за допомогою голосування відповідно до додаткових списків. Запобігти цьому можна застосуванням дострокового голосування.

Одним із фундаментальних принципів, який є основою конституційного права громадян обирати та бути обраними в виборні органи влади, є принцип прямого виборчого права. На нашу думку, значення даного принципу складно переоцінити. На цей принцип фактично спирається вся система представницької демократії. Він забезпечує адекватність дій обраного органу волі виборців. Однак забезпечення реалізації даного принципу стає вельми проблематичним в умовах переходу України від формальної демократії до реальної. Отже, поспостерігаємо розвиток даного принципу за часів радянського періоду. Поки в умовах авторитарного режиму Верховна Рада України була лише номінальним органом влади, принцип прямого виборчого права діяв безвідмовно. Після того, як в умовах так званої перебудови бюрократичному апарату, який знаходився при владі, стало зрозумілим, що владу доведеться ділити з депутатським корпусом, була зроблена спроба послабити його вплив за допомогою створення дворівневого органу влади – З'їзду народних депутатів та обраної з його складу Верховної Ради. Принцип прямої участі виборців в формуванні парламенту – Верховної Ради був порушений. Практика показала неефективність такої конструкції. У межах Верховної Ради з'явився проект Конституції України, який відтворює пряме виборче право та формування безпосередньо виборцями Верховної Ради як парламенту України.

Ми глибоко переконані, що жодні надзвичайні обставини та тимчасові заходи, якими б високими цілями вони не виправдовувались,

не дають підстав для відмови від демократичних принципів, які лежать в основі механізму реалізації політичних прав і свобод людини і громадянина і стали аксіомою для будь-якої цивілізованої країни.

Інший принцип виборчого права полягає в розгляді волевиявлення виборця як його громадянського права. Даний принцип є одним із найскладніших для правового регулювання елементів виборчого права громадян. Як зазначалося вище, суб'єктивне виборче право є правом на участь. Отже, воно включає в себе як активні дії щодо висування кандидатів та голосування на підтримку одного з них, так і неучасть у виборах, тобто абсентеїзм. Це явище, досить характерне для розвинутих країн, в яких у виборах не бере участі до 30 % виборців, останнім часом стало реальністю і в нашій країні. Причин тому декілька. По-перше, послаблення ідеологічного впливу на виборців та крах міфу про „непорушність блоку комуністів та позапартійних”. По-друге, стомленість виборців, яке поступово накопичується та пересичення надмірності політичних ідей. По-третє, зниження ефективності діяльності та авторитету органів державної влади. І насамкінець, недоліки мажоритарної виборчої системи, яка залишає „за бортом” думку близько 60 % виборчого корпусу. Останній недолік може бути подоланий шляхом безпосереднього введення у виборчу систему України елементів пропорційних виборів. Що ж стосується інших способів підвищення активності виборців, то вони знаходяться за межами предмету нашого дослідження.

Завершуючи аналіз механізму реалізації конституційного права громадян обирати і бути обраними, необхідно зазначити, що традиційно радянське законодавство політичними правами наділяло виключно громадян СРСР, а пізніше – і громадян України. Це пояснювалося тим, що політичні права і свободи уособлювали спосіб участі людини у здійсненні державної влади. При цьому будь-який іноземець розглядався як потенційний ворог соціалістичного ладу, який бажає використати політичні права на шкоду радянській державі. У цьому аспекті норма про розширення колу виборців, які мають право обирати і можливість обиратися до органів місцевого самоврядування, означає перемогу здорового глузду та демократичних основ над колишньою ідеологією. На нашу думку, обрання особи без громадянства до складу органів місцевого самоврядування нічого, крім користі, Україні не принесе.

Таким чином, підсумовуючи вищесказане, можна завершити тим, що виборче законодавство України бере свій початок з часів Радянського Союзу і знаходиться лише на початковій стадії реформування. Доволі різкі повороти політичного курсу та зміни системи органів влади не сприяють формуванню стабільного законодавства у цій сфері. А це означає, що механізм реалізації важливішого політичного права громадян – права обирати і бути обраними – не спрацьовує. У

свою чергу, це призводить до зміщення центру політичної активності громадян з форм представницької демократії до безпосередньої, що не сприяє зросту політичної стабільності в країні.

Право на референдум також входить до групи прав на участь. Тому особливо прикро, що у Конституції відсутня спеціальна норма, яка закріплює цю правочинність громадян. На нашу думку, така норма повинна відновлювати баланс відносин між громадянином та державою, закріпивши дві важливіших правоможності, а саме право на участь у референдумі і право вимагати проведення референдум. Також доцільним було б у Конституції передбачити розмежування механізму проведення українського та місцевих референдумів. Вважаємо, що дана стаття Конституції повинна містити такий текст:

(1) „Громадяни України мають право на референдум (всенародне голосування). На референдум України виносяться питання, які не можуть бути вирішені іншими органами влади України. Перелік питань і порядок проведення референдуму України визначається Законом України „Про всеукраїнський та місцеві референдуми”.

(2) „Громадяни України мають право вимагати референдуму – народної ініціативи. Порядок її здійснення визначається українським законом”.

(3) „Порядок проведення місцевого референдуму і голосування на території суб'єкта держави визначається правовим актом суб'єкта держави”.

Така стаття має бути включена до розділу „Права, свободи та обов'язки людини і громадянина” після статті, що закріплює виборчі права громадян.

Наступний рівень правового регулювання даної правочинності – український закон. Наразі в Україні діє Закон України „Про всеукраїнський та місцеві референдуми” від 3 липня 1991 р. Закон розглядає референдум як всенародне голосування. Отже, активними суб'єктами цих владовідносин визначається весь народ, який проживає на території України. А об'єктом зазначених владовідносин є найбільш важливі питання державного та громадського життя України, крім вузького переліку винятків, встановлених ч. 2 ст. 1 Закону.

Аналіз цього Закону викликає низку питань. Перше – про співвідношення правової сили рішень референдуму. Якщо виходити із змісту ч. 1 ст. 1 Закону про те, що „рішення, прийняті всеукраїнським референдумом, мають вищу юридичну силу і будь-якого затвердження не потребують та є обов'язковими для застосування на всій території України”, то можна дійти висновку, що рішення всеукраїнського референдуму за юридичною силою є вищими, ніж, наприклад, рішення З'їзду народних депутатів.

Можливо, референдум можна використовувати для оцінки народом рішень вищого представницького органу державної влади. Але тоді право на призначення такого референдуму в умовах розподілу

влад повинен мати або Президент, або єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні – Конституційний Суд.

Практика проведення референдуму може виявити низку істотних недоліків даного інституту. Звернемось до їх аналізу. По-перше, вони можуть мати плебісцитарний характер. Тобто органи державної влади проконсультуються з народом, наприклад, щодо довіри Президенту та його політиці та проведення дострокових виборів у вищі органи державної влади. Якщо аналізувати ефективність даного референдуму, то, скоріше за все, ефект від нього вимірюється негативною величиною, оскільки на ньому кардинальне рішення не може бути прийняте і він лише посилить конфронтацію двох гілок влади. Ситуація є мало-прийнятною, тобто дві гілки влади, які покликані працювати за взаємною згодою, знаходячи компроміс між собою, втягують у конфлікт між собою за допомогою референдуму населення країни. У цій ситуації розглядати підсумки референдуму як вираження волі народу, а тим більше бачити в них засіб вирішення питання виходу з кризи уявляється зовсім нереальним.

Що ж стосується прийняття Конституції України на референдумі, то взагалі, на наш погляд, при достатньо низькій правовій культурі населення країни, його надмірній політизованості та відсутності демократичних традицій приймати в Україні закони, а тим більше Конституцію за допомогою референдуму є не зовсім доречним.

Конституція України, а також Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні” передбачають і таку форму безпосередньої демократії, як місцевий референдум [7]. Напевно, на цьому рівні референдум як одна з форм діяльності місцевих товариств та населення держави – областей, районів, міст, сіл, селищ – міг бути використаний достатньо ефективно. Однак Закон України „Про всеукраїнський та місцеві референдуми”, на жаль, не закріплює механізму проведення голосування. Це означає, що рішення обласних, районних та місцевих референдумів, навіть там, де вони проводяться, є нелегітимними.

Підбиваючи підсумки, можна зробити висновок, що хоча всеукраїнський референдум формально є вищою формою народовладдя, на практиці відповідно до чинного законодавства він є не більш ніж маніпулюванням громадською думкою. Це пояснюється тим, що Закон не передбачає питань виключної компетенції всеукраїнського референдуму, а також відповідальності за непроведення або невиконання його рішень. І навпаки, рішення обласних, районних та місцевих референдумів, хоча є необхідними на цьому рівні, не мають юридичної сили і не вписуються до ієрархії актів місцевого законодавства.

Очевидно, що Закон України „Про всеукраїнський та місцеві референдуми” повинен містити в собі низку принципів положень, серед яких, зокрема, такі:

1. Регулювати механізм проведення тільки всеукраїнського референдуму, оскільки він є найбільш ефективним для нашої держави.

2. Закріплювати перелік питань, що належать до виключної компетенції всеукраїнського референдуму, але не виходять за межі компетенції України. Стосовно даного положення певний інтерес являє собою спроба вирішити питання в тому порядку, який би передбачав винесення на референдум таких питань: зміну кордонів; входження та вихід України з державних та міждержавних спілок; територіальної цілісності; зміни форми правління.

3. Закон України „Про всеукраїнський та місцеві референдуми” повинен містити норми, які б заперечували реальність механізму реалізації народної ініціативи. Чинний закон, враховуючи всю неопрацьованість деталей механізму збору підписів та голосування, не вирішує головного питання, тобто не усуває можливості підміни рішення народу рішенням вищого органу влади. Противники імперативного механізму реалізації волі народу, під яким розуміється сукупність окремих громадян, які мають право вимагати проведення референдуму за заявленим питанням, висувають аргумент, сутність якого зводиться до того, що вищий представницький орган державної влади, приймаючи на себе рішення питання референдуму, знаходиться на стороні законності. Ми вважаємо це заперечення не досить вдалим, тому що достатньо на завершальному етапі реалізації народної ініціативи направити вимогу референдуму не до Верховної Ради України, а до Конституційного Суду, який потім разом зі своїм висновком про легітимність заявленої вимоги передає його до органу, який уповноважений призначити референдум за даним питанням.

4. Враховуючи нестабільність політичної ситуації в країні та безпеку періодичних конституційних криз вищих органів влади, Закон України „Про всеукраїнський та місцеві референдуми”, на нашу думку, повинен передбачати норми, які закріплюють механізм легітимного виходу з кризи за допомогою звернення до рішення народу. Президент України повинен мати право призначити плебісцитарний референдум, спираючись на рішення якого можна розпустити один з органів влади. Це дозволить запобігти розпуску законно обраних органів влади, обґрунтованому міркуванням про цілеспрямованість та здоровий глузд, як це відбувалося, наприклад, у серпні 1991 р. Вище вже зазначалося, що інститут всенародного опитування з причини недосконалості механізму його проведення та низької ефективності представляється доволі формальною правочинністю. Якщо ж його об'єднати з інститутом референдуму, то значення цієї правочинності громадян буде зростати. В цьому випадку можна використати оптимальну, на наш погляд, формулу вирішення даного питання: „опитування (плебісцит) України означає всенародне голосування з най-

більш важливих питань державного та громадського життя України, які потрібні для виявлення думки населення з питань, які виносяться на голосування. Рішення, які прийняті всеукраїнським плебісцитом, мають рекомендаційний характер”.

Завершуючи аналіз законодавства, що регулює право громадян на участь у референдумі і право вимагати референдуму, необхідно декілька слів сказати про місцевий і регіональний референдум. Ми вже вказували на велике значення даного конституційного права громадян на вирішення питань місцевого значення. Тепер необхідно розглянути питання про можливі шляхи правового регулювання механізму реалізації даної правочинності громадян. Можливо, було б доречним подумати над підготовкою проекту самостійного Закону України „Про місцевий референдум України”. Гадаємо, що це не самий оптимальний шлях, оскільки він являє собою втручання в компетенцію суб'єктів України. Очевидно, можна піти іншим шляхом, тобто закріпити механізм проведення обласного (районного) та місцевого референдумів в умовах районів, областей і Законах про автономні області дільницях. Наприклад, спроба такого рішення була розпочата, коли статутом Челябінської області у Російській Федерації був встановлений порядок проведення обласного референдуму [8].

Разом з цим не можна не визнати позитивну сторону запропонованого Закону України „Про місцевий референдум України” щодо проведення регіонального референдуму. На наше глибоке переконання, в умовах інтеграції економіки такий референдум, що проводиться на території декількох сусідніх суб'єктів держави, є необхідним. А, наприклад, актуальне останнім часом питання про створення Західної республіки, яка включала б усі західні області України, можливо було б вирішити за допомогою регіонального опитування (плебісциту). При цьому небезпека принципу рівноправності в забезпеченні політичних прав і свобод людини й громадянина на території України була би усунена включенням до тексту Конституції України відповідної норми, яка була зазначена вище.

**Висновки.** На підставі вищевикладеного можна дійти висновку, що законодавство про референдум, яке спрямоване на забезпечення конституційного права громадян на участь у референдумі та вимогу референдуму, так само, як і виборче законодавство, потребує кардинальних змін та вдосконалення.

#### *Бібліографічні посилання*

1. Материалы Комитета Верховного Совета РФ по вопросам работы Советов народных депутатов и развитию самоуправления от 05.06.1993.
2. Избирательный закон. Материалы к обсуждению. – Издание проектной группы по правам человека БС РФ. – М., 1993.
3. Проект Конституции: Подготовлен Конституционной комиссией съезда народных депутатов Российской Федерации. – М., 1993.

4. Проект Конституции РФ: Одобрен Конституционным совещанием 12.07.1993. // Конституционное совещание: Информационный бюллетень. – 1993. – № 1. – С. 109-155.
5. Айвазян М.С. Обновление избирательного законодательства в России // Государство и право. – 1993. – № 3. – С. 38.
6. Избирательная реформа: опыт, проблемы, перспективы / Под ред. В.И. Васильева. – М., 1993.
7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.04.1997 р. із змінами і доповненнями, внесеними Законами України від 9 жовтня 1998 р. і від 16 липня 1999 р. // Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право): Навч. посібник. – К., 2000.
8. Текущий архив Челябинского областного Совета народных депутатов за 1993 г.

*Надійшла до редакції 16.12.2011*

**М.В. Калашник**

кандидат юридичних наук  
(Харківський національний  
університет внутрішніх справ)

УДК 351.74 (477)

## **ЦЕНТРАЛЬНА РАДА – СПАДКОЄМИЦЯ ТИМЧАСОВОГО УРЯДУ І ЙОГО ПРОРАХУНКІВ У ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ**

Розглянуто історико-правові аспекти правоохоронної політики Центральної Ради стосовно визначення легітимних підстав для утворення самостійного державного механізму України взагалі та її правоохоронних органів зокрема в умовах гострого протистояння різних політичних сил і партій та громадянської війни.

**Ключові слова:** *Центральна Рада, народна міліція, «поліційна сторожа», відділ Вільного козацтва.*

Рассматриваются историко-правовые аспекты правоохранительной политики Центральной Рады в отношении определения законных оснований для создания самостоятельного государственного механизма Украины в целом и ее правоохранительных органов в частности в условиях острого противостояния различных политических сил, партий и гражданской войны.

**Ключевые слова:** *Центральная Рада, народная милиция, «полицейская сторожа», отдел Свободного казачества.*

In this article the historical and legal aspects of law enforcement policy of the Centralna Rada in the sense of research the legal base for creating of independent government mechanism of Ukraine in general and it's law enforcement bodies in particular in conditions confrontation different political forces and parties and the civil war.

**Keywords:** *Centralna Rada, civil militia, «constabulary guard», the department of Free the Cossacks.*

**Постановка проблеми.** Наразі, коли наша країна вступила в період активного проведення реформ, особливого значення набуває історичний досвід наших попередників. Знаючи і правильно оцінюючи здобутки і помилки минулого, можна з більшою вірогідністю спрогнозувати наслідки тих чи інших кроків у перебудові діяльності виконавчої влади, галузей економіки, правоохоронної сфери. Особливої актуальності це набуває сьогодні, в час кардинальних змін, яких потребує судова система, організаційно-структурні та правові засади діяльності органів внутрішніх справ. Міліція є одним із основних правоохоронних органів держави, що покликаний забезпечити громадський порядок у країні. На відміну від інших правоохоронних органів (прокуратури, суду, Служби безпеки України та ін.), міліція забезпечує законність на місцях, і сьогодні пріоритетами в її реформуванні виступають такі завдання, як переорієнтація на правозахисні функції, встановлення партнерських відносин і, таким чином, запровадження концепції діяльності, що ґрунтується на підтримці населення. Саме тому зі скрупульозною увагою слід звернутися до досвіду створення і розбудови міліції в перші роки її заснування в Україні. Зокрема, і до досвіду створення народної міліції періоду Тимчасового уряду та Центральної Ради.

**Аналіз публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Наукові праці О.В. Тимощука, В.С. Сідака, Р.В. Кутового, О.М. Бандурки, В.Ф. Верстюка, С.М. Алфьорова, П.П. Михайленко, А.І. Рогожина та ін. стали загальним підґрунтям для проведення аналізу створення міліції в перші роки її заснування в Україні.

**Метою** цієї статті є спроба автора розглянути шляхи пошуків, спроб і помилок створення народної міліції для подальшого вдосконалення шляхів вирішення охоронних завдань сучасної держави.

**Виклад основного матеріалу.** Генеральний Секретаріат Центральної Ради, який у статусі Крайового уряду з серпня 1917 р. розповсюдив свою виконавчу владу на підлеглих Київську, Подільську, Полтавську, Волинську та Чернігівську губернії, намагався забезпечити дотримання в Україні принципів загальності, єдності і доцільності законності. Правоохоронна політика Тимчасового уряду викликала розуміння в більшості української національної демократії. Влітку 1917 р. Центральна Рада не пішла на конфронтацію з Тимчасовим урядом. Вона засудила 500-тисячну демонстрацію робітників, селян і матросів у Петрограді та антиурядові анархо-більшовицькі виступи в Москві і Києві, які відбулися 3-5 липня 1917 р. Стратегію на відродження української державності законним шляхом було підтверджено активною участю діячів Центральної Ради у припиненні збройного заколоту в Києві 5 000 солдатів українського полку ім. Павла Полуботка.

У ніч на 5 липня ця частина не виконала наказу про відбуття на фронт, захопила арсенал і інтендантські склади на Печерську, деякі



державні установи в центрі Києва. Але відмова Центральної Ради підтримати заколот змусила полуботківців повернутися до казарм. 7 липня їх роззброїли урядові війська за участю міліції і підлеглих їй робітничих бойових дружин. 26 липня міліція разом з викликаними до Києва кірасирами і козаками 6-ї Донської дивізії взяла участь у роззброєнні полку ім. Богдана Хмельницького. Було вбито 16 і поранено 30 «богданівців», командира полку Ю. Канкана усунули від посади.

Незважаючи на перехід Тимчасового уряду до придушення українського національного руху, Центральна Рада виважено оцінювала обставини моменту, співвідношення сил. Для збереження громадського спокою, недопущення кровопролиття вона погодилася з Інструкцією Тимчасового уряду Генеральному Секретаріату від 4 серпня 1917 р. й натомість отримала реальні владні важелі для територіальної автономії [1, с. 22-23]. Як робить висновок у своєму дослідженні О.В. Тимощук, правоохоронні органи в Україні за часів вищої влади Тимчасового уряду (березень – жовтень 1917 р.) не виконали покладене на них завдання і виявилися неспроможними захистити особисту і майнову безпеку громадян [1, с. 28].

Заходи, здійснювані Центральною Радою, також не змогли суттєво переломити ситуацію зі станом правопорядку на підпорядкованих Раді територіях України. За часів Центральної Ради народна міліція уперше згадується в документах першого українського військового з'їзду 1917 р. Зокрема, постановою «Про українську народну міліцію» наголошувалося, що українська армія після війни має стати армією народу (народною міліцією), єдиною метою її існування та формування повинна бути охорона інтересів і прав народу, а не панівних класів, до якої б нації ці класи не належали. Слід зазначити, що Центральна Рада після повалення самодержавства у ході реалізації державного будівництва відводила міліції одне з найважливіших місць. Проте попри усілякі намагання Ради щодо вдосконалення діяльності міліції, створеної Тимчасовим урядом і підпорядкованої Центральній Раді, останній було складно подолати хвилю злочинності, що розросталася. Особливо погіршилось становище з липня 1917 р., коли фактично припинила своє існування російська армія і озброєні деморалізовані війська заповнили Україну. Запанувала анархія, весь державний апарат і організація самоуправління розпалися. Міліція у містах і селах була дезорганізована, не мала ніякого авторитету серед населення. Суд не функціонував. Як наслідок того, що Рада не змогла подолати зростання злочинності, в деяких великих містах для допомоги міліції почали створюватися формування з офіцерів, козаків і студентів. У Києві для охорони міста було організовано військову міліцію, організацію українського офіцерства, з метою сприяння очищенню міста від злочинних елементів і підтримання порядку. Також у Києві з метою збереження

порядку було створено окрему українську міліцію («поліцейну сторожу») з числа студентів Київського університету, яка взяла на себе охорону Либідської дільниці [2, с. 20-25].

Слід наголосити, що для весняно-літнього періоду 1917 р. характерною стала низька ефективність урядових заходів щодо забезпечення правопорядку в Україні. Це змушувало населення вдаватися до власних сил у порятунку від анархії і криміналу. У містах і містечках створювалися бойові дружини, які незабаром були підпорядковані органам міліції або ж вливалися до Червоної чи чорної гвардії, а в сільській місцевості широко розгорнувся козацький рух.

27 серпня 1917 р. після офіційного затвердження Тимчасовим урядом складу Генерального Секретаріату, який було ухвалено Центральною Радою ще 21 серпня 1917 р., розгорнулася робота з організації діяльності виконавчої влади. Функції Голови українського крайового уряду виконував В. Винниченко, який поєднував з цією посадою також обов'язки секретаря внутрішніх справ. До компетенції міністра внутрішніх справ УНР (назва посади – з 11 січня 1918 р.) належали питання загального управління діяльністю міліції, видання інструкцій та наказів, які визначали технічний аспект діяльності міліції, огляд і ревізії міліцейських установ, формування кошторисів на утримання міліції, проте централізоване керівництво органами охорони громадського порядку не входило до його повноважень.

За дорученням Малої Ради від 28 серпня 1917 р. Генеральним Секретаріатом було розроблено проект боротьби з контрреволюцією. Також Мала Рада зініціювала відпрацювання плану оборони Києва, поклавши це завдання на Київський комітет порятунку революції, до компетенції якого увійшло залучення до боротьби усіх резервів і можливостей державних органів та недержавних організацій. Проте Комітет так і не зміг реалізувати покладені на нього особливі повноваження, оскільки за постановою Тимчасового уряду 2 вересня припинив своє існування. З його напрацювань можна назвати лише кілька резолюцій щодо охорони Києва загонами міліції, юнкерами, козаками та бойовими дружинами.

Після падіння влади Тимчасового уряду політика Центральної Ради щодо охорони правопорядку зазнала значних змін, що було викликано необхідністю захисту революційних надбань Центральної влади після невдалого жовтневого наступу більшовиків з метою захоплення влади в Україні.

25 жовтня у Києві з представників соціалістичних партій було створено Всеукраїнський комітет Центральної Ради для охорони революції. Наступного дня Мала Рада визнала повалення Тимчасового уряду і оголосила Центральну Раду єдиною законною владою в Україні, засудивши збройний виступ більшовиків. Київський комітет заявив про свої

особливі повноваження вже не в п'яти, а у всіх дев'яти українських губерніях і закликав забезпечувати правопорядок, створювати на місцях комітети охорони революції. Їм на відміну від комітетів, створених під час корніловщини, мали підлягати всі громадські і військові власті. Але штаб Київського військового округу на чолі з генералом Квецінським і комісаром Кириєнком не визнав влади Центральної Ради в Україні, відмовився від спільних дій і домігся розпуску 28 жовтня Всеукраїнського комітету порятунку революції. Протилежне рішення прийняв III Всеукраїнський військовий з'їзд, який відбувався в ці дні в Києві. Його делегати висловили протест проти заходів штабу КВО і визнали єдиним представником влади в Україні Центральну Раду. Залишившись наодинці, сили штабу КВО під час збройного повстання київських більшовиків 29–30 жовтня зазнали від них поразки. Але 31 жовтня виступили війська, вірні Центральній Раді, і зайняли головні стратегічні пункти й установи Києва [1, с. 29].

26 жовтня Секретарство внутрішніх справ зобов'язало земські і міські управи навести порядок у питанні вироблення штатів міліційних органів. Передбачалося формування спеціальних піших і кінних міліційних загонів, які б могли використовувати при виникненні громадських бешкетів. Планувалося також відпрацювати систему підготовки кадрів, утворення резервів на їхнє заміщення [3, с. 33–36].

Поряд з цим у повний голос про свої права у сферах державотворення та зміцнення правопорядку заявило козацтво, щодо якого урядова позиція була неоднозначною. Та попри це на засіданні Генерального Секретаріату 8 вересня 1917 р. козацькому питанню було приділено офіційну увагу.

Більшість делегатів з'їзду комісарів п'яти українських губерній, що відбувся на початку жовтня, ухвалила резолюцію «Про вільне козацтво». Вона вимагала від Центральної Ради припинення озброєння «некультурної та неорганізованої людності, яка має нахили йти за брехливою агітацією», а вже створені організації Вільного козацтва – роззброїти і розпустити [3, с. 33].

Але, не чекаючи урядового схвалення, в жовтні 1917 р. козацтво самоорганізувалося на Всеукраїнському з'їзді в Чигирині. 2 000 делегатів від 60 тис. козаків обрали Генеральну козацьку раду – вищий орган управління, яка мала розташуватися в Білій Церкві. Почесним отаманом Вільного козацтва став М. Грушевський, головою військового формування – П. Скоропадський (на той час командир Першого Українського корпусу), наказним гетьманом – І. Полтавець-Остряниця [3, с. 33].

13 листопада 1917 р. Генеральний Секретаріат затвердив статут «Вільного козацтва на Україні», згідно з яким до основних обов'язків козаків належало виконання служби громадської міліції. Функціональними

завданнями вільних козаків визначалися: «фізичний та духовний розвиток членів, підтримування спокою в краю, боротьба з дезертирством під час війни та охорона спокою, життя й майна громадян» [4, с. 379].

За цим Статутом козацтво мало територіально-військову організацію і охорону громадського порядку під керівництвом відповідного начальника міліції (а в термінових випадках – своєї старшини) козаки здійснювали безкоштовно, не отримуючи платні від держави. Козакам заборонялося робити арешти і труси без доручення адміністративних чи судових органів, процесуальні вказівки яких для всіх козацьких підрозділів були обов'язковими [3, с. 35-36].

Для координації дій між урядовими органами і козацьким управлінням з листопада 1917 р. у складі Генерального секретарства внутрішніх справ було створено спеціальний відділ Вільного козацтва.

На Київщині з ініціативи самого населення загалом діяло 40 товариств Вільного козацтва (1294 члени), Полтавщині – 11 (605 членів), Катеринославщині – 5 (783 члени), Подолі – 5 (276 членів), Харківщині – 2 (75 членів), Херсонщині – 1 (30 членів), Волині – 1 (35 членів) [102, с. 9]. Серед членів товариств переважали хлібороби, вчителі, учні шкіл (Біла Церква), офіцери, козаки (старші та молодші урядники). Там, де повітовий комісар і начальник міліції до організації товариства ставилися сумлінно, їм видавалася зброя колишніх стражників або вилучена у населення [5].

7 листопада 1917 р. Центральна Рада, оголосивши себе в III Універсалі спадкоємницею влади Тимчасового уряду в Україні, проголосила Українську Народну Республіку в складі федеративної демократичної Росії. А 10 листопада Мала Рада видала постанову «Про загальне керівництво чинностями властей по охороні революції» з покладанням цих функцій на уряд УНР – Генеральний Секретаріат. Цей етап можна охарактеризувати як період проведення самостійної правоохоронної політики, що полягала у створенні на основі демократичного представництва спеціальних органів з особливими повноваженнями, у вдосконаленні організаційно-штатної структури і кадрового забезпечення органів місцевої міліції; у формуванні добровольчих збройних підрозділів козацького походження з функціями охорони громадського порядку, підпорядкованих відповідним начальникам міліцейських органів. Була впроваджена еkleктична військово-охоронна концепція Центральної Ради, якою передбачалося утворення територіально-міліцейських формувань, що мали боронити як зовнішню, так і внутрішню безпеку України [6, с. 55].

Слід зазначити, що «Тимчасове положення про міліцію», видане Тимчасовим урядом, залишалося чинним без змін на території УНР аж до 5 березня 1918 р.

Намагаючись зміцнити єдиноначальність у міліції, її централізацію,

Центральна Рада 5 березня 1918 р. на засіданні Малої Ради ухвалила закон «Про передачу міліції м. Києва в розпорядження Міністерства внутрішніх справ», де було визначено право МВС призначати начальників районів та інших службовців міліції. Київська міська дума виступила проти запровадження в життя цього закону, проте усунувши від участі у справі охорони порядку і безпеки міську думу, закон вимагав від останньої сплати 50 % усіх витрат на міліцію [7, с. 73-79]. Цей закон також надавав право Міністерству внутрішніх справ визначати розподіл Києва на міліційні райони, штати й оклади грошового утримання міліціонерів. У загальній частині діяльність столичної міліції визначали норми Тимчасового положення про міліцію, ухваленого колишнім Тимчасовим урядом. Одним із пріоритетних напрямів діяльності міліції стали заходи, спрямовані на вилучення зброї у населення.

У випадках, коли сил місцевої міліції для обеззброєння населення не вистачало, на допомогу їм приходили військові підрозділи Армії УНР і німецької армії. Так, для обеззброєння населення м. Києва та київського повіту залучалися військовослужбовці 1-го полку Січових Стрільців, які також несли службу з охорони Центральної Ради [8, с. 26].

8 грудня 1917 р. російські війська під командуванням В. Антонова увійшли до Харкова. Сюди ж переїхали більшовицькі делегати з'їзду Рад з Києва, де вони не отримали більшості. У Харкові через три дні почав працювати свій Всеукраїнський з'їзд Рад, який 12 грудня постановив, що «Україна проголошується Республікою Рад робітничих, солдатських та селянських депутатів». 17 грудня його Центральний виконавчий комітет утворив радянський уряд – Народний Секретаріат. ЦВК Рад доручалося «негайно розповсюдити на території Української республіки всі декрети і розпорядження Робітничо-Селянського Уряду Федерації» (Російської). Відтепер стали існувати два державні утворення, які намагалися розповсюдити свою юрисдикцію на територію всієї України [1, с. 33].

**Висновки.** Підсумовуючи, можна аргументовано стверджувати, що хоч діяльність Центральної Ради і не змогла суттєво вплинути на стан правопорядку в цей час, проте історичний розвиток України свідчить, що така правоохоронна політика могла б мати успіх.

На заваді цьому стали політична конфронтація між Центральною Радою і РСДРП(б), а згодом і війна з Раднаркомом Росії. Тут не можна не погодитися з висновком О.В. Тимошука, котрий стверджує, що збройні виступи, мотивовані політичними гаслами, створювали умови правового вакууму, підживляли підвалини законності, робили можливими самосуди й безкарне життя відверто кримінальних елементів [1, с. 33].

Серед причин низької ефективності правоохоронної політики Центральної Ради слід також зазначити й відсутність дієвого централізованого керівництва міліцейськими органами та бюджетного фінансування

сфери охорони громадського порядку, зокрема вільних козаків.

Доба Української Центральної Ради закінчилася 29 квітня 1918 р., коли внаслідок державного перевороту за підтримки німецьких військ до влади прийшов гетьман П. Скоропадський.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Тимошук О.В. Охоронний апарат Української Держави (квітень – грудень 1918 р.): Монографія. – Х., 2000.
2. Селянський рух на Україні 1569 – 1647 рр. – К., 1993.
3. Історико-політичні уроки української державності: Енциклопедичний словник / Відп. ред. Ю.І. Римаренко. – К., 1998.
4. Історія українського війська (від княжих часів до 20-х років ХХ ст.). – Львів, 1992.
5. Камінський А.І. Становлення місцевої міліції в умовах реформування органів внутрішніх справ України 2008 р.: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2008.
6. Сідак В.С. Національні спецслужби в період Української революції 1917–1921 рр. (невідомі сторінки історії): Монографія. – К., 1998.
7. Конституційні акти України 1917 – 1920. Невідомі конституції України. – К., 1992.
8. Кутовий Р.В. Історія міліції України: Навч.-метод. посіб. – Луганськ, 2011.

Надійшла до редакції 28.02.2012

**О.М. Куракін**

кандидат юридичних наук  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 351.74+340.1

### **МЕТОДИ КОНТРОЛЬНОГО ПРОЦЕСУ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ**

Здійснено спробу з позиції загальної теорії юридичного процесу визначити практичні кроки щодо удосконалення застосування методів контрольного процесу в органах внутрішніх справ України.

**Ключові слова:** *контрольний процес, метод, системність, доцільність, комплексний підхід.*

Осуществляется попытка с позиции общей теории юридического процесса определить практические шаги по улучшению применения методов контрольного процесса в органах внутренних дел Украины.

**Ключевые слова:** *контрольный процесс, метод, системность, целесообразность, комплексный подход.*

The author was again from the position of the general theory of legal process, to identify practical steps to improve the application of control process in the organs of Internal Affairs of Ukraine.

**Keywords:** *control process, method, system, feasibility, a comprehensive approach.*

**Постановка проблеми.** Особливе правове становище ОВС у системі правоохоронних органів України зумовлюється обсягом і складністю їх компетенції при здійсненні правоохоронних та організаційних функцій, а також тим, що на них покладається основний обсяг діяльності щодо боротьби зі злочинністю та роботи з профілактики й запобігання широкому колу злочинів з метою реалізації єдиної державної політики боротьби зі злочинністю, яка є складовою внутрішньої політики суверенної і незалежної України. Крім того, ОВС є найчисленнішими серед інших правоохоронних органів України.

На жаль, слід констатувати, що стан діяльності органів внутрішніх справ України не відповідає вимогам сьогодення, її правова основа дещо застаріла, незважаючи на прийняття нових законів, а ефективність контрольного процесу за дотриманням законності та дисципліни в органах внутрішніх справ України залежить у першу чергу від його належного регулювання.

**Виклад основного матеріалу.** Основні завдання ОВС характеризують їх як суб'єкта позавідомчого контрольного процесу. У виконанні покладених на них обов'язків посадові особи цих органів керуються тільки законодавством України, діють у його межах і підпорядковуються безпосередньому і прямому начальнику. Ніхто інший, за винятком уповноважених службових осіб у передбачених законом випадках, не має права втручатися в законну діяльність працівника міліції і покладати на працівника міліції виконання обов'язків, не передбачених чинним законодавством [5].

Суб'єктами контрольного процесу, в якому ОВС виступають в ролі об'єкта, є: Кабінет Міністрів України, Міністр внутрішніх справ України, в межах своєї компетенції – органи місцевого самоврядування, які, здійснюючи контроль за діяльністю органів внутрішніх справ, не втручаються в її оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну та адміністративну діяльність. Нагляд за дотриманням законності в діяльності ОВС здійснюють Генеральний прокурор України і підлеглі йому прокурори.

Отже, органи внутрішніх справ України є повноправними учасниками контрольного процесу з притаманними їм як суб'єкту та об'єкту цього виду юридичного процесу повноваженнями та обов'язками.

Виходячи з цільового призначення контрольного процесу, можна констатувати, що основними його завданнями в діяльності ОВС є:

- забезпечення неухильного дотримання законності і дисципліни в діяльності підконтрольних органів шляхом перевірки фактичної реалізації норм Конституції України, вимог чинного законодавства, указів і розпоряджень Президента України, урядових і відомчих нормативних актів;

- забезпечення своєчасності та якості виконання організаційно-правових рішень, підвищення виконавчої дисципліни, відповідальності за доручену справу шляхом виявлення відповідності змісту, форм і методів, результатів діяльності підрозділів, які перевіряються, заданим режимам роботи;

- підвищення загального рівня організаторської і службової діяльності апаратів контрольного процесу, вдосконалення стилю і методів цього виду діяльності, форм і методів роботи керівників органів, що перевіряються, впровадження наукової організації контрольної діяльності, новітніх технічних винаходів, виявлення передового досвіду, наукових досягнень і впровадження їх у практичну діяльність;

- сприяння ефективному добору, розстановці, вихованню та підготовці кадрів;

- надання практичної допомоги підпорядкованим апаратам і окремим посадовим особам в усуненні недоліків, що були виявлені в їх діяльності [12, с. 20].

З метою вирішення завдань, що стоять перед органами внутрішніх справ, необхідно чітко розмежовувати суб'єктів контрольного процесу, їх взаємовідносини, визначення видів контрольного процесу, порядок організації і здійснення, виконання розпоряджень контролюючих служб, відповідальність у випадку їх невиконання тощо.

Слід зазначити, що в системі ОВС мають місце як внутрішньовідомчий, так і зовнішній контрольний процес у поділі його на різновиди.

Цільова спрямованість відомчого контролю полягає в тому, що в ході його проведення виявляються результати впливу суб'єкта на об'єкт, допущені відхилення від вимог організаційних рішень, від прийнятих принципів організації і регулювання, їх причини. Визначаються шляхи подолання наявних хиб для ефективного функціонування всієї системи.

У діяльності органів внутрішніх справ ця мета досягається за допомогою застосування спеціальних форм і методів контрольного процесу.

Форми і методи контрольного процесу, який здійснюється відповідними підрозділами органів внутрішніх справ, різноманітні. Причому їх застосування залежить від цілей і завдань відомчого контролю, умов його проведення і специфіки об'єктів контрольного процесу. Оскільки в теорії організації діяльності таких органів не вироблено достатньо точних підстав розмежування названих понять, у літературі ті самі явища нерідко відносять і до його форм, і до методів [4, с. 149; 8, с. 22].

У широкому розумінні метод звичайно визначають як прийоми і засоби, за допомогою яких здійснюється вплив на об'єкти контрольного процесу з метою практичного здійснення завдань, поставлених перед суб'єктом контролю [13, с. 85]. Поняття «метод» означає шлях, підхід, засіб, дію, процес, прийом, процедуру, правило, техніку.



Зауважимо, що методи контрольного процесу нерозривно пов'язані з його цілями і принципами і виступають у ролі засобів їх реалізації. Вони носять виборчий характер, тобто їх можна обирати, замінювати один іншим з погляду найбільшої ефективності. У теорії контрольного процесу метод означає не діяльність, а засіб його здійснення. Отже, метод контрольного процесу відповідає на питання «як, яким засобом реалізуються завдання організаційної діяльності».

Досить довго в науці існує думка про поділ методів діяльності контрольного апарату на ряд великих груп: методи впливу на об'єкти контролю; методи роботи самих суб'єктів контролю; методи розробки і прийняття організаційних рішень та контролю за їх виконанням [6, с. 67].

Оскільки йдеться про внутрішньовідомчий контрольний процес в органах МВС, відразу ж зазначимо, що в цьому контексті, на нашу думку, зміст контролю охоплює всі перераховані групи методів.

Ми вважаємо, що контрольний процес, по-перше, є найважливішим методом впливу на підлеглі об'єкти; по-друге, це необхідний елемент діяльності будь-якого організаційного апарату, він виступає в ролі методу роботи цих органів; по-третє, щоб контролювати, необхідно володіти інформацією про роботу контрольованої структури; по-четверте, реалізація контрольної функції пов'язана з необхідністю застосування специфічних методів контрольного процесу.

Таким чином, метод контрольного процесу характеризує засіб практичної реалізації контрольної функції. Форми ж контрольного процесу в ОВС являють собою різноманітні зовнішні сторони його прояву. Співвідношення цих понять полягає в тому, що систематичне застосування визначеної форми діяльності породжує метод [2, с. 24]. При цьому метод виражає зміст діяльності, а форма є засобом вираження змісту.

Аналізуючи точку зору В.Д. Малкова, ми бачимо, що він розглядає форми контрольного процесу як організаційні методи і підрозділяє їх на дві великі групи:

- 1) перша – методи організації і здійснення контрольного процесу;
- 2) друга – методи збору й опрацювання інформації про хід усіх процесів у діяльності об'єкта [9, с. 15].

Аналогічний погляд на співвідношення форм і методів знаходимо у Г.Х. Попова, який зазначає, що «...вважається правильним тлумачення організаційних методів контрольного процесу як організаційної форми контрольно-правових впливів...» [10, с. 34].

Найбільш важливою з теоретико-практичних проблем сучасної системи контролю, на наш погляд, є проблема підвищення оперативності збору й опрацювання інформації, швидкість оцінки обстановки посадовими особами. Тому велике значення надається механізації й автоматизації процесів інформаційно-аналітичної роботи. Залежно від складності інформаційної системи застосовуються різноманітні техні-

чні засоби: інформаційні системи, де весь цикл перетворення інформації проводиться людиною, яка застосовує на окремих етапах її опрацювання найпростіші засоби механізації; змішані системи, де людина обробляє інформацію за допомогою механізованих і автоматизованих приладів; автоматизовані інформаційні системи, де весь цикл перетворення інформації автоматизований.

Ці системи забезпечують автоматичний контроль, а іноді здійснюють і найпростіші команди керівництва. Існують також інформаційні системи, які забезпечують постійний автоматичний контроль та організацію діяльності.

Слід зазначити, що добре налагоджена інформаційно-аналітична робота – неодмінна умова правильної організації діяльності органів внутрішніх справ. Тільки за її допомогою можна оптимально розставити і використати сили і засоби ОВС з метою попередження і припинення правопорушень, прогнозувати зміни в оперативній обстановці, точно визначати, як і в якому напрямку вона буде розвиватися.

Систематичність контрольної інформації, її повнота, своєчасне опрацювання і науковий аналіз значно підвищують оперативну інформованість, а звідси й ефективність службової діяльності органів внутрішніх справ і контролю за нею.

Однак організація інформаційної системи в органах внутрішніх справ, на нашу думку, має ряд недоліків. У ній спостерігається непідпорядкованість, дублювання даних і надмірність зведень. Надані повідомлення не формалізовані, що призводить до перенавантаження каналів зв'язку і значної витрати часу.

Донедавна в органах внутрішніх справ теоретико-аналітичній роботі не приділялося достатньої уваги. Аналіз обмежувався описом стану справ і не супроводжувався конкретними висновками про ефективність використання сил і засобів, не дозволяв розробити науково обґрунтовані пропозиції для поліпшення діяльності, прогнозувати перспективи їх розвитку.

Останніми роками в органах внутрішніх справ здійснюється велика робота з поліпшення інформаційно-аналітичної діяльності. Основна заслуга в цьому процесі належить штабним підрозділам. Ними визначені головні джерела і розроблений перелік видів інформації, яка повинна накопичуватися на кожному етапі контрольного процесу, розроблені також переліки аналітичних документів, їх форма і структура. Усе це сприяє збільшенню обсягу і підвищенню якості інформації, проведенню глибоких науково обґрунтованих аналізів, підготовці змістовних, об'єктивних інформаційних документів.

Аналітична робота може мати різний масштаб і обсяг, а її періодичність залежить від рівня реалізації. В МВС та УМВС проводяться річні, піврічні і кварталні аналізи, а в міськрайорганах переважають

повсякденні, декадні та місячні.

Другу стадію контрольного процесу у цій системі складає прийняття контрольного рішення, під яким розуміється акт (письмовий або усний) суб'єкта контрольного процесу, де перед об'єктами контролю ставляться відповідні завдання, вказуються засоби і терміни їх виконання. Рішення має бути оперативним і конкретним. Воно приймається, як правило, самим суб'єктом контрольного процесу на основі принципу єдиноначальності. Проте прийняття найбільш принципових рішень має пройти колегіальне обговорення.

Своєчасне і якісне організаційне рішення має величезне значення в організації контрольного процесу, але занадто велика кількість рішень може завдати і шкоди [3, с. 41].

Тим часом в органах внутрішніх справ України проводиться велика робота щодо наведення належного порядку у виданні нормативних документів, які стосуються організації та перевірки діяльності зазначених органів. Значна їх частина дублює накази і розпорядження МВС України, хоча в цьому немає ніякої необхідності.

Виходячи з цього, МВС України вживає заходів щодо скорочення масиву нормативних документів, розробки узагальнених документів настановного, довгострокового характеру. За останні роки виявлено і скасовано біля двох з половиною тисяч наказів і вказівок.

За сучасних умов розвитку держави в діяльності її органів поставлено завдання забезпечити такий стан, коли органи внутрішніх справ та їх галузеві служби у своїй діяльності будуть керуватися чотирма основними нормативними актами: положенням про орган або галузеву службу, інструкцією щодо організації роботи, рішеннями колегії МВС на поточний рік, планом роботи органу або служби.

Найважливішими організаційними рішеннями, на нашу думку, є плани роботи. Це основа організації, серцевина контрольного процесу, недооцінка якої може принести велику шкоду.

Останнім часом штабними підрозділами розроблено методичні рекомендації щодо упорядкування всіх видів планів (у тому числі і індивідуальних), рекомендовані схеми-структури планів. Планування здійснюється за конкретними напрямками, що дозволяє більш ефективно і диференційовано використовувати сили і засоби на вирішальних ділянках. Упроваджено перспективне планування на базі кримінологічних прогнозів.

Головною ж повинна бути конкретна робота з виконавцями: їх навчання, роз'яснення їм того, яким чином вони повинні вирішувати поставлені завдання.

У виконанні поставлених завдань великого значення набувають методи контролю їх виконання. У розпорядженні відповідних суб'єктів у межах наданих їм контрольних повноважень існує достатня кількість

методів, які використовуються залежно від обставин функціонування органу. Умовно їх можна розділити на загальні і спеціальні.

До загальних методів відомчого контрольного процесу в структурі органів внутрішніх справ належать: контроль виконання доручень; аналіз звітів служб і підрозділів органів внутрішніх справ про зроблену роботу за визначений період часу або про виконання конкретних організаційних рішень, нормативних і організаційних документів, статистичної й оперативної інформації, розгляд скарг, заяв і листів, а також інших поточних заходів, що, як правило, не вимагають спеціальної підготовки.

Спеціальними методами відомчого контрольного процесу є:

- цільові перевірки й інспектування (планові, контрольні і позапланові); заслуховування на колегіях, оперативних нарадах і комісіях; витребування і вивчення цільових звітів, інформації та документів;
- проведення оглядів, командно-штабних навчань, групових вправ і тренувань;
- прийняття іспитів і заліків; опитування суспільної думки та інші соціологічні заходи;
- цільове спостереження (безпосереднє й опосередковане) та ін.

Окремі дослідники, виходячи з організаційних особливостей впливу в системі організації діяльності органів внутрішніх справ, дійшли висновку про існування двох основних методів відомчого контрольного процесу – ведення і спостереження.

При цьому метод ведення припускає здійснення безперервного контролю за виконавцями і постійне внесення поправок до їх діяльності (цей метод реалізується при повсякденному оперативному різновиді контрольного процесу за фактичним виконанням різноманітних рішень), а метод спостереження являє собою періодичний контроль, що не сковує особистої ініціативи виконавців (формами його реалізації є інспектування, перевірки і т.д.) [7, с. 73].

Дослідження показало, що метод ведення досить широко застосовується у процесі здійснення щоденного контролю за діяльністю підлеглих. Причому цей метод реалізується практично тільки у формі безпосереднього безупинного ознайомлення з роботою підлеглих співробітників. Тому слід зазначити, що метод відомчого контрольного процесу повинен мати місце лише в тих випадках, коли керівник не впевнений у достатній кваліфікації або сумлінності виконавців, а також коли у зв'язку зі складністю розв'язуваного завдання він сам бере особисту участь у виконанні рішення.

Крім того, метод ведення має суттєвий недолік, який полягає в запереченні ініціативи виконавців.

Метод спостереження полягає в тому, що, сформулювавши і поставивши конкретні завдання перед виконавцями, всебічно охопивши їх ді-

яльність, керівник надає їм достатню самостійність, звернувши увагу на більш глобальні завдання, пов'язані з досягненням загальної мети.

Цей метод також поширений у практиці контрольного процесу в органах внутрішніх справ. Особливого значення він набуває за умов віддаленості об'єктів контрольного процесу від органів внутрішніх справ, коли застосування іншого методу контролю практично неможливе.

Метод спостереження реалізується в різноманітних формах контролю.

В адміністративно-правовій літературі науковці до таких форм одностайно відносять перевірки, ревізії й аналіз роботи з інформацією, яка надходить з місць, виїзд на місце, виклик керівників для доповіді [1, с. 85]. Цей перелік доповнив М.М. Приймак, який формами контрольного процесу називає облік та звітність [11, с. 18].

На нашу думку, віднесення обліку і звітності до форм контрольного процесу недостатньо аргументовано; їх слід вважати лише джерелами інформації, вивчення яких може і повинно здійснюватися з метою контролю. Саме їх вивчення, а не самі по собі облік і звітність, може дати визначене уявлення про діяльність об'єкта контрольного процесу, і саме ця діяльність може розглядатися як форма контрольного процесу.

Вибір конкретних форм і методів здійснення контролю в органах внутрішніх справ базується на інформації, що характеризує підконтрольний об'єкт і його діяльність.

На наш погляд, виправдано використовувати не одну форму контрольного процесу, а їх сукупність у визначеній послідовності, що і дозволяє виявити об'єктивний стан об'єкта, недоліки його діяльності та їх причини, а головне – виявити шляхи вдосконалення його функціонування.

Але слід зазначити, що сьогодні, під час формування органів внутрішніх справ, які відповідають сучасним світовим стандартам, слід приділити особливу увагу тому, що кожного дня підрозділи ОВС на місцях отримують понад 50 вказівок різного характеру. Приймаючи це до уваги, вважаємо необхідним зменшення кількості управлінських ланок, оптимізацію штатної чисельності працівників органів внутрішніх справ України, близько 25 % з яких працює над тим, щоб підготувати будь-яку звітність. Треба перенацілити персонал не на формулювання цифр, а на роботу з людьми, котрі працюють на низових ланках системи.

Контрольний процес у системі МВС являє собою різновид організаційної діяльності, що полягає здебільшого в оперуванні інформацією. Тому в його основі повинні лежати інформаційно-аналітичні методи:

а) збору інформації для оцінки роботи того чи іншого апарату –

вивчення документів, бесіди, індивідуальне і масове спостереження;

б) аналізу зібраної інформації – метод динамічних рядів, зіставлення, порівняння, графічні методи.

З урахуванням обсягу інформації в системі МВС і з метою забезпечення економічності, оперативності та постійної концентрації уваги на розв'язанні актуальних завдань все більшого розповсюдження на практиці набувають організаційно-технічні форми відомчого контрольного процесу.

**Висновки.** Підбиваючи підсумок вищевикладеному, можна зазначити, що методи контрольного процесу в органах внутрішніх справ – це способи впливу на підлеглих з метою найбільш правильного та оперативного вирішення завдань, що стоять перед апаратом управління. В юридичній літературі більшість авторів обмежуються повторенням давно відомих та вже застарілих, на нашу думку, уявлень про те, що державному регулюванню притаманні тільки методи переконання та примусу.

Методи мають застосовуватися у взаємозв'язку один з одним, комплексно. Кожен з них виправданий тільки тоді, коли органи чи посадові особи, які використовують його, знають цілі, для яких здійснюються організаційні дії, розуміють очікуванні наслідки.

Методи контрольного процесу, можливо, й потрібно класифікувати та поєднувати у відповідну систему, де кожен метод повинен перебувати у взаємозв'язку з іншим. Будь-яка класифікація дозволяє науково узагальнити емпіричний матеріал, виявити в ньому те, що характерно для закономірного розвитку досліджуваних процесів, і те, що носить випадковий характер. Правильна класифікація методів допоможе подальшому науковому дослідженню проблем контрольного процесу і послідовному застосуванню теоретичних висновків на практиці.

Значення контрольного процесу полягає в тому, що він забезпечує знання реального стану справ у апараті та організаційній сфері, дозволяє вивчити характеристики кадрового апарату, їх ділові та морально-політичні якості, можливість вести боротьбу за здійснення прийнятих рішень, виявляти недоліки, узагальнювати та розповсюджувати позитивний досвід.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Аппарат государственного управления: интересы и деятельность: Монография / В.Ф. Сиренко, В.В. Цветков, Е.Б. Кунько и др. – К., 1993.
2. *Бачило І.Л.* Функції органів управління. – К., 1992.
3. *Гончаров В.В.* Важнейшие понятия и концепции в современном управлении. – М., 1998.
4. Державне управління: теорія і практика / Під ред. В.Б. Авер'янова. – К., 1998.
5. Дисциплінарний Статут органів внутрішніх справ // Збірник нормативних актів України з питань правопорядку. – К., 1993. – № 1368-ХІІ.
6. *Козлов Ю.М.* Административные правоотношения. – М., 1976.
7. *Малков В.Д.* Организация и осуществление контроля в ОВД. – М., 1986.

8. *Матюхіна Н.П.* Сучасні проблеми управління персоналом органів внутрішніх справ України / Під ред. О.М Бандурки. – Х., 2002.
9. *Опришко И.В.* Должностные инструкции органов внутренних дел как акты государственного управления: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 1992.
10. *Попов Г.Х.* Методы управления социалистическим производством. – М., 1983.
11. *Приймак М.М.* Удосконалення державного управління в галузі юстиції: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Одеса, 1996.
12. Про міліцію: Закон України: Офіц. вид. – К., 1991.
13. Теория юридического процесса / Под ред. В.М. Горшенева. – Х., 1985.

*Надійшла до редакції 26.12.2011*

**Ю.О. Легеза**

кандидат юридичних наук  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 340.1 : 342.5

## **ВИЗНАЧЕННЯ ЗМІСТУ ЕКОЛОГІЧНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ**

Визначено розуміння сутності категорії «функція держави», особливості історичного становлення екологічної функції держави, складові елементи змісту цієї функції. На основі проведеного науково-теоретичного аналізу автором сформульована власна дефініція визначення поняття «екологічна функція держави».

*Ключові слова:* функція держави, охорона навколишнього природного середовища.

Определяются сущность категории «функция государства», особенности исторического становления экологической функции государства, составляющие элементы содержания этой функции. На основе проведенного научно-теоретического анализа автором формулируется собственное определение понятия «экологическая функция государства».

*Ключевые слова:* функция государства, охрана окружающей природной среды.

In the article, the author learned the essence of category «the state's function». An author determines the features of becoming of the state ecological function as the legal category, the elements of this function are determined. As the result the author gives own determination of category “ecological function of the state”

*Keywords:* function of the state, guard of surrounding natural environments.

**Постановка проблеми.** Науково-технічна революція середини 50-х років ХХ ст. з її позитивними наслідками у сфері економіки водночас породила великі екологічні проблеми. Саме тому починаючи з

другої половини минулого століття й до сьогодні екологічна функція як напрямок державної діяльності із забезпечення екологічної безпеки та підтримки екологічної рівноваги на території держави, з охорони та раціонального використання природних ресурсів, збереження генофонду народу та підтримання екологічної безпеки на планеті відіграє одну з провідних ролей у системі функцій сучасних держав. В Україні вагомою складовою даної функції є перш за все подолання наслідків аварії на Чорнобильській АЕС та зниження рівню забрудненості навколишнього середовища в промислових регіонах країни.

Охорона природи й забезпечення раціонального використання природних ресурсів та їх відновлення є нагальною потребою сучасного світу й життєво важливою діяльністю будь-якої держави. Серед об'єктивних чинників, що вимагають реалізації природоохоронної (екологічної) функції, чільне місце займає науково-технічна революція та її шкідливі наслідки для людини.

Приносячи людям величезні блага, вона водночас неминуче пов'язана зі зростаючим залученням довкілля в суспільне виробництво, що, у свою чергу, викликає різного роду негативні наслідки в екологічних системах, призводить до забруднення повітря й водних джерел, підвищення рівня радіації і створює загрозу рослинному і тваринному світу, здоров'ю й життю людини. Сама ж людина в результаті своєї господарської діяльності порушує природні зв'язки, руйнує природне середовище, чим мимоволі створює для себе несприятливі, навіть згубні умови існування, що тягне за собою потребу втручання держави в захист довкілля.

За таких умов питання природоохорони й раціонального використання природних багатств набули вагомого економічного, соціального й політичного значення, вийшли на передній план не тільки в межах окремої країни, а й у глобальному, міжнародному масштабі, перетворились на проблему порятунку Землі, збереження людства, ставши справою останнього.

Але лише держава, що володіє необхідними засобами й можливостями мобілізації зусиль усіх організацій і громадян, може реально забезпечити захист навколишнього природного середовища.

**Аналіз публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Дослідження базується на результатах теоретичних і практичних досліджень у галузі теорії та історії держави і права, конституційного права, екологічного права, адміністративного права та інших галузей права, філософії, політології; наукових роботах М.І. Байтіна, Л.І. Загайнова, Л.І. Каска, М.С. Кельмана, О.М. Колодія, В.В. Копейчикова, С.Л. Лисенкова, С.О. Комарова, В.В. Лазарева, М.В. Черноголовкіна, М.Н. Марченка, П.О. Недбайла, В.С. Нерсисянца, Н.С. Юзікової та інших. В дослідженні використовувались відпо-



відні роботи як вітчизняних, так і зарубіжних науковців.

**Метою** нашої статті є визначення особливостей правового розуміння сутності екологічної функції держави в умовах світової глобалізації. Об'єктовий зміст даного дослідження охоплюється суспільними відносинами, на регулювання яких спрямована реалізація екологічної функції української держави.

**Виклад основного матеріалу.** Визначення сутності категорії екологічної функції держави неможливе без усвідомлення теоретико-правового значення її змістовного навантаження. Слово «функція» з латині означає «здійснення, діяльність» [1, с. 282], але в енциклопедичній літературі панує чітка тенденція до розширеного тлумачення його змісту як діяльності, обов'язку, кола обов'язків, роботи, призначення тощо [2, с. 421; 3, с. 651; 4, с. 381].

Наука теорії держави і права виходить з філософського розуміння сутності категорії «функція» як зовнішнього прояву властивостей будь-якого об'єкта в цій системі відносин [5, с. 498]. Виходячи з такого розуміння функції, найбільш розповсюдженим в юридичній літературі є визначення функції держави як напрямку її діяльності.

Однак і відносно цього існують різні підходи. Якщо одні науковці розуміють функції держави як основні (головні) напрямки її діяльності [6, с. 47; 7, с. 154], то інші вбачають у них будь-які напрямки діяльності, що характеризуються визначеністю [8, с. 167.]. Було запропоновано також під функцією держави розуміти не тільки напрямки, але й сторону діяльності держави [9, с. 8].

Різниця між поняттям функції як напрямку і як сторони діяльності держави, як слушно стверджував ще наприкінці 60-х років минулого століття Л. Загайнов, міститься в ступені зрілості, оформленості тієї чи іншої функції [10, с. 10.]. Функція держави виникає разом з її становленням. Однак доки не створені необхідні умови (немає дієвого механізму її здійснення), функція виступає в якості основного напрямку державної діяльності.

У процесі утворення механізму реалізації функції розвивається законодавство, виявляються найбільш доцільні методи впливу держави на суспільні відносини, відбувається злиття розрізнених однорідних видів діяльності в єдину взаємопов'язану сукупність. Разом з цим функція держави набуває нових якостей та перетворюється з другорядного, додаткового напрямку діяльності на основний напрямок і одночасно сторону (сукупність однорідних видів) державної діяльності. Тому більшість авторів говорять про напрямки та сторони діяльності не як про щось відмінне, а як про поняття з однаковим змістом [11, с. 99].

Розглянуті погляди науковців щодо визначення поняття функції держави є базовими, на їх основі в різних комбінаціях розроблено багато дефініцій функції держави [12, с. 190-234]. З їх переліку такою, що

найбільш чітко відображає зміст зазначеного явища, вважаємо дефініцію М. Байтина, який під функціями держави розуміє основні напрямки діяльності держави, в котрих виражаються й конкретизуються її класова та загальнолюдська сутність і соціальне призначення [13, с. 60.].

У сучасних умовах екологічна функція держави визнана вченими як одна з самостійних, необхідних умов держави. Нам уявляється, що наразі екологічну спрямованість діяльності держави недостатньо оцінено з точки зору важливості її ролі для суспільства та держави і у найближчий час вона повинна зайняти у правореалізації пріоритетне місце серед інших напрямів. Подальший її розвиток сприятиме екологізації інших функцій держави, що вже відбувається протягом останніх декількох років.

Вперше сталі думки щодо необхідності окремої функції держави – охорони навколишнього природного середовища – пов'язані з працями вчених часів 70-х років. Так, зокрема, О.С. Колбасов зазначав, що охорона навколишнього природного середовища в СРСР є постійною та основною самостійною функцією розвинутої загальнонародної соціалістичної держави [14].

Починаючи з 80-х років, коли інтерес до даного напрямку державної діяльності суттєво підвищився, у радянській юриспруденції починає формуватися термін «екологічна функція держави», але синонімічно використовується термін «охорона навколишнього природного середовища». Наприклад, у В.Н. Хропанюка ми знаходимо визначення, що природоохоронна (екологічна) функція – життєво важлива діяльність будь-якої сучасної держави, світової спільноти в цілому [7, с. 160].

За результатами аналізу висловлених у науковій правовій літературі точок зору щодо поняття і специфіки екологічної функції держави Х.І. Чопко доходить досить слушних висновків.

По-перше, ця функція визнана одним з основних напрямів діяльності держави, зміст якого розкриває роботу її органів, а його існування зумовлено завданням останньої забезпечити раціональне використання природних ресурсів, охорону довкілля й екологічну безпеку.

По-друге, звертається увага на те, що розглядувана функція має конкретно-історичну природу, про що свідчить той факт, що тривалий час у юридичних джерелах державна діяльність у цій сфері не визнавалася самостійною функцією і вивчалася лише як складник господарсько-організаційної й культурно-виховної функції держави.

По-третє, екологічна функція характеризується стійкістю, тобто вона незмінна й постійна за незмінних політичних і соціально-економічних умов. Проте зі змінами характеру й суспільного устрою держави змінюються також її функції. Зокрема, в часи тоталітаризму потреби в існуванні такої функції не виникало.

По-четверте, підкреслюється, що об'єктом впливу досліджуваної

функції є відносини з приводу раціонального використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки й охорони довкілля.

По-п'яте, зазначається, що зміст цієї функції полягає у впливі на екологічні відносини через діяльність органів держави.

По-шосте, доводиться, що особливість функцій полягає в тому, що, маючи об'єктивний характер, вони виникають і розвиваються відповідно до цілей і завдань держави. Однак щодо функції екологічної, то її сутністю і призначенням є забезпечення раціонального використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища й забезпечення екологічної безпеки [15, с. 215].

У законодавчій площині відсутнє визначення екологічної функції держави і при цьому зберігається термінологіка «охорона навколишнього природного середовища», «державний контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища» тощо [16].

Однак охорона навколишнього природного середовища – це лише одна зі складових частин у змісті екологічної функції держави.

Отже, є необхідність визначити складові елементи екологічної функції держави. В цілому аналіз наукових розробок вчених з теорії держави та права і екологічного права демонструє, що зміст екологічної функції держави здебільшого розглядають як сукупність двох елементів: охорона навколишнього природного середовища та раціональне використання природних ресурсів. Зокрема, А.І. Денисов та С.А. Раджабов виокремлювали функцію охорони та забезпечення раціонального використання природних ресурсів [17, с. 94-95].

Однак екологічна функція держави повинна відображати всі сторони екологічної діяльності. Так, серед елементів змісту екологічної функції має бути відображене забезпечення екологічних прав громадян. Відповідно до ст. 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» серед екологічних прав громадян виділяються [16]:

- право на сприятливе навколишнє середовище;
- право на достовірну інформацію про його стан;
- право на охорону здоров'я від негативного екологічного впливу;
- право на відшкодування шкоди, заподіяної здоров'ю або майну екологічним правопорушенням та ін.

Крім того, окремі вчені підкреслюють необхідність виділення як складового елемента екологічної функції держави «забезпечення екологічної безпеки людини, суспільства та держави» [18, с. 152].

М.М. Меркулов визначає внутрішню екологічну функцію, що здійснюється органами публічної влади та адміністрації, як конституційний напрямок діяльності держави з охорони, раціонального використання, відтворення і відновлення навколишнього природного се-

редовища в межах територіальних меж, без здійснення якого неможливе тривале існування сучасної держави та суспільства [19].

Головний зміст екологічної функції складають державне керівництво й координація діяльності в царині охорони навколишнього природного середовища, оздоровлення й поліпшення його якості, регулювання природокористування, забезпечення екологічної безпеки тощо [20, с. 93]. Наведене свідчить, що досліджувана функція (як і інші головні внутрішні функції держави) здійснюється у відповідних формах і певними методами.

Серед правових форм здійснення екологічної функції держави важливу роль відіграє правоохоронна діяльність. Ця форма реалізації функцій держави має владний характер і полягає в захисті інтересів держави, безпеки суспільства, прав і свобод фізичних і юридичних осіб шляхом застосування примусових заходів спеціально уповноваженими органами та службовими особами в регламентованих законодавством процедурних межах і процесуальному порядку [21, с. 9; 22, с. 16-30; 23, с. 47; 24, с. 70], діяльність яких спрямована на захист національної безпеки (отже, й екологічної), прав, свобод та інтересів громадян, суспільства й держави на забезпечення стану законності та правопорядку й на реалізацію інших законодавчо визначених функцій держави [25, с. 11].

**Висновок.** Підсумовуючи викладені вище положення науки теорії держави і права, екологічного права, зміст екологічної функції держави слід розуміти як напрямок діяльності держави з охорони, відтворення та відновлення навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, що знаходяться у власності держави, територіальних громад, юридичних та фізичних осіб, забезпечення екологічної безпеки, охорони та захисту екологічних прав фізичних та юридичних осіб.

#### *Бібліографічні посилання*

1. Краткий словарь иностранных слов / Сост. С.М. Локшина. – 8-е изд., стереотип. – М., 1985.
2. Краткий словарь иностранных слов / Под общей ред. И.В. Алехина и проф. Ф.Н. Петрова. – М., 1987.
3. Політичний словник / Під ред. Г. Александрова та ін. – К., 1980.
4. Политология: Энциклопедический словарь / Общ. ред. и сост. Ю.И. Аверьянов. – М., 1993.
5. Философский энциклопедический словарь. – М., 1997.
6. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підруч. / Пер. з рос. – 2-е вид. – Харків, 2005.
7. Хропанюк В.Н. Теория государства и права: Учеб. пособ. для вузов / Под ред. проф. В.Г. Стрекозова. – М., 1995.
8. Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учеб. для юрид. вузов. – М., 1998.
9. Кузнецов И.А. Охрана социалистического правопорядка, социалистической собственности, прав и свобод граждан как функция советского общественного государства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 1986.
10. Загайнов Л.И. Экономические функции советского государства. – М., 1968.

11. *Комаров С.А.* Общая теория государства и права: Учеб. – 7-е изд. – СПб., 2004.
12. *Байтин М.И.* Сущность и основные функции государства. – Саратов, 1979.
13. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – 2-е изд. перераб. и доп. – М., 2001.
14. *Колбасов О.С.* Проблемы охраны окружающей среды в новой Конституции СССР // Советское государство и право. – 1978. – № 5. – С. 22-25.
15. *Чопко Х.І.* Екологічна функція держави // Університетські наукові записки: Часопис Хмельн. ун-ту управління та права. – 2008. – Вип. 3: Право – економіка – управління. – С. 212-215.
16. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. // Голос України. – 24.07.1991.
17. *Денисов А.И., Раджабов С.А.* Теория советского государства. – Душанбе, 1978.
18. *Бринчук М.М.* Экологическое право. – М., 2003.
19. *Меркулов М.М.* Проблемы экологической функции современного государства: теоретико-прикладной аспект: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002.
20. *Кельман М.С., Мурашин О.Г.* Загальна теорія держави і права: Підручник для вищ. навч. закл. – К., 2006.
21. Організація судових та правоохоронних органів: Навч. посіб. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. освіти / За ред. І.Є. Марочкина, Н.В. Сібільової, О.М. Толочка. – Харків, 2000.
22. *Мельник М.І., Хавронюк М.І.* Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність: Навч. посіб. – К., 2002.
23. Юридична енциклопедія: В 6-ти т. / Голова редкол. Ю.С. Шемшученко. – К., 1998. – Т. 5: П-С. – 2003.
24. *Кучук А.* Поділ державної влади та правоохоронна діяльність // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 1. – С. 68-71.
25. *Юзікова Н.С.* Судові та правоохоронні органи України: Навч. посіб. – 4-те вид., перероб. і доп. – К., 2006.

Надійшла до редакції 27.01.2012

**О.В. Легка**

кандидат юридичних наук  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 340.2

## ЮРИДИЧНА ТЕХНІКА ЗАКОНОДАВЧИХ ТА ПРАВОЗАСТОСОВНИХ АКТІВ

Розкрито зміст поняття «юридична техніка»; правила, прийоми, засоби та способи юридичної техніки законодавчих та правозастосовних актів; вимоги до логіки, стилю та мови законодавчих та правозастосовних актів.

**Ключові слова:** юридична техніка, засоби та правила юридичної техніки.

Раскрываются содержание понятия «юридическая техника»; правила, приемы и способы юридической техники законодательных и правоприменительных актов; требования к логике, стилю и языку законодательных и правоприменительных актов.

**Ключевые слова:** юридическая техника, правила и способы юридической техники.

Maintenance of concept «Legal technique»; governed, receptions and methods of legal technique of legislative and application of law acts; requirements to logic, style and language legislative and application of law acts opens up in the article.

**Keywords:** legal technique, governed methods of legal technique.

**Постановка проблеми.** Втілення в життя задекларованих в Конституції України принципів верховенства права і правової держави неможливе без удосконалення якості нормативно-правових актів. У сучасний період значна увага в юридичній науці приділяється дослідженню проблеми юридичної техніки. Звернення до даної теми пояснюється насамперед зростанням ролі та значення юридичної техніки і явно недостатнім рівнем її вивчення. Необхідність подальшого осмислення поняття та значення юридичної техніки зумовлюється і змінами підходів до праворозуміння у вітчизняному правознавстві, переосмисленням значення і місця різноманітних джерел права у правовій системі України та певними змінами в державно-правовій сфері.

**Метою** дослідження є розкриття змісту поняття «юридична техніка» та визначення основних правил, прийомів, засобів та способів юридичної техніки законодавчих та правозастосовних актів.

Науковий інтерес до питань юридичної техніки зумовлений об'єктивними та суб'єктивними факторами. По-перше, оновленням системи законодавства, необхідністю підвищення ефективності останнього, забезпечення його внутрішньої узгодженості. По-друге, розширенням меж регулятивного впливу на суспільні відносини за допомогою закону, необхідністю нового підходу до якості законодавчого, а відповідно, і правозастосовного матеріалу та його структурування. По-третє, зближенням правових систем в умовах інтернаціоналізації права, утвердженням норм та принципів міжнародного права, тобто виникає необхідність уніфікації правової термінології та використання законотворчих та правозастосовних процедур й режимів. По-четверте, зростаючою роллю законодавства у сфері захисту прав та свобод людини та громадянина.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Проблемою юридичної техніки в сучасній вітчизняній та російській юридичній літературі приділяють увагу В. Бабаєв, Д. Бочаров, Ж. Завальна, В. Карташов, Т. Кашаніна, Д. Керімов, І. Муромцев, А. Нашиц, П. Рабінович, В. Реднюк, А. Чердавнцев, Д. Чухвічев та ін.

**Виклад основного матеріалу.** Загальноприйнятим у науковій літературі є розуміння юридичної техніки як сукупності правил, прийомів, способів та засобів розробки, оформлення, систематизації, тлумачення та застосування найбільш досконалих за формою та зміс-

том нормативно-правових актів та інших юридичних документів; у такому аспекті юридична техніка зводиться в основному до законодавчої техніки.

Разом з цим існують визначення юридичної техніки в широкому та вузькому змісті. В широкому розумінні юридична техніка – це наука законотворчості, законодавча політика та законодавча техніка [1]. У вузькому – це технічні засоби та прийоми побудови правових норм [2].

Юридична техніка має прикладний, інструментальний характер, але це не визначає її другорядності та несамостійності. Д. Керімов вказує, що це надзвичайно суттєве знання, що має відносно самостійне значення в системі правознавства [3]. Як інструментальна галузь знань юридична техніка використовує досягнення не лише правознавства, а й інших наук – логіки, лінгвістики.

Таким чином, можна визначити, що юридична техніка – це сукупність науково обґрунтованих і перевірених на практиці правил складання найдосконаліших за формою правових актів [4].

Специфічні риси юридичної техніки зумовлюються характером її предмета, метою та завданням, які стоять перед нею. Юридична техніка виступає важливою ознакою правотворчості та правозастосовної практики, сприяє оволодінню основними правовими знаннями, забезпечує оптимізацію всього правового масиву, збільшення фундаментальних наукових узагальнень, втілення логічно-теоретичних схем та конструкцій, які забезпечують поліпшення матеріально-технічної бази роботи юристів, зменшення кількості допущених професійних помилок [5].

У літературі найчастіше виокремлюють такі види юридичної техніки: законодавча, правозастосовна, інтерпретаційна, техніка систематизації та обліку нормативно-правових актів. Наприклад, Т.В. Кашаніна виділяє законодавчий, правозастосовний, правореалізаційний, правоінтерпретаційний види юридичної техніки [6]. Як самостійні види юридичної техніки іноді розглядаються техніка судової мови, нотаріальної діяльності, слідчих дій [7]. Але незважаючи на те, що всі напрями юридичної діяльності мають важливе значення, особлива роль належить законотворчості та правозастосовній діяльності. Тому саме юридична техніка законодавчих (законодавча техніка) та правозастосовних (правозастосовна техніка) актів викликає найбільший науковий та практичний інтерес.

Правотворча техніка – це сукупність методів, прийомів, юридичних засобів, способів створення законодавчих актів та їх подальшого удосконалення.

Правозастосовна техніка – це сукупність правил, прийомів, засобів та способів складання, оформлення правозастосовних актів.

Інтерпретаційна техніка – це спосіб зовнішнього прояву встановленого компетентними органами формально-обов'язкового правила

розуміння змісту юридичної норми [8].

Незважаючи на різність підходів у поглядах науковців, у науці склалось певне уявлення про загальноприйняті правила, прийоми, способи за засоби юридичної техніки. Розглядаючи цей аспект, необхідно звернути увагу на різницю між поняттями «засіб» та «спосіб» [7]. Під засобом розуміються допустимі правом чи законом предмети та явища, за допомогою яких забезпечується досягнення поставленої мети й отримання необхідних результатів. До юридичних засобів можна віднести юридичні поняття, терміни, конструкції та інші явища, вироблені юридичною наукою чи практикою. Способи, у свою чергу, слід розглядати як шляхи досягнення поставленої мети та результату за допомогою конкретних засобів при наявності відповідних умов та передумов законодавчої практики.

Перелік загальних правил юридичної техніки не є вичерпним. До основних загальних правил юридичної техніки найчастіше відносять:

- 1) найбільш повне, адекватне відображення волі законодавця;
- 2) раціональну організацію та логічну послідовність викладення нормативних приписів;
- 3) відсутність прогалин та протиріч у нормативно-правових актах та в системі законодавства;
- 4) компактність викладення правових норм при достатній глибині та всесторонності відображення їх змісту;
- 5) ясність, простота й доступність мови нормативно-правових актів, точність та визначеність термінології яка використовується;
- 6) зведення до мінімуму кількості нормативно-правових актів щодо одного й того ж питання з метою полегшення їх використання;
- 7) своєчасне оприлюднення та вступ у силу законів та інших правових актів у відповідності до встановленого законом порядком.

А.Ф. Черданцев об'єднує загальні правила, прийоми, засоби та способи юридичної техніки в певні групи та підгрупи [9].

Першу групу складають правила, прийоми, засоби, способи та методи, які використовуються для зовнішнього оформлення законодавчих та правозастосовних актів.

Другу групу створюють правила, прийоми, методи раціональної організації структури, стиля, логічно-мовної побудови змісту правових приписів, забезпечення взаємозв'язку юридичних норм та викладення їх структурних елементів. До третьої групи належать правила, прийоми та способи розробки та оформлення правозастосовних та інтерпретаційних актів.

До складу четвертої групи входять правила, прийоми систематизації та обліку нормативно-правових актів. П'яту групу створюють правила, порядок та умови офіційного оприлюднення нормативно-правових актів.



У чинному правовому масиві важливо, щоб кожний юридичний документ мав реквізити, тобто такі зовнішні визначення, які б відображали предмет правового регулювання, сферу дії та інші параметри, які полегшують оперативний пошук та використання необхідної правової інформації: форма акта, назва, територіальний масштаб дії, місце та час прийняття, підписання, реєстраційний номер, а також відомості про посадову особу, яка підписала цей документ.

Необхідно приділити особливу увагу групі правил, прийомів та інших елементів юридичної техніки, які належать до структури, мови та логіки викладення. Логіка правового акта – система необхідних зв'язків між складовими нормативно-правового акта, які характеризують його як єдине змістовне утворення. Така система зв'язків, забезпечуючи змістовну єдність закону, його цілісну змістовну спрямованість, створює його цілісність, зумовлену функціональним призначенням [10].

Необхідно вказати кілька основних пов'язаних між собою вимог до логіки законодавчих та правозастосовних актів: регулятивна спрямованість; логічна єдність; логічна системність та завершеність; логічна послідовність.

Стиль правового акта – система викладення тексту законодавчих та правозастосовних актів, сукупність характерних ознак формулювання словами його змісту. Стиль правового акта дозволяє сформулювати його вимоги оптимально чітко й лаконічно, що виступає запорукою адекватного сприйняття та ефективної дії. Можливо виокремити такі вимоги до стилю законодавчих та правозастосовних актів: директивність та офіційність; логічна повнота та закінченість тексту; точність та визначеність юридичної форми; максимальна економічність та компактність формулювань [10].

Вимоги до логіки та стилю правових актів впливають на мову законодавчих та правозастосовних актів, тому окрему та достатньо велику частину юридичної техніки складає саме мова. Мова правових актів відрізняється від загальноприйнятої мови, мало схожа й на класичну літературну мову. Під час створення системи законодавства використовується специфічна система термінів. Своєрідність нормативно-правового стилю мови полягає в тому, що він виражає волю законодавця, формує офіційний документ. Характерними особливостями мови законодавчих та правозастосовних актів є нейтральність, точність, конкретність, простота та лаконічність, йому притаманні стандартність та офіційність.

Використання спеціальної юридичної системи термінів підпорядковано строго визначеним, об'єктивно існуючим вимогам до мови законодавчих та правозастосовних актів: ясність та зрозумілість мови; термінологічна однообразність; точність та визначеність; кратність; культура мови [10]. Необхідно зауважити, що культура мови – важли-

ва умова, оскільки мова правових актів слугує прикладом культури мови в суспільстві.

Суттєвим елементом юридичної техніки є юридична термінологія – мовне відображення державно-правових явищ. Можна виокремити дві основні групи юридичної термінології:

- терміни, які не використовуються у звичайній мові і невідомі пересічним громадянам. Такі терміни використовуються для визначення специфічних юридичних понять;

- терміни, які мають повсякденне використання, але мають зовсім інше, відмінне від юридичного значення.

Слід зауважити, що мова законодавчих та правозастосовних актів повинна максимально бути зрозумілою пересічному громадянину, тобто бути літературною. Але повністю уникнути використання спеціальних вузькоюридичних термінів неможливо, якщо необхідно створити дійсно ефективний правовий акт. Саме юридичні терміни дають можливість досягти чіткості та ємності правового акта, лише за їх допомогою можна виключити двозначність. Отже, чистота, культура мовлення на лексичному рівні має бути досягнута посиленою увагою до кожного слова, терміна, термінологічного словосполучення.

До складу юридичної техніки можна включити юридичні конструкції та правові символи. Юридичні конструкції – ідеальні моделі, схеми, шаблони структурної побудови права, обов'язків, відповідальності та інших елементів, які використовуються для створення правових актів. Юридичні конструкції – результат співпраці науки та практики. Вони спрощують процес правового регулювання [11]. Правовий символ – створений або санкціонований державою умовний образ, знак відміни, що являє собою певний витвір, якому надається політико-правовий зміст та який використовується для передачі інформації суб'єкту.

**Висновки.** Таким чином, можна зазначити, що дотримання вимог юридичної техніки стосовно побудови тексту, мови, стилю, логіки нормативно-правового акта впливає на якість практики застосування норм права та якість і ефективність правового регулювання в цілому.

#### **Бібліографічні посилання**

1. *Нашиц А.* Правотворчество. Теория и законодательная техника. – М., 1974.
2. *Теория государства и права: Учеб. / Под ред. В.К. Бабаева.* – М., 2006.
3. *Керимов Д.А.* Законодательная техника: Науч.-практ. и учеб. пособие. – М., 2000.
4. *Юридичний словник / Уклад. І.П. Бутько, Р.І. Грищук; За ред. Б.М. Бабій та ін.* – К., 1983.
5. *Пригара Л.І.* Юридична техніка: поняття, структура, ознаки // *Часопис Київського ун-ту права.* – 2004. – № 2. – С. 26-31.
6. *Кашанина Т.В.* Юридическая техника: Учеб. – М., 2007.
7. *Карташов В.Н.* Законодательная технология: понятие, основные элементы, методика преподавания // *Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование / Отв. ред. В.М. Баранова.* – Н. Новгород, 2001.

8. *Костовська К.М.* Місце правозастосовної техніки в юридичній техніці // Економіка. Фінанси. Право. – 2008. – Вип. 11. – С. 37-39.
9. *Черданцев А.Ф.* Теория государства и права. – М., 2002.
10. *Чухвичев Д.В.* Логика, стиль и язык закона // Право и политика. – 2005. – № 2. – С. 140-151.
11. *Дзейко Ж.О.* Поняття юридичних конструкцій як засобів юридичної техніки // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2008. – № 1 (75). – С. 5-17.

Надійшла до редакції 28.02.2012

**В.Т. Окіпнюк**

кандидат юридичних наук, доцент  
(Національна академія Служби безпеки України)

УДК 342.951

## РОЗВИТОК ОРГАНІЗАЦІЙНО-ШТАТНОЇ СТРУКТУРИ ПІДРОЗДІЛІВ ПРОКУРАТУРИ ПО НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНІВ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОГО ПОЛІТИЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА НАРОДНОГО КОМІСАРІАТУ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УСРР

Стаття присвячена юридичному аналізу еволюції організаційно-штатної структури підрозділів прокуратури, які здійснювали нагляд за органами державної безпеки УСРР–УРСР.

**Ключові слова:** органи державної безпеки, Державне політичне управління, Народний комісаріат внутрішніх справ, Народний комісаріат юстиції, прокуратура, прокурорський нагляд, організаційна структура.

Статья посвящена юридическому анализу эволюции организационно-штатной структуры подразделений прокуратуры, которые осуществляли надзор за органами государственной безопасности УСРР.

**Ключевые слова:** органы государственной безопасности, Государственное политическое управление, Народный комиссариат внутренних дел, Народный комиссариат юстиции, прокуратура, прокурорский надзор, организационная структура.

The article describes judicial analysis of development of organizational and staff structure of public prosecution subdivisions which USSR state security authorities.

**Keywords:** organs of state security, State political administration, People's commissariat of internal affairs, People's commissariat of justice, office of public prosecutor, directorate of public prosecutions, organizational structure.

**Постановка проблеми.** Різноманітні питання правового статусу, організаційно-правових форм діяльності, кадрового складу органів державної безпеки Радянської України 20 – 30-х рр. ХХ ст. вже знай-

шли достатньо детальне висвітлення у багатьох наукових працях вітчизняних і зарубіжних авторів. У той же час проблематика здійснення прокурорського нагляду за цими органами, незважаючи на підвищений інтерес до історії авторитарного і тоталітарного режимів, залишається малодослідженою.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Серед історико-правових досліджень найбільш ґрунтовними працями є дисертації Д.Т. Яковенка, Д.А. Тихоненкова, В.В. Мурзи, Є.І. Шабаліної [1] Проблематиці прокурорського нагляду за органами Державного політичного управління (далі – ДПУ) присвячені також спеціальні роботи Л.М. Маймескулова і С.А. Черниченка [2] В останніх переважно характеризуються права прокурорських органів, форми і методи нагляду у хронологічний період, обмежений рамками нової економічної політики та початком 30-х рр. Тобто поза сферою наукового опрацювання залишаються підрозділи прокуратури, які здійснювали нагляд за органами Народного комісаріату внутрішніх справ (далі – НКВС) у середині та другій половині 30-х років. Не розкрито в цих роботах також і штатну структуру прокурорського нагляду за органами державної безпеки, мало уваги присвячено прокурорським працівникам, які безпосередньо були причетні як до становлення прокурорського нагляду за органами ДПУ на початку 20-х років, так і до процесу його поступового переродження у 30-ті роки ХХ ст.

Окремі згадки про особливості нагляду прокуратури за органами державної безпеки зустрічаються у роботах Г.О. Мурашина, В.В. Сухоноса, В.Г. Клочкова, присвячених історії прокуратури Радянської України [3]. Однак детальний аналіз штатної структури підрозділів прокуратури, які здійснювали нагляд за органами ДПУ–НКВС, у вказаних дослідженнях відсутній.

Серед праць останнього часу, які намагались усунути брак біографічної інформації щодо прокурорських працівників 20–30-х років, слід назвати окремі статті І.Б. Усенка і Ю.І. Шаповала, присвячені керівникам прокурорських підрозділів по нагляду за органами державної безпеки Г.А. Железногорському і Л.О. Крайньому, та книгу Л.М. Авраменка, А.І. Амонса «Репресовані прокурори в Україні: документи, нариси, матеріали». У статтях міститься детальна біографічна інформація про згаданих прокурорських працівників, а в роботі Л.М. Авраменка й А.І. Амонса йдеться про осіб, підданих незаконним репресіям. Прокурори, які займались наглядом за органами державної безпеки, спеціально не виділяються, хоча останні, в силу низки об'єктивних факторів, займали особливе становище в системі прокурорської ієрархії [4].

Отже, аналіз наукової літератури засвідчує недостатнє висвітлення проблем організаційно-штатної побудови, кадрового і персональ-

ного складу прокурорських підрозділів по нагляду за органами державної безпеки у 20-ті – 30-ті роки ХХ ст.

**Виклад основного матеріалу.** Дана стаття є спробою у міру можливостей усунути прогалини, які існують у сфері дослідження організаційно-штатної структури, кадрового та персонального складу підрозділів, які здійснювали нагляд за органами ДПУ–НКВС: 4-го підвідділу відділу прокуратури Народного комісаріату юстиції (далі – НКЮ) УСРР (1923–1931 рр.); прокуратури ДПУ НКЮ УСРР (1931 р. – травень 1934 р.); сектору прокуратури у спеціальних справах (далі – спецсправах) НКЮ УСРР (травень 1934 р. – липень 1936 р.); відділу прокуратури у спецсправах НКЮ УСРР (липень – листопад 1936 р.); відділу у спецсправах прокуратури УСРР (з листопада 1936 р.).

Перші організаційні заходи щодо формування централізованого прокурорського нагляду за органами державної безпеки були здійснені 23 березня 1923 р., коли Колегія НКЮ УСРР (протокол № 71) винесла постанову про необхідність запровадження при НКЮ посади помічника Прокурора Республіки по нагляду за діяльністю ДПУ [5].

З 1 серпня 1923 р. нагляд за органами ДПУ організаційно перебував у складі 2-го підвідділу прокуратури, який займався наглядом за органами дізнання і слідства. Після цього відповідно до постанови РНК УСРР «Про структуру і штат НКЮ» від 13 листопада 1923 р. і наказу НКЮ УСРР №291 від 19 листопада 1923 р. для нагляду за органами ДПУ було створено окремий 4-й підвідділ відділу прокуратури НКЮ УСРР. Остаточні вказані організаційно-штатні зміни закріпила постанова Всеукраїнського центрального виконавчого комітету «Про доповнення «Положення про НКЮ»» від 21 листопада 1923 р. У підвідділі було п'ять посад: завідувач і помічник Прокурора Республіки за сумісництвом, два прокурори НКЮ, секретар і діловод [6]. До кінця січня 1924 р. кількість діловодів була збільшена до трьох [7].

При проведенні адміністративно-територіальної реформи організаційно-правовою підкомісією з впровадження трьохступеневої системи управління у квітні 1925 р. розглядався оновлений проект структури та штатів НКЮ УСРР. Наркомат пропонував збільшити число штатних одиниць у підвідділі по нагляду за органами ДПУ до дев'яти, ввівши додатково посади прокурора і діловода. Спочатку підкомісія підтримала цю пропозицію, однак після другого розгляду проекту штатів НКЮ УСРР від введення у підвідділі посади діловода відмовились, залишивши тільки додаткову посаду прокурора НКЮ [8].

Це рішення знайшло законодавче закріплення у постанові РНК УСРР «Про структуру й штати Народного комісаріату юстиції УСРР, Найвищого суду УСРР, округових судів і округових прокуратур» від 6 липня 1925 р. [9] Така штатна чисельність підвідділу у кількості 8 посад – завідувач і за сумісництвом помічник Прокурора Республі-

ки, три прокурора НКЮ, секретар і три діловоди – зберігалась принаймні до червня 1929 р.

Першим завідувачем став С.Я. Янський. Виявлені нами архівні документи свідчать про те, що у період його відсутності обов'язки завідувача підвідділу тимчасово виконували у липні 1924 р. Яковлев, а в серпні та жовтні 1925 р. – Л.С. Ахматов-Ахманицький, які до штату підвідділу не входили і працювали на постійній основі в інших підвідділах відділу прокуратури НКЮ УСРР.

Прокурорами НКЮ у 4-му підвідділі на початковому етапі працювали: С.Я. Янський до свого призначення на посаду завідувача підвідділу, М.І. Поляков-Ольхін, М.А. Владимирська-Романова, Л.О. Крайній та М.Ю. Санін. Крім цього, упродовж лютого – липня 1924 р. до підвідділу був прикомандирований т. в. о. прокурора при НКЮ О.Б. Асов-Кабалкін.

Функції секретаря підвідділу здійснювали М.А. Владимирська-Романова, Е.М. Стеблов, С.В. Руденко, а діловодів – Абрамов-Малютін, Ф.Г. Стахейко, С.В. Руденко, А.С. Хейфец, С.З. Шаргей.

З метою забезпечення постійної участі керівництва структурних підрозділів прокуратури у роботі Колегії НКЮ УСРР на її засіданні від 23 січня 1926 р. (протокол № 6/110) було прийнято рішення про введення посад заступників у підвідділах прокуратури НКЮ УСРР без збільшення існуючих штатів. Однак тільки 24 квітня 1926 р. Колегія НКЮ (протокол № 32/136) призначила постійного заступника завідувача 4-го підвідділу, який мав представляти підвідділ під час відсутності, хвороби або відпустки завідувача [10]. Ним став Л.О. Крайній, який був беззмінним заступником протягом майже восьми років.

З середини 1926 р. персональний склад підвідділу чітко визначився, припинилась плінність кадрів, яка мала місце в попередній період, існуючі вакансії були заповнені постійними працівниками. 3 квітня 1926 р. посаду керівника підвідділу – помічника Прокурора Республіки замість С.Я. Янського зайняв Г.А. Железнодорожський. На посадах прокурорів НКЮ, крім Л.О. Крайнього, працювали В.П. Кларк і М.А. Гінзбург. Посаду секретаря займав Я.С. Шохер [11].

Наприкінці 20-х – у 30-ті роки ХХ ст. відбувається процес поступового зростання штатної чисельності підрозділів, які здійснювали нагляд за органами державної безпеки. Цьому, на наш погляд, сприяла низка факторів, що були пов'язані як із загальним збільшенням обсягу та розширенням змісту функцій радянської держави і особливостями тенденцій розвитку державного механізму республіки у визначений хронологічний період, так і з посиленням спеціалізації і ускладненням організаційних форм діяльності самих підрозділів прокуратури по нагляду за дотриманням законів органами державної безпеки.

З жовтня 1929 р. кількість посад прокурорів НКЮ була збільшена до 4-х, що згодом було закріплено штатами на 1930 р. [12] Однак і цих прокурорів не вистачало для виконання існуючих завдань. Тому керівництво підвідділу пропонувало збільшити кількість співробітників на 7 осіб [13].

Згідно зі статтею 145 розділу 6 Положення про судоустрій від 25 листопада 1931 р. нумерація підвідділів прокуратури була скасована, а сам колишній відділ прокуратури НКЮ УСРР отримав назву «державна прокуратура» і був визначений як орган юстиції, що підпорядкований НКЮ УСРР. Усю діяльність по нагляду за органами ДПУ мав здійснювати помічник Генерального прокурора Республіки по нагляду за справами ДПУ або прокурор ДПУ УСРР. Йому підпорядковувались прокурори управлінь ДПУ УСРР, прокурор окремої касаційної колегії у справах надзвичайних сесій Головного суду Автономної Молдавської соціалістичної радянської республіки та міжрайонних судів та прокурор надзвичайної сесії Верховного суду УСРР [14].

Після переходу у 1932 р. на обласну систему адміністративно-територіального поділу штат прокуратури ДПУ був збільшений спочатку до 9 посад: Помічник Генерального прокурора, заступник, 6 прокурорів і референт [15, арк. 2], а згідно з наказом НКЮ УСРР № 19 від 29 січня 1934 р. – до 12 посад: помічник Генерального прокурора, 9 прокурорів, прокурор по нагляду за міліцією і референт [16].

Таким штат підвідділу залишався і станом на 2 квітня 1934 р., хоча з 12 посад 3 посади прокурорів були вакантними і в наявності, як і раніше, перебувало тільки 9 працівників: помічник Генерального прокурора – Г.А. Железнодорожський, прокурори – Л.О. Крайній, Л.Г. Мальцев, А. Ярошевський, Ф.К. Аудрінг, І.М. Діковський, Прокіпенко, референт-стенографіст – Рікман-Давидович, референт – Л. Ярошевський [15, арк. 23 зв.].

У травні 1934 р. відповідно до союзних вимог відбулась реорганізація НКЮ УСРР і на базі Прокуратури ДПУ був створений сектор по нагляду за ДПУ або спецсектор (сектор у спецсправах). Його очолив Л.О. Крайній [15, арк. 34].

Штати спецсектора станом на 13 травня і 1 червня 1934 р. становили 8 посад: Помічник Генерального прокурора – Г.А. Железнодорожський, 6 прокурорів – Л.О. Крайній, Л.Г. Мальцев, А. Ярошевський, Ф.К. Аудрінг, І.М. Діковський, Рікман-Давидович, референт Л. Ярошевський [15, арк. 30, 35 зв.]

У 1935 р. штат сектору у спецсправах Прокуратури Республіки було зменшено до 7 посад: помічник Генерального прокурора, 5 прокурорів і референт. Однак згідно зі штатами та ставками НКЮ УСРР на 1936 р. знову планувалось збільшити кількість посад, але вже до 10, за рахунок введення посади заступника Генерального прокурора і

2-х додаткових посад прокурорів [17, арк. 8]. Однак, як свідчать документи, ці штатні зміни запроваджувались поступово.

На штатну структуру і завдання спецсектору у цей період впливала невизначеність у питаннях нагляду за органами міліції, оскільки працівники, які мали здійснювати такий нагляд, а відтак і штатні одиниці, то виводились зі складу спецсектору, то знов повертались до нього. З 1 червня 1934 р. на нетривалий час нагляд за органами міліції був виділений у окрему структуру – прокуратуру по міліції. До її складу перевели колишнього прокурор спецсектора Прокопенка. Але невдовзі функцію нагляду за органами міліції повернули до спецсектору, доручивши займатись цим напрямком роботи Ф.К. Аудрінгу. Однак згідно з наказом НКЮ та Генерального прокурора республіки (далі – ГПР) УСРР №5/20.2 від 7 лютого 1935 р. функція нагляду за управлінням міліції у справі адміністративного вислання осіб та паспортизації знову була вилучена з відання спецсектору і передана до сектору радянського і культурного будівництва Прокуратури [18].

Вказані заходи не сприяли підвищенню рівня прокурорського нагляду, тому відповідно до наказу НКЮ та ГПР №5/20.97 від 25 січня 1936 р було прийнято рішення про створення окремого сектору по нагляду за органами дізнання у складі завідуючого (Ф.К. Аудрінга), двох помічників, референта і кореспондента. Цей сектор мав: наглядати і керувати роботою органів дізнання і всебічно допомагати їм в роботі; наглядати за здійсненням законів про паспортизацію; наглядати за практикою і політикою штрафів, які накладає міліція. У складі обласних прокуратур без збільшення штату створювались сектори по нагляду за органами дізнання з такими ж функціями [19, арк.12].

У березні того ж року відповідно до наказу НКЮ та ГПР №5/20.105 від 8 березня 1936 р. сектор по нагляду за органами міліції був остаточно переданий до складу спецсектору прокуратури у якості групи. Функції групи були дещо розширені за рахунок того, що на неї додатково покладалось методологічне керівництво роботою місцевих прокурорів по нагляду за органами міліції, нагляд за роботою трійок по боротьбі з соціально небезпечним елементом, надання висновків у справах, які надходили на розгляд Особливої наради, а також розгляд позасудових справ, в яких слідство провадила міліція. Подібні зміни були запроваджені і в обласних прокуратурах [19, арк. 38; 20]. Нагляд у справах, які були віднесені до відання органів міліції, зокрема щодо так званих безпаспортних та кримінальних елементів, як і раніше, було доручено здійснювати Ф.К. Аудрінгу [21].

Отже, станом на 14 квітня і 1 червня 1936 р. склад спецсектору становив 9 осіб, з яких старший помічник Генерального прокурора – завідувач сектору і 8 прокурорів (Л.Г. Мальцев, Ф.К. Аудрінг, І.М. Диковський, Б.М. Шрифтов, А.О. Жарич, Ю.Я. Минацький,



К.І. Берегулько, Лазаренко). Не передбачалось посад заступника і референта, а за рахунок цього була збільшена на одну штатну одиницю кількість прокурорських посад [22].

На підставі постанови ЦВК СРСР «Про виділення прокуратури зі складу Народного комісаріату юстиції» від 20 липня 1936 р. наказом наркома юстиції УСРР №1 від 11 вересня 1936 р. [23] (текстуально співпадав з наказом Прокурора УСРР №2 від 13 вересня 1936 р.) зі складу НКЮ УСРР було виділено штатні одиниці і працівників для Прокуратури УСРР. По сектору у спецсправах значилось 11 штатних посад. Порівняно з червневим штатним розкладом була введена посада заступника завідувача сектору, на яку призначили Л.Г. Мальцева, і посада референта, на яку призначено Зільберт. Персональний склад прокурорів не змінився, тільки за рахунок введення посади заступника завідувача сектору з'явилась вакантна посада прокурора і також було окремо визначено, що прокурор Ф.К. Аудрінг наглядає за органами міліції.

Відповідно до постанови РНК СРСР № 1961 «Про структуру Прокуратури Союзу РСР» від 5 листопада 1936 р. [17, арк. 17] з метою усунення організаційних недоліків апарату прокуратури та покращення її роботи була затверджена нова структура центрального апарату Прокуратури СРСР, яка включала відділ у спеціальних справах. У відповідність до такої структури мали бути приведені апарати прокуратур союзних і автономних республік, країв і областей. У новій організаційній побудові прокуратури замість п'яти ліквідованих відділів було створено три нових – слідчий, кримінально-судовий і відділ загального нагляду.

Відповідно до постанови РНК СРСР і розпорядження Прокурора СРСР було здійснено і реорганізацію Прокуратури УСРР. Згідно з наказом Прокурора УСРР № 5/20.153 від 10 листопада 1936 р. [24] замість колишніх секторів було організовано 7 відділів, в тому числі відділ у спеціальних справах.

Станом на 25 листопада 1936 р. відділ у спеціальних справах налічував 11 осіб, з яких Помічник прокурора – начальник відділу, заступник начальника відділу, 6 прокурорів (з них 2 – по нагляду за міліцією), стажер, секретар і стенографіст (понад штат) [17, арк. 9-10]. Тобто колишні завідувач сектору і його заступник відповідно були переведені на посади начальника і заступника начальника відділу. Замість прокурорів Шрифтова, Лазаренка, Мينيцького з'явилися нові прокурори – Москаленко і Євгенєв. Останній став другим прокурором відділу, який мав наглядати за органами міліції. Таким чином, кількість прокурорів зменшилась порівняно з вереснем 1936 р. на одну особу, а замість посади референта вводилась посада секретаря.

У проектах штатів Прокуратури УСРР на 1937 р. спочатку про-

понувалось виділити зі складу спеціального відділу нагляд за органами міліції. Спеціальний відділ, який здійснював нагляд тільки за органами НКВС, мав складатись з 10 осіб: заступника завідувача відділу – помічника прокурора, 8 помічників прокурора і референта-стенографіста, а відділ нагляду за міліцією – з 5 осіб: завідувача відділу, старшого помічника прокурора, 2 помічників прокурора і секретаря. Однак згодом було прийнято рішення злити ці відділи у один спеціальний відділ із загальним штатом 15 посад: начальник відділу – помічник прокурора, заступник начальника відділу, 6 прокурорів, 2 прокурори по нагляду за міліцією, секретар, старший референт, референт і 2 інструктора – кореспондента [17, арк. 26, 33, 36].

**Висновки.** Отже, аналіз організаційно-штатної структури прокурорського нагляду за органами ДПУ–НКВС дає підстави говорити про тенденцію щодо кількісного зростання штатів цього підрозділу, а також засвідчує наступність як у питаннях його організаційно-структурної побудови, так і стосовно комплектування персональним складом. Слід зазначити відносну стабільність персонального складу у період 1926 – 30 рр. і певну плінність кадрів у інші хронологічні періоди. Ці обставини були зумовлені, з одного боку, організаційним становленням системи прокурорського нагляду за додержанням законів органами державної безпеки, яке відбувалось упродовж 1922–1925 рр., з іншого – посиленням спеціалізації саме цього напрямку прокурорського нагляду, подальшим розвитком, удосконаленням і ускладненням його організаційних форм наприкінці 1920-х – у 1930-ті роки.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Яковенко Д.Т. Учреждение прокуратуры УССР, ее организация и деятельность в 1922–1925 гг.: Дис. ... канд. юрид. наук. – К., 1956; Тихоненков Д.А. Проблемы контролю та нагляду за органами ВУНК–ДПУ УРСР у 1918 – на початку 1929 рр.: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Харків, 1998; Мурза В.В. Прокуратура в державному механізмі УСРР (1922–1933): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Харків, 2003; Шабалина Е.И. Историко-правовое исследование места и роли органов прокуратуры в механизме Советского государства (20–30 г. XX века): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – М., 2007.

2. Маймескулов Л.Н. ГПУ и Прокуратура УССР: становление надзора // Актуальные проблемы формирования правового государства: Краткие тезисы и докладов и научных сообщений республик. науч. конф. – Харьков, 1990. – С. 57-59; Черниченко С.А. Прокурорский надзор за работой судебно-следственных органов и ГПУ в годы нэпа (1922–1928) // Проблемы законности. – 1997. – Вып. 32. – С. 51-56.

3. Мурашин Г.О. Органы прокуратуры в механизме советского государства. – К., 1972; Сухонос В.В. Організація і діяльність прокуратури в Україні: історія і сучасність: Монографія. – Суми, 2004; Клочков В.Г. Історія прокуратури України: Монографія. – 3-тє вид., перероб. і доп. – К., 2004.

4. Усенко І.Б. Железнодорожский Григорий Абрамович // Юридична енциклопедія. – К., 1999. – Т. 2. – С. 426; Шаповал Ю.І. Крайній Лев Олександрович // Енциклопедія історії України. – К., 2008. – Т. 5. – С. 281; Амонс А.І., Абраменко Л.М. Репресовані прокурори в Україні: документи, нариси, матеріали. – К., 2009.

5. Центральний державний архів вищих органів влади і управління (далі –

ЦДАВО) України, ф. 8, оп. 1, спр. 1315, арк. 19.

6. Собрание узаконений УССР. – 1923. – № 38. – Ст. 523; № 39. – Ст. 533; ЦДАВО України ф. 8, оп. 1, спр. 1495, арк. 154.

7. ЦДАВО України, ф. 539, оп. 2, спр. 241, арк. 1 зв.

8. ЦДАВО України, ф. 700, оп. 1, спр. 45, арк. 7, 192.

9. Зібрання узаконень УСРР. – 1925. – № 53. – Ст. 320.

10. ЦДАВО України, ф. 8, оп. 3, спр. 2890.

11. ЦДАВО України, ф. 8, оп. 14, спр. 1895, арк. 81, 138 зв.

12. ЦДАВО України, ф. 8, оп. 13, спр. 589, арк. 31, 47, 72; спр. 679, арк. 2, 134 зв., 169 зв.

13. ЦДАВО України, ф. 8, оп. 13, спр. 542, арк. 34.

14. ЦДАВО України, ф. 8, оп. 16, спр. 2, арк. 52.

15. ЦДАВО України, ф. 8, оп. 16, спр. 318, арк. 2.

16. ЦДАВО України, ф. 8, оп. 16, спр. 778, арк. 4.

17. ЦДАВО України, ф. 288, оп. 1, спр. 14.

18. ЦДАВО України, ф. 8, оп. 16, спр. 1313, арк. 6, 83.

19. ЦДАВО України, ф. 8, оп. 16, спр. 2410.

20. ЦДАВО України, ф. 8, оп. 16, спр. 2411, арк. 18.

21. Галузевий Державний архів Служби безпеки України, ф. 6, спр. 50361, т. 1, арк. 137.

22. ЦДАВО України, ф. 288, оп. 1, спр. 1, арк. 92; спр. 4, арк. 23–24.

23. ЦДАВО України, ф. 288, оп. 1, спр. 12, арк. 5-8; 10-12; спр. 14, арк. 3.

24. ЦДАВО України, ф. 288, оп. 1, спр. 4, арк. 55-56.

Надійшла до редакції 01.03.2012

**О.Б. Онишко**

кандидат юридичних наук, доцент  
(Львівський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК: 342.721

## ГАРАНТІЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ГРОМАДЯНИНА НА НЕВТРУЧАННЯ В ОСОБИСТЕ І СІМЕЙНЕ ЖИТТЯ

Розглянуто проблему невтручання в особисте і сімейне життя особи як невід'ємного права людини і громадянина, передбаченого Конституцією України та іншими міжнародними нормативно-правовими актами.

**Ключові слова:** конституційне право, особиста і сімейна свобода, захист від невтручання, недоторканність приватного життя.

Рассматривается проблема невмешательства в личную и семейную жизнь человека как неотъемлемого права гражданина, предусмотренного Конституцией Украины и другими международными нормативно-правовыми актами.

**Ключевые слова:** конституционное право человека, личная и семейная свобода, защита от невмешательства, неприкосновенность частной жизни.

The problem of non-interference in personal and family life of the person as implicit right of human and citizen, indicated in Constitution of Ukraine and other international legal acts are revealed.

**Keywords:** *constitutional law, personal and family freedom, protecting is from non-interference, inviolability of personal privacy.*

**Постановка проблеми.** Найвищою цінністю нашої цивілізації завжди буде людина, бо саме вона є її творцем і головним рушієм. Основні права і свободи людини конституційно підтверджені майже в усіх цивілізованих країнах світу.

Українській незалежності тільки 20 років: триває стрімка розбудова державних, політичних та громадських інститутів, формується фінансова, ділова і творча еліта країни, розвивається селянство. У той же час саме ці та інші позитивні процеси спричинили загострення проблеми захисту прав людини в нашій країні.

Конституційне право людини і громадянина на невтручання в особисте і сімейне життя є однією з можливостей людини розпоряджатися своїм життям, визначати свою поведінку та особисті внутрішні сімейні стосунки у сфері розпорядження як особистим, так і спільним майном, виховання, освіти і утримання дітей, піклування про непрацездатних членів сім'ї, праці, дозвілля тощо. Особисте життя включає і право встановлювати, підтримувати і розвивати зв'язки з іншими людьми, тому воно виходить як за межі інтимного життя, так і за межі ділових інтересів.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Серед актуальних проблем, які хвилюють наукову громадськість, провідне місце займає всебічне дослідження прав і свобод людини та гарантії їх забезпечення у сучасному соціумі; зокрема, це стосується невтручання в особисте і сімейне життя особи. З'ясування передумов порушення права особи на невтручання в особисте і сімейне життя, деформацій і розвитку цього соціального і в окремих випадках політичного явища, його залежності від глобалізаційних процесів – все це складає предмет наукового інтересу. Цій проблемі присвячено сотню публікацій, список їх авторів також досить великий: П.М. Рабінович, С.П. Рабінович, А.М. Колодій, А.Ю. Олійник, М.І. Хавронюк, В.В. Кравченко, М.О. Луняк, В.Ф. Погорілко, О.Ф. Скакун, Ж.М. Пустовіт, Т.М. Заворотченко, П.Ф. Гураль, В.Г. Буткевич, І.В. Бородин та інші. Висновки вчених та практичні наслідки цього явища зумовлюють необхідність вдосконалення в Україні системи гарантії забезпечення конституційного права особи на невтручання в особисте і сімейне життя.

**Виклад основного матеріалу.** Громадянські права і свободи в науці конституційного права мають певні особливості: по суті, вони є невід'ємними, природними правами людини, тобто кожного, і не

пов'язані безпосередньо з належністю до громадянства країни; вони включають право на охорону гідності особи, що покладає відповідні обов'язки на державу та інших громадян і передбачає певну етику й законність поведінки державних службовців, їх уважне, чуйне ставлення до людей, що відповідає правовим приписам, а також вимоги до членів суспільства не порушувати права та свободи інших; особливо значущими і найвразливішими є права на недоторканність особи, житла, приватного життя, таємність листування, телефонних розмов, поштових, телеграфних та інших повідомлень [4, с. 52-56].

Стаття 32 Конституції України передбачає невід'ємне право особи на невтручання в особисте і сімейне життя, пов'язане з гарантуванням її особистої і сімейної свободи, особистої і сімейної таємниці, крім випадків, передбачених Основним законом.

Право особи на особисте життя закріплено не лише в Конституції України, а й у ст. 301 Цивільного кодексу України і є відповідним розвитком положень ст. 12 Загальної декларації прав людини, ст. 8 Конвенції прав і основних свобод людини та ст. 17 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, ратифікованого УРСР ще у 1973 р.

У вищевказаному Пакті вказано, що ніхто не повинен зазнавати свавільного чи незаконного втручання в його особисте і сімейне життя, свавільних чи незаконних посягань на недоторканність його житла або таємницю його кореспонденції чи незаконних посягань на його честь і репутацію. Кожна людина має право на захист закону від такого втручання чи таких посягань [10]. Він ознаменував якісно новий етап у розвитку міжнародних норм з прав людини. Предметом цих міжнародних актів є не окремі права або захист особливої категорії осіб, а права всіх індивідів у всіх сферах суспільного життя.

Поняття «особисте життя» можна охарактеризувати як поведінку фізичної особи поза межами виконання нею різноманітних суспільних обов'язків, тобто поведінка і діяльність людини у сфері сімейних, побутових, особистих, інтимних та інших стосунків, спрямованих на досягнення особистої мети та задоволення власних потреб.

Однак саме по собі право на нього ще не означає свободу його прояву. Технологічне суспільство схильне до створення стереотипу «особистого життя» й наполягає на його стандартних межах. Дуже спокусливо сховатися в це ізольоване пристановище, разом з обмеженим «особистим життям» отримавши себе як обмежену особистість [12, с. 14].

У правозастосовній практиці Європейського Союзу з прав людини пріоритет віддається терміну «приватне життя», під яким розуміють здебільшого поведінку особи у сфері інтимного чи статевого життя.

Право на особисте життя складається з таких складових:

– повноваження мати особисте життя як можливість фізичної особи бути носієм даного особистого немайнового блага;

– повноваження визначати своє особисте життя. При цьому закон не вказує переліку можливих чи необхідних діянь, якими б особи могла б здійснити своє право на визначення свого особистого життя. Натомість законодавець надає фізичній особі можливість самотійно, на власний розсуд, вирішувати, яким чином організовувати своє особисте життя залежно від власних інтересів та мети;

– повноваження на ознайомлення з обставинами особистого життя означає, що особа самотійно визначає коло осіб, які можуть володіти інформацією про її особисте життя. Водночас фізична особа може дати дозвіл на поширення цієї інформації іншими особами у визначених нею межах поширення. Однак у випадках, коли це прямо передбачено законом, в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та захисту прав людини дане особисте немайнове право може бути обмежене [3, с. 506-507].

Стаття 3 Сімейного кодексу України (далі – СК) вказує, що сім'ю складають особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, мають взаємні права та обов'язки. Подружжя вважається сім'єю і тоді, кола дружина та чоловік у зв'язку з навчанням, роботою, лікуванням, необхідністю догляду за батьками, дітьми та з інших поважних причин не проживають спільно. Сім'я створюється на підставі шлюбу, кровного споріднення, усиновлення, а також на інших підставах, не заборонених законом і таких, що не суперечать моральним засадам суспільства. Відповідно до ст. 4 СК особа, яка досягла шлюбного віку, має право на створення сім'ї [2, с. 4-5]. Таким чином, законодавець чітко визначив поняття сім'ї, основні підстави її створення невід'ємне право особи на сім'ю.

У рішенні Конституційного суду від 03.06.1999 р. № 1-8/99 у справі про офіційне тлумачення терміна «член сім'ї» слід відносити осіб, які перебувають з суб'єктом права у правовідносинах, природа яких визначається: кровними (родинними) зв'язками або шлюбними відносинами; постійним проживанням з ним; ведення з ним спільного господарства. До кола членів сім'ї суб'єкта належать його (її) дружина (чоловік), їх батьки і діти [7].

Обставини особистого життя фізичної особи можуть бути розголошені іншими особами лише за умови, якщо вони містять ознаки правопорушення, що підтверджено рішенням суду [3, с. 506].

Як впливає зі ст. 32 Конституції України, право на захист від втручання в особисте і сімейне життя гарантується конституційними нормами, згідно з якими:

1) не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випад-

ків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. За порушення зазначених вимог Конституції України передбачено кримінальну відповідальність за порушення недоторканності приватного життя (збирання, використання, поширення інформації про особу без її згоди) – ст. 182 КК України;

2) кожен громадянин має право знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею;

3) кожному гарантується судовий захист права спростовувати недостовірну інформацію про себе і членів своєї сім'ї та права вимагати вилучення будь-якої інформації, а також право на відшкодування матеріальної і моральної шкоди, завданої збиранням, зберіганням, використанням та поширенням такої недостовірної інформації.

Невтручання в особисте та сімейне життя з боку інших осіб, підприємств, установ, організацій та держави є конституційними, невід'ємними правами людини і громадянина. До збереження в таємниці певних категорій відомостей, що стосуються особистого чи сімейного життя особи, належать такі відомості: таємниця усиновлення (ст.ст. 226-231 СК України), лікарська таємниця (ст. 40 Закону України «Про охорону здоров'я»), таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції (ст. 31 КУ, ст. 306 ЦК України), адвокатська таємниця (ст. 9 ЗУ «Про адвокатуру»), таємниця вчинюваних нотаріальних дій (ст. 8 ЗУ «Про нотаріат»), банківська таємниця (ст. ст. 60-62 ЗУ «Про банки і банківську діяльність» від 07.12.2000), державна таємниця (ст. 8 ЗУ «Про державну таємницю»). Також Кримінально-процесуальний кодекс України містить певні гарантії невтручання в особисте та сімейне життя, вказуючи на право закритого судового розгляду з метою запобігання розголошенню відомостей про інтимні сторони життя осіб, які беруть участь у справі; справи про зґвалтування та деякі інші порушуються не інакше як за скаргою потерпілого; під час обшуку або виїмки слідчий повинен вживати заходів для того, щоб не були розголошені виявлені при цьому обставини особистого життя обшукуваного та інших осіб; члени сім'ї та близькі родичі підозрюваного, обвинуваченого та підсудного вправі не давати показання або пояснення у справі; з матеріалами кримінальної справи після закінчення попереднього слідства закон дозволяє знайомити лише обмежене коло осіб.

Неодноразові скарги як до місцевих судів, так і до міжнародних надходили від відомих людей стосовно втручання преси в особисте та сімейне життя знаменитостей. Одним із останніх таких позов було подано до Страсбурзького суду головою Міжнародної автомобільної

Федерації. Позивач вимагає вирішити проблему раз і назавжди забронити пресі писати про пікантні деталі з біографії відомих людей, якщо героя публікації не попередили про неї заздалегідь. Суд відхилив вимоги позивача

У 1997 р. у зв'язку з трагічною загибеллю принцеси Діани та численними фактами порушення ст. 8 Європейської конвенції про захист прав людини, яка передбачає недоторканність приватного життя особи, депутати Парламентської Асамблеї Ради Європи (ПАРЄ) закликали розробити Європейську конвенцію про захист приватного життя, якою встановити принципи, що гарантуватимуть захист від втручання у приватне життя особи без її згоди. У 1998 р. це питання знов піднімалося у зв'язку з історією Президента США Білла Клінтона і практикантки Білого дому Моніки Левінські. У 2011 р. подібний випадок відбувся і з колишнім головою Міжнародного валютного фонду Д. Стросс-Каном. Незважаючи на те, що обидві історії – це політичні ігри, міжнародно-правове регулювання захисту приватного життя потрібно здійснювати обов'язково із законодавчим закріпленням. На сьогоднішній день існує лише проект конвенції про захист приватного життя.

**Висновки.** Враховуючи вищевикладене, слід зауважити, що законодавець керується тим, що кожна людина унікальна, індивідуальна, є суб'єктом великої кількості неформальних зв'язків, носієм приватних інтересів, які є її особистою справою. До того ж, закріплюючи право на захист від втручання в особисте і сімейне життя на конституційному рівні, держава надає особі можливість контролювати інформацію про себе, членів своєї сім'ї та родину, а в разі потреби – припинити поширення небажаної інформації, тобто певною мірою бути незалежною щодо інших людей, їхніх колективів, суспільства і держави в цілому. Це стосується однаково як пересічних громадян, так і публічних осіб, оскільки особи, які розповсюджують інформацію стосовно приватного життя осіб, їх особистих інтересів, інтимних стосунків, з одного боку, не складають своїми діями високого ступеня суспільної небезпеки, а з іншого – перешкоджають самим громадянами вести спокійне життя та суспільну діяльність.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>.
2. Сімейний кодекс України // Чинне законодавство зі змінами та доповненнями на 18 січня 2011 р. – К., 2010.
3. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України: У 2 т. / За відпов. ред. О.В. Дзери (кер. авт. кол.), Н.С. Кузнецової, В.В. Луця. – К., 2005. – Т. I.
4. Права, свободи та обов'язки людини і громадянина в Україні: Підруч. / А.М. Колодій, А.Ю. Олійник. – К., 2008.
5. Рабінович П.М., Хавронюк М.І. Права людини і громадянина: Навч. посіб. – К., 2004.
6. Бідняжевська А.Ю. Гарантії забезпечення конституційного права людини і



громадянина на недоторканність житла в Україні // Право і суспільство. – 2011. – № 1. – С. 84-88.

7. Рішення Конституційного суду України від 03.06.1999 № 1-8/99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v005p710-99>.

8. Конвенція з прав людини і основоположних свобод [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995\\_004](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_004).

9. Загальна декларація прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ombudsman.kiev.ua/vis1\\_01.htm](http://www.ombudsman.kiev.ua/vis1_01.htm).

10. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995\\_043](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_043).

11. Конституція України: Офіційний текст. Коментар до законодавства України про права та свободи людини і громадянина. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.uapravo.com/hro/text.php?lan=ukr&id=5354&id\\_book=5291&id\\_parent=5347](http://www.uapravo.com/hro/text.php?lan=ukr&id=5354&id_book=5291&id_parent=5347).

12. Шрамко О. Особисте життя // Людина і світ. – 2001. – № 9. – С. 12-16.

*Надійшла до редакції 22.02.2012*

**Н.Я. Рудий**

кандидат юридичних наук, доцент  
(Львівський державний університет  
внутрішніх справ)

УДК 347.64(477.8)

## **РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ ОПІКИ І ПІКЛУВАННЯ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ У СКЛАДІ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ (XVIII – поч. XIX ст.)**

Розглянуто та проаналізовано писані правові джерела, що містили норми інституту опіки і піклування, які врегульовували відповідні суспільні відносини на українських землях у зазначений період.

**Ключові слова:** *опіка, піклування, сирота, неповносправна людина, сирітський будинок, сирітський суд, заповіт, спадок, майно.*

Рассматриваются и анализируются письменные правовые источники, содержащие нормы института опеки и попечительства, которые регулировали соответствующие общественные отношения на украинских землях в составе Российской империи в указанный период.

**Ключевые слова:** *опека, попечительство, сирота, недееспособное лицо, сиротский дом, сиротский суд, завещание, наследство, имущество.*

The article examines and analysis written law sources which included norms of guardianship and care institute which regulated corresponding social relations in the Ukraine under the Russian Empire 18-th – the beginning of 19-th century.

**Keywords:** *care, guardianship, orphan, disabled person, orphanage, orphan court, will, inheritance, property.*

**Постановка проблеми.** В умовах розвитку правової, незалежної, демократичної, соціальної української держави важливо належним чином подбати про організацію досконалого правового регулювання суспільних відносин. Саме такого, яке було б зрозумілим суспільству, не суперечило його культурним та етнічним особливостям, а навпаки, стало логічним продовженням тих традицій і звичаїв, які формувалися віками. Інститут опіки і піклування в цьому контексті не виняток, адже регулює відносини зі влаштування та виховання осиротілої дитини, забезпечує дотримання прав малозабезпечених суспільних верств і неповносправних, збереження їх майна. Вивчення історичного досвіду регулювання таких відносин в українському суспільстві є надзвичайно важливим для розуміння того, яким повинен бути цей інститут на сучасному етапі державно-правового розвитку.

У XVIII ст. частина українських земель, яка відповідно до Березневих статей 1654 р. перебувала у союзі з Московською державою, починає зазнавати політичної, економічної та правової експансії з боку правонаступниці Московського царства – Російської імперії. Інститут опіки і піклування не стає винятком. Робляться спроби уніфікувати його норми із загальноімперським законодавством, ліквідувавши при цьому дію старих опікунських норм, заснованих у рамках правової традиції України-Русі. Але попри невдалі спроби нав'язати чуже розуміння врегулювання опікунських відносин відбуваються й позитивні моменти кодифікації чинного українського права – «Права, за якими судиться малоросійський народ» 1743 р. та «Зібрання малоросійських прав» 1807 р., в яких відображався інститут опіки і піклування.

Тобто дослідження інституту опіки і піклування на українських землях у складі Російської імперії є особливо актуальним для розуміння позитивних та негативних сторін розвитку даного інституту у XVIII – поч. XIX ст..

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** У юридичній науці окремі аспекти проблеми становлення та розвитку інституту опіки і піклування на українських землях у складі Російської імперії у XVIII – поч. XIX ст. знайшли своє відображення у працях Ю.С. Шемшученка, К.А. Віслобокова, А.І. Яковліва, К.А. Неволіна, Ю.М. Походзіла, Ф.Н. Михайлова, А.О. Загоровського, І.В. Ковальчук та ін. Проте необхідно зазначити, що комплексного історико-правового дослідження даної теми ще не існує.

Автор ставить за мету на основі використання досліджень своїх попередників ґрунтовно розглянути інститут опіки і піклування визначеного історичного періоду та виокремити його особливості.

**Виклад основного матеріалу.** Початок XVIII ст. ознаменувався для українського народу черговою спробою здобути власну незалежну державу. Створення союзу гетьмана Івана Мазепи зі Шведським коро-

лем Карлом XII та їх військове протистояння з Росією закінчилося поразкою, а разом з тим і крахом надій на створення в ближчому часі Української держави. Але незважаючи на геополітичні поразки, що призвели до намагань Москви монополізувати владу на українських землях у всіх сферах життєдіяльності (у тому числі юридичній), продовжує діяти правова система, заснована на українській правовій традиції.

Розкриваючи дію правових джерел, які врегульовували опіку і піклування на українських землях, що входили до складу Росії, зазначимо, що окрім звичаєвого права (у тому числі козацького) зберігали юридичну силу Литовські статuti та німецьке право. Щодо російських правових джерел, то аналізуючи Судебники XV–XVI ст., які видавалися у Московському царстві [2], ми не знаходимо в них норм, що стосувалися б опіки чи піклування. Аж у 1650 р. за Указом царя Олексія Михайловича була надрукована Кормча книга, яка включала в себе норми поведінки, побудовані на існуючих до того часу канонах православної церкви, що стосувалися сиріт та наголошували на допомозі нужденним дітям [4, с. 56]. Цар Федір Олексійович у 1682 р. наказав споруджувати спеціальні шпиталі (богодільні) для жебраків, немічних та убогих. У 1682 р. також було підготовлено проект Указу, в якому із загального числа злидених вибирали нужденних безрідних дітей. У ньому вперше постало питання про відкриття для них спеціальних будинків з метою навчання грамоті і ремеслам, наукам, які «зело и во всяких случаях нужны и потребны» [8, с. 7]. Таким чином, обґрунтованою видається думка відомого російського вченого К.О. Неволіна, що справами щодо опіки над неповнолітніми і піклування про них до Петра I відали духовні відомства [7, с. 531].

Зважаючи на вищевикладене, на нашу думку, на початку XVIII ст. юридична врегульованість суспільних відносин у сфері опіки і піклування на українських територіях була кращою, ніж у Росії, адже українське суспільство ще з XVI ст. користувалося нормами опіки і піклування, зафіксованими в Литовських статутах. Вони діяли як окремий правовий інститут. Тому російська влада залишала дію старого українського опікунського права, очевидно, як більш досконалого порівняно з російським, але при цьому робила спроби кодифікувати його. Найбільш відомими кодифікаціями були «Права, за якими судиться малоросійський народ» 1743 р. та «Зібрання малоросійських прав» 1807 р.

У «Правах, за якими судиться малоросійський народ» було кодифіковано правові норми Третього Литовського статуту, німецького права (Саксонського Зерцала, Хелмського та Магдебурзького права – *Н.Р.*) та звичаєвого українського права, яке прирівнювалося до «зако-ну неписаного» [13, с. 50].

У «Правах» не надається визначення опіки чи піклування, а лише

розкривається поняття опікуна: «він же приставник або пестун (кодіфікатори, збираючи законодавчий матеріал, ототожнюють ці поняття – *Н.Р.*), якому в опіку чи нагляд залишилися після чиеїсь смерті недорослі діти, сироти з спадковим майном. Опікун повинен поручатися за них до повноліття, так як самі не в стані себе виховувати та маєтностями керувати». В Артикулі 2 подаються основні завдання опікуна: «щоб недорослі діти отримали добре виховання» та «щоб батьківський маєток не був розтрачений». Як бачимо, із завдань, котрі ставилися перед опікуном, на першому місці було виховання (що охоплювало й освіту), але разом з цим охороні майнових інтересів відводиться більшість статей розділу про опіку.

«Права» в основному копіювали норми Литовських статутів, але були й деякі новели. Вперше зустрічаємо норму, яка врегульовує поведінку вдівця, який після смерті дружини автоматично ставав опікуном малолітніх дітей-напівсиріт. Він мав досить широкі права щодо опікуваних і майна, що їм залишила матір, але в разі зловживань діти після досягнення повноліття (18 років для чоловіків та 13 років для дівчат або доки дівчина не буде видана заміж) могли позиватися до нього про відшкодування їм збитків.

Зазначимо досить широкі права опікуна зі сторони. Йому дозволялося на свій розсуд керувати майном опікуваного і навіть інвестувати вільні кошти в нерухомість, землю та «давати надійним купцям на їх промисел» під помірні відсотки. При припиненні опіки для опікуна фактично наставав підсумок його діяльності щодо управління майном опікуваного. Якщо сума прийнятих статків була меншою за ту, що опікун приймав, то цю різницю він повинен був компенсувати із своїх статків. І навпаки, якщо ця різниця була позитивною, то опікун отримував десяту частину від зароблених ним коштів для опікуваних [11, с. 313]. Отже, діяла своєрідна система стимулів і покарань для опікуна. Але якщо опіку приймала незаможна людина, а опікуваний не володів статками, то тут «Права» проявляли гуманність і звільняли опікуна від податків на час опіки [11, с. 313]. Щодо обов'язків опікуна, то в п. 2 Артикулу 7 першим зазначено належне виховання і освіта, а вже потім харчування, одяг і особистий догляд. Подається навіть перелік можливих наук і ремесел, яким повинен навчити дитину опікун. На нашу думку, це свідчить про зміну ставлення до дитини в суспільстві, її місця та ролі. Якщо раніше акцентувалася увага на збереженні майна дитини, то в «Правах» наголошується на потребі виховання освіченої та професійно зорієнтованої людини як повноцінного члена суспільства.

Окремим Артикулом регулюється опіка над марнотратниками та божевільними, яка в Литовських статутах згадується лише в кількох нормах. Тому джерелами правових норм, які містяться в «Правах»,

можна вважати Зерцало Саксонське та Книгу Порядків. Відповідно, опіка марнотратним встановлюється, навіть якщо в них буде сім'я і діти, та головним чином стосується майна такої людини. Без згоди опікуна та суду марнотратник не може укласти договори майнового характеру, а якщо таке станеться, то вони будуть недійсними. Опіка над божевільними людьми визначалася ще й вимогою опікуна проживати з опікуваним для постійного особистого догляду за ним. Припинялася опіка над марнотратниками, коли «норов свій виправить», а над божевільними – в разі повного видужання [10, с. 208-209].

Знаходимо в «Правах» також можливість призначення опіки над майном відсутньої особи, яку встановлює уряд, призначаючи опікуном когось із родичів відсутнього або з сторонніх надійних осіб. Відсутній власник майна може просити уряд призначити такого опікуна або повідомити уряд про те, кого він бажає призначити в опікуни над його майном. Коли відсутній власник повернеться додому, то опікун має повернути йому все його майно [13, с. 142].

Незважаючи на ліквідацію гетьманства в Україні та її автономії наприкінці XVIII ст., «Права» так і не були санкціоновані та введені в дію. Але вони тим не менше поширювалися в Україні у рукописних списках, за ними вивчали українське право, на них були й окремі посилення у судовій практиці. Адже, як слушно зазначає Ю.С. Шемшученко, зміст цієї кодифікаційної збірки не обмежується тільки Литовським статутом, а включає чимало положень з інших законодавчих актів, окремі норми козацького звичаєвого права. «Права» більш глибоко враховували національні особливості у регулюванні суспільних відносин в Україні, ніж Литовський статут [10, с. VII]. Щодо інституту опіки і піклування, то в «Правах» значно розширювалося регулювання кола опікунських правовідносин, були деталізовані права і обов'язки опікуна та опікуваного, простежувалася зміна ставлення до дитини і зміщення акценту в бік пріоритетності охорони її особистих інтересів, отримання належного виховання та освіти від опікуна.

Ще однією вдалою кодифікацією стали «Зібрання малоросійських прав» 1807 р. Вони у своїй більшості дублюють опікунські норми «Прав, за якими судиться малоросійський народ», але при цьому мають і певні доповнення. Зокрема, з'являється норма Хелмінського права, за якою «діти чоловічої статі з 14 років, а дівчата з 12 можуть вимагати призначити вибраного ними самими опікуна» [12, с. 73]. Таким чином, при встановленні опіки законодавець уже приймає до уваги і думку опікуваного, щоправда, у більш зрілому віці. П.П. Музиченко наводить приклад судового рішення від 23 квітня 1529 р., згідно з яким суд, вислухавши аргументи неповнолітнього сина, відхилив кандидатуру дядька сироти і призначив опікуном матір-удову [6, с. 228-229], тому можемо припустити, що дана

правова норма має українське походження.

Якщо інститут опіки і піклування в Україні ще раніше передбачав можливість призначення кількох опікунів, то у «Зібранні малоросійських прав» уже врегульовуються взаємовідносини між ними, можливість і міра юридичної відповідальності кожного в разі нанесення шкоди чи інших збитків опікуваному. Також зустрічаємо норму, за якою сиротам після виходу з-під опіки і до 21 року могли призначити «досмотрщиків», завданням яких було давати поради і настанови з управління майном [12, с. 80]. Таким чином, опіка остаточно знімалася з дитини-сироти, коли їй виповнювався 21 рік (Пар. 63), але при цьому зазначається, що дана норма стосується чоловіків. Щодо жінок і дівчат, то «їм завжди належить мати опікуна і це загальновідомо» [12, с. 82]. Дана норма Хелмського права була відсутня в «Правах, за якими судиться малоросійський народ» і пов'язана з давнім феодальним правовим статусом жінки.

У Росії протягом XVIII ст. законодавство щодо опіки і піклування зазнало серйозних реформ. Указами Петра I було введено опіку за життя батьків. Чітко визначено органи, які призначали опікунів та слідували за тим, щоб діти не залишалися без опіки. На державні органи були покладені обов'язки займатися опікою і піклуванням, а сама опіка призначалася за заповітом, прямою вказівкою закону та розпорядженням магістрату [5, с. 738]. Церковне і благодійне піклування поступово замінюється державними закладами, які від початку їх створення називалися «будинками для підкидьків» або «для ганебно народжених дітей» [3, с. 33]. Таким чином, держава бере на себе виховання та опіку над так званими «незаконнонародженими дітьми» та дітьми, від яких відмовилися батьки.

Фактично Законом «О единосудии» 1714 р. та інструкціями магістратам 1724 р. було вперше на державному рівні організовано регулювання опікунських відносин у Росії. Але ці закони про опіку після смерті Петра I в основному втратили свою силу. Інших узаконовень щодо справ опіки і піклування для неповнолітніх до правління Катерини II не було видано [7, с. 544-546]. Тому очевидним, на нашу думку, є те, що в Україні керувалися у вирішенні опікунських справ кодифікаціями давнього українського права (хоч і жодна з тих кодифікацій так і не отримала санкціонування), яке на той час було більш розвинутим і досконалим, ніж російське.

Законодавча діяльність у сфері опіки і піклування відновилася за правління Катерини II, яка до 1775 р. видавала закони стосовно особливих видів та у особливих випадках опіки: про опіку в колоністів, опіку в Слобідській губернії, опіку на випадок «генерального межевання» [7, с. 546]. Це були окремі опікунські норми, які в подальшому були впорядковані та знайшли своє відображення в «Учреждении для

управления губерниями» 1775 р. У ньому зазначалося: «Если где устройство сиротских домов будет неудобно или потребует издержек, кои отнимут способы к оказанию призрения большему числу сирот, то Приказ неимущих сирот отдаст за умеренную плату надежным добродетельным и добронравным людям для содержания и воспитания с обязательством, чтобы представить их во всякое время Приказу» [8, с. 9]. У такий спосіб поєднувалися традиційні сімейні форми опіки з державними, що дозволяло зняти навантаження на органи опіки. Їх роль після влаштування дитини-сироти в сім'ю зводилася до контролю за належним виконанням опікуном своїх обов'язків та фінансування його діяльності.

Повертаючись до розгляду «Учреждений для управления губерниями» 1775 р., звертаємо увагу на розмежування понять опіки і піклування. Опіка могла бути закінчена в 14-річному віці опікуваного, який міг просити призначення собі піклувальника. Повноліття і вступ в управління майном починалися з 17 років, але з обмеженим правом продажу і застави нерухомого майна без згоди піклувальника. Лише по досягненню 21 року, коли влада піклувальника припинялася, наступала повна право- і дієздатність. У період з 14 до 17 років неповнолітній сам розпоряджався майном, але зі згоди піклувальника, а з 17 і до 21 року він самостійно розпоряджався у всіх випадках, крім відчуження нерухомого майна [1, с. 52]. Так опікуваного поступово вводили в доросле життя, забезпечуючи при цьому постійний нагляд та обмеження дій, пов'язаних з його майном. Очевидно, це робилося для запобігання марнотратства підлітка.

Не можна погодитися з твердженням О.І. Карпенко, що надзвичайно прогресивною і новаторською щодо дітей вважалась ст. 301 «Учреждений для управления губерниями», в якій зазначалося, що дитина передається вихователям, «дабы научился науке или промыслу или ремеслу, и доставлен был ему способ учиться добрым гражданом» [3, с. 34]. Адже ще в Правах, за якими судиться малоросійський народ, знаходимо аналогічну правову норму (причому більш широку за змістом). Тому для України ця норма була на той час не новаторською, не прогресивною, а буденною.

Опіка і піклування, відповідно до «Учреждений для управления губерниями», встановлювалася щодо осіб дворянського та міщанського станів. Для опіки над дворянами при кожному Повітовому суді створювалася Дворянська опіка. Для розгляду опікунських справ стосовно малолітніх сиріт з купецьких та міщанських родин при кожному Міському магістраті створювався Міський Сирітський суд. Це підтверджується архівними матеріалами (справами) про опіку [7, с. 548]. Причому як Дворянська опіка, так і Міський Сирітський суд починали свою роботу в кожному конкретному випадку лише з повідомлен-

ня Повітового Дворянського очільника чи Міського Голови. А вже Дворянська опіка ініціювала розгляд справи щодо опіки у відповідному суді.

Загалом система допомоги нужденним, викликана реформаторською діяльністю Петра I і початково оформлена при Катерині II, кваліфікується як державна. Держава взяла на себе функції законодавця і виконавця (з 1775 р. – через Прикази громадського піклування) у справі постановки і регулювання діяльності самої системи. Православна Церква при цьому, втративши монополію на практичне керівництво справами організації і здійснення допомоги нужденним у країні, зберегла за собою монополію на ідеологію допомоги бідним людям, основні догмати якої наклали відбиток як на державну ідеологію і практику організації турботи про нужденних, так і на вироблення та реалізацію суспільної ідеї допомоги ближньому [9, с. 66].

У 1783 р., поширивши на територію Лівобережної України дію «Учреждений для управления губерніями» 1775 р., Катерина II здійснила в такий спосіб вплив російського законодавства. Щоправда, у 1796 р. Павло I частково відновив статутну систему судів і постановив «судить по точной силе малороссийских прав» [12, с. 7]. Таким чином, намагання ліквідувати дію в Україні давнього українського права (в т. ч. й опікунського) зазнали невдачі.

**Висновки.** Незважаючи на засилля та монополізацію влади, російській адміністрації не вдалося впровадити власні норми (бачення) інституту опіки і піклування на українських землях, через те що тут діяли більш прогресивні опікунські норми, сформовані у писаному українському праві в цілісний правовий інститут ще у XVI ст., в той час як у Московській (Російській) правовій системі лише у другій половині XVII ст. з'являються окремі опікунські норми.

Важливою складовою прогресивності норм інституту опіки і піклування, що відображалися у писаних правових джерелах, є постійне його доповнення українським звичаєвим та європейським (німецьким) опікунським правом.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Загоровский А. Об опеке над несовершеннолетними // Русская мысль. – 1902. – № IV. – С. 44-85.
2. Законодательные памятники Русского централизованного государства XV–XVI вв. / Ред. изд. Е.Б. Томсинская. – М. – Л., 1952.
3. Карпенко О.І. Правові засади утримання та виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. – К., 2001.
4. Ковальчук І.В. Становлення і розвиток інституту усиновлення в Україні: історико-правове дослідження: Дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. – Львів, 2009.
5. Михайлов Ф.Н. Становление и развитие института опеки и попечительства в России // Традиции и инновации в постижении государства и права. – М., 2009.
6. Музиченко П.П. Культура українського опікунського права у законодавстві Великого князівства Литовського // Наукові праці Одеської націон. юрид. академії. – Одеса, 2007. – Т. VI.



7. *Неволин К.А.* История российских гражданских законов. Часть первая: Введение и книга первая о союзах семейных. – М., 2005.
8. *Нечаева А.Н.* Охрана детей-сирот в России (История и современность). – М., 1994.
9. *Походзіло Ю.М.* Правове регулювання громадського піклування в губерніях Лівобережної України в ХІХ – на початку ХХ століття: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Харків, 2008.
10. Права, за якими судиться малоросійський народ. 1743 р. / Ю.С. Шемшученко (відп. ред. та авт. передм.); К.А. Вислобоков (упоряд). – К., 1997.
11. Права, по которым судится малоросійський народъ. 1743 / Под ред. проф. А.О. Кистяковского. – К., 1879.
12. Собрание малороссийских прав 1807 г. / Сост.: К.А. Вислобоков и др. – К., 1992.
13. *Яковлів А.І.* Український кодекс 1743 р. «Права, по которым судится малоросійський народ»: його історія, джерела та систематичний виклад змісту. – Мюнхен, 1949.

*Надійшла до редакції 22.02.2012*

**І.А. Сердюк**

кандидат юридичних наук, доцент  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 340.1

## **НОРМА ПРАВА, ПРАВОВА НОРМА І ЮРИДИЧНА НОРМА: СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ**

Розкрито зміст та визначено співвідношення понять «норма права», «правова норма» та «юридична норма».

**Ключові слова:** норма права, правова норма, юридична норма.

Раскрывается содержание и определяется соотношение понятий «норма права», «правовая норма» и «юридическая норма».

**Ключевые слова:** норма права, правовая норма, юридическая норма.

The essence is revealed and correlation of the following notions «norm of law», «law norm» and «legal norm» is determined.

**Keywords:** norm of law, law norm, legal norm.

**Постановка проблеми.** Важливим завданням загальнотеоретичної юридичної науки є уточнення її категоріального апарату. Однією з його складових є понятійний ряд, представлений такими категоріями, як «норма права», «правова норма» та «юридична норма».

**Метою** цієї статті є з'ясування співвідношення понять «норма права», «правова норма» та «юридична норма».

Досягнення поставленої дослідницької мети зумовило необхідність використання логіко-семантичного та порівняльного методів пізнання.

У контексті теми нашого дослідження вельми важливо у методологічному плані визначитися із підходом до праворозуміння, який не

може обмежуватися рамками нормативістського чи позитивістського, адже в такому разі втрачається сенс фактично задекларованого нами у назві цієї статті наукового завдання, відповідь на яке, з огляду на вказані вище підходи, видається очевидною. Тому ми будемо керуватися плюралізмом у підході до праворозуміння, що дозволяє виокремити категорії «право» і «неправо», «правова норма» і «неправова норма».

**Виклад основного матеріалу.** Огляд наукової і навчальної юридичної літератури свідчить про вживання науковцями різних термінів, які є лексичним позначенням поняття, що відбиває особливий різновид соціальних норм, органічно та необхідно пов'язаний із державою.

Зауважимо, що в науковій і навчальній юридичній літературі як словесний символ вищезгаданого поняття вживаються такі терміни: 1) «норма права»; 2) «правова норма»; 3) «юридична норма».

Усі вищеназвані терміни являють собою словосполучення, причому їх необхідною складовою є слово «норма», яке до того ж вирізняється своєю однозначністю. Традиційно під терміном «норма» у правознавстві розуміють правило поведінки, хоча небезпідставним і методологічно коректним в аспекті структури норми права є твердження про те, що «правило» – це вужча категорія, оскільки воно міститься лише у диспозиції правової норми [9, с. 324]. Крім того, не зайвим буде нагадати і про те, що термін «спеціалізовані норми права» також є досить умовним, адже такі приписи нестандартного (нетипового) характеру (за винятком норм-принципів) не здійснюють регулятивної функції, оскільки не є правилами поведінки.

У юридичному терміні «норма права» слово «права» вжито у родовому відмінку, що вказує на приналежність елементарної частинки (в даному випадку – норми) більш широкому за обсягом утворенню, яким є позитивне (або об'єктивне) право. У зв'язку з цим видається більш вдалим і методологічно коректним уживання термінів «норма позитивного права» чи «норма об'єктивного права», хоча останні не знайшли свого поширення в навчальній і науковій юридичній літературі.

На підтвердження цієї тези слід навести висловлювання російського правника Л.А. Морозової, яка, підкреслюючи значення поняття, що розглядається нами, зауважила: «Норма права – найважливіша частина соціальних норм. Вона частка права, його найважливіший елемент, основоположне поняття правової системи, оскільки всі юридичні поняття, конструкції, вся правотворчість, процеси реалізації та формування права безпосередньо пов'язані з поняттям норми права» [4, с. 203].

Слова «правова» та «юридична», що є складовими досліджуваних нами термінів, зазвичай вживаються як синоніми, що не зовсім коректно з точки зору їх етимології, а також смислового навантаження.

Так, зокрема, поняття «правовий» походить від латинського слова «*iure*», що означає «справедливий». І за змістом, і за етимологією

коренем слова «справедливість» (лат. «*justitia*») є слово «право» (лат. «*jus*»). Тобто категорія «справедливість» сама по собі вміщує правове начало. Справедливість – це самовираз і самооцінка права і водночас правова оцінка усього позаправового [6, с. 41]. З огляду на вищевикладене термін «правова норма» буквально має перекладатися як «справедливе правило поведінки».

Поняття «юридичний» походить від лат. слова «*juridicus*», що означає судовий, а не правовий. З огляду на цей факт смислове навантаження словосполучення «юридична норма» зводиться до судового правила поведінки (або правила поведінки, створеного судом).

Таким чином, видається цілком очевидним висновок про те, що як досліджувані нами терміни «юридична норма» і «правова норма», так і однойменні поняття не можуть бути повною мірою визнані як тотожні ні за своїм змістом, ні за обсягом.

З'ясувавши питання етимології та співвідношення юридичних термінів, які складають предмет нашого дослідження, перейдемо до розкриття змісту однойменних понять. Передусім слід зазначити, що науковці дають практично аналогічну інтерпретацію цих категорій, свідченням чого є аналіз навчальної та наукової літератури.

Так, зокрема, М.І. Байтін під нормою права розуміє загальнообов'язковий, формально визначений припис, що походить від держави та нею охороняється, виражений у вигляді правила поведінки або відправного встановлення та є державним регулятором суспільних відносин [9, с. 360].

О.Ф. Скакун у такий спосіб розкриває зміст досліджуваного нами поняття: «норма права (англ. *norm of law, legal norm*) – це загальнообов'язкове правило поведінки (зразок, масштаб, еталон), що сформувалося у суспільстві відповідно до визнаної в ньому міри свободи, сформульоване (санкціоноване) і забезпечене державою як юридично значущий засіб регулювання суспільних відносин» [8, с. 442].

С.П. Погребняк формулює таке визначення поняття, що розглядається нами: «норма права – це різновид соціальної норми, що закріплює правило (стандарт) правомірної поведінки, неприпустимість відхилення від якого гарантується державною владою [2, с. 228].

Л.А. Морозова унікає формулювання визначення поняття норма права, однак зауважує, що для характеристики норми права та визначення його поняття важливо вказати, що це: 1) правило поведінки; 2) воно походить від держави; 3) закріплене у визначеній формі; 4) загальнообов'язкове; 5) регулює суспільні відносини; 6) виконання норми права забезпечено державними засобами [4, с. 205].

С.В. Бобровник визначає норму права як загальнообов'язкове, формально визначене, встановлене чи санкціоноване державою (народом) правило поведінки, що забезпечує регулятивний вплив держа-

ви на суспільство шляхом надання суб'єктам певних прав та покладення обов'язків, охороняється та гарантується державою можливістю примусового впливу [11, с. 367-368].

Не розмежовуючи поняття «правова норма» і «норма права», автор, однак, зазначає, що правовими вважаються норми, які:

1. Склалися історично у вигляді звичаїв, традицій, прецедентів і визнані державою як такі, що відповідають загальнолюдським ідеалам.

2. Виходять безпосередньо від суспільства (народу), відображають волю громади та є результатом референдуму.

3. Прийняті уповноваженими органами держави у межах правотворчого (законотворчого) процесу.

4. Вміщені у договорах, укладених між колективними суб'єктами відповідно до чинного законодавства та принципів і норм міжнародного права [11, с. 368].

Аналіз наведених властивостей правових норм свідчить про те, що вони не повною мірою узгоджуються із ознаками поняття «норма права», синтезованими у сформульованій автором дефініції. Більше того, наведені властивості правових норм подекуди суперечать одна одній. Так, зокрема, видається незрозумілим, як норми, що склалися історично у вигляді звичаїв, традицій, прецедентів і визнані державою як такі, що відповідають загальнолюдським ідеалам, можуть бути вміщені у договорах, укладених між колективними суб'єктами відповідно до чинного законодавства та принципів і норм міжнародного права. Або ж як норми, прийняті уповноваженими органами держави у межах правотворчого (законотворчого) процесу, можуть бути вміщені у договорах, укладених між колективними суб'єктами відповідно до чинного законодавства та принципів і норм міжнародного права.

Правова норма, на думку П.М. Рабіновича, являє собою формально-обов'язкове правило фізичної поведінки, яке має загальний характер, встановлюється або санкціонується державою з метою регулювання суспільних відносин і забезпечується її організаційною, виховною та примусовою діяльністю [7, с. 123].

А.В. Міцкевич правову норму визначає у такий спосіб: «це загальнообов'язкове правило соціальної поведінки, встановлене або санкціоноване державою, виражене публічно у формально визначених приписах, як правило, в письмовій формі і охоронюване органом держави шляхом контролю за його дотриманням і застосування передбачених законом заходів примусу за правопорушення» [6, с. 217].

На думку СС Алексєєва, юридична норма може бути визначена як загальнообов'язкове (загальне) правило поведінки, що походить від держави та нею охороняється, надає учасникам суспільних відносин даного виду юридичні права та покладає на них юридичні обов'язки [1, с. 31-32].

В.К. Бабаєв юридичну норму (норму права) розуміє як загальнообов'язкове веління, що виражене у вигляді державно-владного припису та регулює суспільні відносини [10, с. 369].

Аналіз наведених інтерпретацій загальнотеоретичних категорій «норма права», «правова норма» та «юридична норма» дозволяє нам виказати деякі зауваження та застереження.

По-перше, не можна погодитись із тезою науковців про те, що норми права походять від держави чи то встановлюються або санкціонуються державою, адже джерелом об'єктивного права (силою, що творить норми об'єктивного права) є не лише держава в особі її правотворчих органів, але й інститути громадянського суспільства.

По-друге, викликає заперечення теза М.І. Байтіна про те, що норма права являє собою «...формально визначений припис, виражений у вигляді правила поведінки...». Враховуючи діалектичний взаємозв'язок категорій «зміст» і «форма» та екстраполюючи його на предмет нашого дослідження, а також поділяючи думку тих науковців, які вважають первинним елементом системи законодавства не нормативно-правовий акт, а нормативно-правовий припис, можна дійти висновку про те, що норма права є правилом поведінки (зміст явища), об'єктивованим (вираженим зовні) у вигляді нормативно-правового припису (форма його прояву). На підтвердження цього умовиводу доречно навести деякі висловлювання Д.А. Керимова, що мають методологічне значення. Апелюючи до думки тих науковців, які вказують, що правова норма – це «не форма права, а саме право», автор, зокрема, зауважив: «Між тим заради точності слід було би вказати, що не правова норма в її структурній організації, а конкретне правило поведінки, в ній зафіксоване, є змістом даної норми, рівно як і не правова норма взагалі, а лише її структурна організація є внутрішньою формою правової норми» [3, с. 177-178]. Що ж до способу об'єктивації норми права у зовнішньому світі, то, на думку Д.А. Керимова, «зовнішня форма правової норми – це вираження назовні внутрішньо організованого її змісту. Зазвичай у літературі цю форму називають формою вираження права, нормативним актом або джерелом права у так званому формальному смислі (закон, указ, постанова і т.ін.) [3, с. 183].

По-третє, з огляду на функціональне призначення класичних норм права, що полягає у регулюванні та охороні суспільних відносин, не можна повною мірою погодитись із думкою С.П. Погребняка про те, що норма права закріплює правило (стандарт) лише правомірної поведінки, адже в такий спосіб автор аналізованої дефініції штучно звужує обсяг категорії «норма права», залишаючи поза увагою правоохоронні норми.

По-четверте, вживане науковцями в аналізованих дефініціях словосполучення «загальнообов'язкове правило поведінки» фактично вказує на використання у правовому регулюванні лише таких способів і корес-

понадуючих їм різновидів норм права за характером правових приписів, як зобов'язання (зобов'язуючі норми) та заборони (забороняючі норми), що не відповідає реальній дійсності, адже правовій активності учасників правовідносин значною мірою сприяють саме дозволи (уповноважуючі норми), відмова від добровільної реалізації яких до того ж не породжує негативних для суб'єктів права юридичних наслідків.

Зважаючи на конституційний принцип, закріплений у ч. 1 ст. 24 Конституції України, за яким громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом, вбачається методологічно коректнішим при формулюванні визначення поняття «норма права» використати словосполучення «правило поведінки загального характеру» на противагу словосполученню «загальнообов'язкове правило поведінки».

По-п'яте, не можна погодитись із запропонованим А.В. Міцкевичем визначенням поняття «правова норма» як у частині можливої зовнішньої форми викладення правових норм, так і в частині контролю за формами їх реалізації, яких, з огляду на аналізовану дефініцію, виявилося лише дві. На нашу думку, авторові при розкритті змісту досліджуваного поняття необхідно було би зважити на обов'язкову письмову форму викладення правових норм, а також на такі можливі форми їх реалізації, як використання, виконання, дотримання та застосування.

Отже, аналіз навчальної та наукової літератури з предмету дослідження свідчить про те, що вчені дають практично аналогічну інтерпретацію категорій «норма права», «правова норма» та «юридична норма», не враховуючи при цьому ні їхнє походження, ні контекст, в якому вживаються однойменні терміни.

В аспекті свого змісту всі ці поняття характеризуються такими спільними суттєвими ознаками:

- 1) являють собою різновид соціальних норм;
- 2) є загальнообов'язковими правилами поведінки;
- 3) мають формально визначений характер;
- 4) походять від держави в особі її органів або від громадянського суспільства чи окремих його інститутів;
- 5) є результатом правотворчої діяльності уповноважених на це законодавством суб'єктів права;
- 6) гарантовані державою.

Врахування етимології термінів, що складають предмет нашого дослідження, свідчить про те, що вони різняться за своїм обсягом. Найбільш широкою серед них є категорія «норма права», адже вона охоплює собою як ті правила поведінки, що є справедливими (правові норми), так і ті, що не мають такої властивості; як ті, що створені судовими органами (юридичні норми), так і ті, що є результатом правотворчої діяльності інших суб'єктів.

Що ж до співвідношення категорій «правова норма» і «юридична

норма», то відповідь на це питання перебуває у прямій залежності від особливостей національної правової системи, зумовлених правовим статусом судових органів у частині правотворчих повноважень. На нашу думку, поняття «правова норма» є ширшим за своїм обсягом, адже для національної правової системи України характерним є те, що в процесі правотворчості Верховному Суду України та Конституційному Суду України відводиться субсидіарна роль, причому питома вага прийнятих ними правил поведінки у системі національного права є незначною.

**Висновки.** З урахуванням вищевикладеного можна запропонувати такі визначення досліджуваних нами понять:

1. *Норма права* – це формально визначене правило поведінки загального характеру, що здійснює регулятивний або охоронний вплив на суспільні відносини, походить від держави чи громадянського суспільства; його реалізація гарантована можливістю застосування державного примусу.

2. *Правова норма* – це формально визначене правило поведінки загального характеру, що здійснює справедливий з точки зору домінуючої частини населення регулятивний або охоронний вплив на суспільні відносини, походить від держави чи громадянського суспільства; його реалізація гарантована можливістю застосування державного примусу.

3. *Юридична норма* – це формально визначене правило поведінки загального характеру, що здійснює регулятивний або охоронний вплив на суспільні відносини і походить від судового органу; його реалізація гарантована можливістю застосування державного примусу.

#### **Бібліографічні посилання**

1. *Алексеев С.С.* Общая теория права: В 2 т. – М., 1982. – Т. II.
2. Загальна теорія держави і права: Підруч. для студ. юрид. спеціальностей ВНЗ / М.В. Цвік, Л.В. Авраменко та ін.; За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О.В. Петришина. – Харків, 2009.
3. *Керимов Д.А.* Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). – 2-е изд. – М., 2001.
4. *Морозова Л.А.* Теория государства и права: Учеб. – М., 2002.
5. Общая теория государства и права: Академический курс: В 2-х тт. / Под ред. проф. М.Н. Марченко. – М., 1998. – Т. 2: Теория права.
6. *Петровий С.І.* Сучасне праворозуміння як наукова основа дослідження законності // Держава і право: Зб. наук. праць. – 2001. – С. 38-47.
7. *Рабінович П.М.* Основи загальної теорії права та держави: Навч. посіб. – 5-те вид., зі змінами. – К., 2001.
8. *Скакун О.Ф.* Теория государства и права (энциклопедический курс): Учеб. – Харьков, 2005.
9. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2002.
10. Теория государства и права: Учеб. / Под ред. В.К. Бабаева. – М., 2002.
11. Теорія держави і права. Академічний курс: Підруч. / За ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К., 2006.

*Надійшла до редакції 07.02.2012*

**О. В. Галдикін**

кандидат юридичних наук, доцент  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.5

## НЕТОКРАТІЯ ЯК ЧЕРГОВИЙ ФАКТОР КРИЗИ ІНСТИТУТУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ: ПЕРЕДУМОВИ ВИНИКНЕННЯ

*«Старые добрые мифы либерализма, выборной демократии и гражданского общества базируются на ошибочном утверждении, что эти институты раз и навсегда, вне всяких сомнений являются наилучшими из возможных структур, которые нельзя ни оспаривать, ни пересматривать»*

*А. Бард, Я. Зодерквист*

У статті розглянуто питання нетократії як чергового фактора кризи інституту національної держави; проаналізовано основні фактори поступової руйнації національної держави та роль нетократичної революції в цьому процесі; визначено передумови нетократичної революції.

**Ключові слова:** нетократія, революція, національна держава, фактор, передумови, глобалізація, інформація, Інтернет, мережа, цивілізація, суспільство.

В статье рассматривается вопрос нетократии как очередного фактора кризиса института национального государства, представлены основные факторы постепенного разрушения национального государства и роль нетократической революции в этом процессе, определяются предпосылки нетократической революции.

**Ключевые слова:** нетократия, революция, национальное государство, кризис, фактор, предпосылки, глобализация, информация, Интернет, сеть, цивилизация, общество.

In the article the question netocracy as another factor in the crisis of the Institute of the nation state is considered. The basic factor in the gradual destruction of the nation state and the role of netocratic revolution in the process are analysed. The prerequisites of netocratic revolution are defined.

**Keywords:** netocracy, the Revolution, the nation-state, the crisis factor, background, globalization, information, internet, network, civilization and society.

**Постановка проблеми.** Історія людства завжди була пов'язана з розподілом його існування в межах двох величезних епох: епохи первісного ладу та епохи державного суспільства, яку дотепер було



прийнято також називати епохою цивілізації. Але реалії розвитку сучасного світу не залишають можливості пройти осторонь та не помітити існування деяких факторів, що можуть ліквідувати таку синонімічність, адже людська цивілізація у своєму розвитку поступово наближається до кризи інституту держави в її класичному розумінні, до кризи інституту національної держави. Актуальність обраної теми для теорії держави і права характеризується низьким ступенем проблематизації даного напрямку, вона зумовлена реально існуючими, деструктивними для національної держави проявами глобалізації суспільства. В аналітичній записці Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України "Дотримання інформаційних прав і свобод українських громадян: нормативно-правове забезпечення і регулятивні важелі" серед визначених системних проблем у галузі дотримання інформаційних прав і свобод українських громадян зазначено дві фундаментальні вади української системи ЗМІ:

1) високий ступінь інформаційної залежності вітчизняних ЗМІ від інших держав та медіа-структур, що не відповідає національним інтересам і є прямою загрозою інформаційній безпеці держави та суспільства;

2) недиверсифікованість національного медіа-середовища, тобто неспроможність ЗМІ адекватно задовольнити інформаційні потреби всіх соціальних груп, залежно від віку, статі, освіти, рівня доходів, релігійних, етнокультурних уподобань та інших особливостей [1].

**Аналіз публікацій в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Вивчення проблем, які пов'язані з співіснуванням національної держави і глобалізації в її різних аспектах користується підвищеною увагою з боку представників соціології та політології. У різні часи проблеми мережевого інформаційного суспільства, нетократії досліджували А. Бард, Я. Зодерквист, Ж. Бодрійяр, С. Ентоні, Є. Гільбо, А. Зуєв, Т. Грачова. Їх праці залишають для теоретико-правових досліджень багато актуальних питань. Разом з тим попри слабку ступень розробленості впливу глобалізованих мережевих структур на національну державу слід зазначити роботи Ю. Оборотова, А. Блінова, А. Моисеєва, О. Олійника, О. Сосніна, Л. Шиманського, С. Гнатюка, Т. Ісакової.

**Метою** цієї статті є спроба автора розглянути нетократію як один з факторів кризи інституту національної держави та дослідити передумови нетократичної революції.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Сучасна парадигма суспільства, що розвивається в умовах глобалізації, дає можливість інакше поглянути на майбутнє суверенних держав. Держав, для яких національна єдність виступала основою виникнення та подальшого прогресивного розвитку, а нація завжди розглядалась, як невід'ємна складова цієї суспільно-політичної організації. Вже сьогодні можна

спостерігати, як нівелюються національні пріоритети, зникає розуміння держави як соціальної спільноти, відбувається процес трансформації складових форми держави. Вже сьогодні виникають та розвиваються наддержавні та квазідержавні утворення.

На нашу думку, можна визначити *декілька основних факторів впливу* глобалізації на трансформацію державно-правових інститутів суспільства.

*Економічний фактор* – утворення та розвиток транснаціональних корпорацій, з появою яких національні держави втрачають можливість домінуючого впливу на вирішення стратегічних питань власного економічного розвитку (втрата економічного суверенітету). Було чимало випадків, коли транснаціональні корпорації втручались у політику місцевої влади, починали кампанію по формуванню нових урядів, які б краще реагували на їх вимоги [2, с. 1].

*Політичний фактор* – виникнення наддержавних міжнародних органів та організацій, що поступово перебирають на себе функції держави, впливають на вирішення питань внутрішньої та зовнішньої політики, визначаючи їх пріоритети. На думку А.А. Моїсеєва, «в результаті глобалізації та розвитку наддержавних аспектів в діяльності міжнародних організацій роль держав змінюється. Виникає певний дисбаланс між політичним, економічним і юридичним розумінням суверенітету в секторах, яких торкаються процеси глобалізації. Державам як первісним суб'єктам міжнародного права доводиться приймати рішення виходячи з необхідності враховувати не тільки внутрішньодержавні політико-правові аспекти та обмеження, що зумовлені намаганням зберегти власну легітимність, але й міжнародні реалії все більш інтегрованої міжнародної спільноти» [3, с. 4].

*Інформаційно-технологічний фактор*, який можна визначити як процес активного розвитку сучасних цифрових засобів передачі інформації, мережі Інтернет, що обумовили виникнення та існування серйозних проблем для інформаційної безпеки держави (*втрата інформаційного суверенітету*).

Прямим наслідком глобалізації є розбудова мережевих структур, що дозволяє вести розмову про *мережевий характер світу*, особливо в інформаційній сфері. За алгоритмом мережевих структур сьогодні розбудовуються не тільки взаємодія між структурами громадянського суспільства, спрямованого на розвиток самоврядування, але й функціонування транснаціональних корпорацій, існування яких все частіше кидає виклик національним державам.

Стосовно останнього фактора виникає закономірне питання: чи можна стверджувати, що медіалізація та комп'ютеризація суспільства є одним із ключових факторів глобалізації, який сприятиме поступовій руйнації традиційних інституцій влади національної держави, ви-

никненню нових, глобалізованих, наприклад, формуванню влади мережі – *нетократії*?

Перед тим як здійснити спробу відповіді на це запитання, слід навести деяку статистику. У 2011 р. компанія Cisco оприлюднила результати міжнародного дослідження, яке провела незалежна аналітична компанія Insight Express. Опитування 2800 студентів та фахівців віком не старіше 30 років різних країн довело, що:

- кожний третій студент коледжу та молодий фахівець вважає, що Інтернет – найважливіша для людини потреба, так само як повітря, вода, їжа, житло;

- понад половина опитаних вже не можуть уявити своє життя за відсутності Інтернету та вважають Всесвітню мережу невід’ємною частиною власного життя, більш важливою, ніж авто, побачення, вечірки;

- 27 % опитаних студентів коледжів вважають взаємодію за допомогою Facebook більш важливою, ніж вечірки, побачення, музика та прогулянки з друзями;

- 91 % опитаних студентів коледжів та 88 % молодих працівників мають облікову сторінку у Facebook. Із них 81 % студентів коледжів та 73 % працівників перевіряють свою сторінку в Facebook не менш ніж один раз на день, кожний третій (33 %) робить це як мінімум п’ять раз на день [4].

Наведена статистика яскраво свідчить про те, що молоде покоління в розвинутих країнах вже не уявляє власного життя без новітніх цифрових засобів комунікації та отримання інформації і є потенційно готовим до трансформації соціальних структур, якщо ця трансформація буде проводитись за допомогою таких засобів.

Одним з перших термін «нетократія» в науковий обіг ввели шведські економісти та філософи А. Бард і Я. Зодерквіст. На їхню думку, розвиток інформаційних технологій у послідовності *слово – писемність – книгодрукування – глобальні цифрові мережі* відповідає основним етапам розвитку людської цивілізації від традиційного до інформаційного суспільства. Тобто саме цифрові мережі створюють інформаційно-технологічні основи нового мережевого суспільства. *Нетократія* (англ. netocracy) – це нова форма управління суспільством, у межах якої основною цінністю є не матеріальні об’єкти (гроші, нерухомість тощо), а інформація. Повноцінний доступ одних членів суспільства до достовірної інформації та маніпуляції нею забезпечать владу над іншими учасниками того чи іншого соціуму (суспільства, країни, держави) [5, с. 1].

Багато уваги процесам нетократії приділяє російський філософ Євген Гільбо, який зазначає: «Авжеж, рівень класової самосвідомості нового правлячого класу поки що близький до нуля, в силу чого нетократи поки не вчинюють замахів на форму політичної структури

держав постіндустріального ядра, хоча і здійснюють на неї міцний приватно-лобійський вплив. По суті, офіційні органи влади все більше перетворюються на декорацію й інструмент втілення інтересів приватних груп и мереж» [6].

Є. Гільбо ставить ряд запитань, над якими має замислитись традиційна еліта, яка ще знаходиться при владі:

- яке основне джерело влади нетократії;
- яким є основний механізм або технологія її влади;
- як формуються особливі персональні психічні ознаки члена нового правлячого класу;
- у чому полягає несумісність старого и нового правлячих класів між собою;
- якою є мотивація поведінки членів нового правлячого класу і чим вона відрізняється від мотивації членів старого правлячого класу?

Якщо розглядати нетократію як складову процесу глобалізації, що може вплинути на трансформацію державно-правових інститутів, привести до влади нову правлячу еліту, змінити політичну структуру суспільства, то можна говорити про *нетократичну революцію*. Революцію як спосіб переходу від одного суспільно-політичного ладу до іншого, соціального поштовх, якісний переворот усієї соціально-економічної структури суспільства. Такими революціями прийнято вважати неолітичну революцію, промислову революцію, демографічну революцію, науково-технічну революцію тощо. Усі вони у свій час обумовили виникнення та розвиток принципово нових суспільних відносин.

*Передумови* нетократичної революції полягають передусім у досягненні такого рівня розвитку інформаційних технологій та комп'ютеризації суспільства, при якому Інтернет стає не тільки основним джерелом отримання інформації, але й всі інші джерела залежать від нього.

Серед *інформаційно-технологічних передумов* нетократичної революції можна визначити такі:

1. *Цифрові мережі створюють інформаційно-технологічну основу нетократичного суспільства*. Так, на кінець 2011 р. у світі зафіксовано 555 млн сайтів, із яких 300 млн було створено тільки у самому 2011 р. [7].

2. *Відбувається тотальна комп'ютеризація та медіалізація суспільства*. Статистичні дані за 2011 р. демонструють таке:

- у світі усього 2100000000 Інтернет-користувачів, а саме:
- 922 200 000 Інтернет-користувачів в Азії (44 %);
- 476 200 000 Інтернет-користувачів в Європі (23 %);
- 271 100 000 Інтернет-користувачів в Північній Америці (13 %);
- 215 900 000 Інтернет-користувачів в Латинській Америці та Карибському басейні (10 %);

- 118 600 000 Інтернет-користувачів в Африці (6 %);
- 68600000 Інтернет-користувачів на близькому Сході (3 %);
- 21300000 Інтернет-користувачів в Австралії та Океанії (1 %)
- 45% Інтернет-користувачів віком до 25 років;
- 485 мільйонів Інтернет-користувачів тільки в одному Китаї [7].

3. *Відбувається швидкий розвиток інформаційних технологій.*

4. *Вільний та постійно зростаючий доступ до інформаційного потоку став невід'ємною частиною нашого життя. Французький філософ Жан Бодрійяр вважає, що «...ми знаходимося у світі, в якому стає все більше й більше інформації і все менше й менше змісту... Інформація пожирає свій власний контент. Вона жере комунікацію та соціальне...» [8].*

5. *Одночасно формується мережева монополія на ексклюзивну інформацію. На думку російського політолога Т.В. Грачової, як пишуть ідеологи нетократії, нетократи стоять на позиціях «стратегії ексклюзивного доступу, тобто вони зберігають таємницю для подальшого її вживання ними самими та їхніми колегами. У нетократичному суспільстві особливої значущості набувають «знання й контакти, належність до групи обраних, які володіють ексклюзивною інформацією. Вступ до цього клубу обраних неможна купити за гроші. Це значить, що новому низькому класові – консьюмеріату – пропонується тільки традиційна стратегія безмежного споживання. Ексклюзивне споживання зарезервоване для нетократії» [9].*

6. *Значно розширюються можливості віртуальної реальності для миттєвого отримання інформації, необмеженого спілкування та задоволення власних потреб і інтересів.*

7. *Віртуальна реальність стає частиною оточуючого середовища. Так, Ж. Бодрійяр вводить в науковий обіг поняття «гіперреальність», зазначаючи при цьому, що з часом реальність поступово стане її частиною.*

8. *Простежується деградація друкованих видань, преси як основних носіїв інформації та їх заміна на електронні джерела. У 2011 р. компанія Cisco оприлюднила результати вже згаданого вище міжнародного дослідження незалежної аналітичної компанії Insight Express, де зазначає, що: «За останні два роки кожний п'ятий студент (21 %) не купив жодної книги, за винятком необхідних для занять підручників, а є й такі, хто взагалі ніколи книг не купував» [4].*

Соціальна єдність нетократичного суспільства буде визначатись природною, але ще більш жорсткою, ніж при капіталізмі, нерівністю, і скоріш за все буде схожою на сучасну американську політичну структуру, де майже абсолютна свобода та демократія існують тільки на самому низькому рівні. Усі важливі політичні рішення виведені із народних повноважень та є прерогативою еліти [6]. Соціальні передумови

нетократичної революції, мабуть, найчисельніші в силу своєї специфіки. Їх існування можливе лише за умов постіндустріального характеру рівня розвитку суспільних відносин, які демонструють якості інформаційної епохи. Як справедливо зазначає А. Суботін, «глобалізаційні та трансформаційні соціально-економічні процеси, що відбуваються у світі, і зміна парадигми розвитку, по суті, стосуються лише чверті населення планети, тоді як три чверті жителів Землі знаходяться на стадії доіндустріального розвитку, і соціально-економічний розрив між цими частками світу (за даними ООН) не зменшується» [10].

До соціальних передумов можна віднести:

1. *Високий рівень міждержавної соціальної мобільності.*
2. *Виникнення глобалізованої еліти.*
3. *Формування транскордонних організацій та рухів, які не мають фіксованого членства.*
4. *Розвиток глобалізованих ідеологій, свідомості та культури, що сприяють кризі державної ідеології.*
5. *Недостатня соціальна захищеність більшої частини населення світу.*
6. *Швидкими темпами зростає вплив віртуальної реальності на всі сторони суспільного життя.*
7. *Психологія споживання, яка є характерною для сучасного суспільства. Вона, на думку Т.В. Грачової, руйнує традиційну ідентичність, коли людина перестає ототожнювати себе з окремим народом, країною та починає ідентифікувати себе за ознакою належності до окремої групи, що споживає певні товари та послуги [9].*
8. *Швидкий розвиток інформаційних технологій та повільна адаптація до нього більшої частини суспільства. Це, у свою чергу, створює умови до розмежування суспільства на осіб, хто здатний орієнтуватися, «існувати» в мережі, постійно удосконалюватись, та тих, хто в силу об'єктивних та суб'єктивних причин на це не здатний.*
9. *Зневіра в традиційні цінності суспільства, передусім деградація сім'ї. Важливі результати демонструють дані дослідницького центру Computer Economics (2009):*
  - у Європі більше 40 % користувачів Інтернету є залежними від мережі;
  - Інтернет-залежні проводять у мережі понад 18 годин на день;
  - 15 % людей у світі притаманна надмірна захопленість роботою в мережі (т.зв. інформаційний вампіризм);
  - 60 % європейців прирівнюють віртуальних друзів до реальних;
  - 3 % європейців віддають перевагу віртуальним шлюбам;
  - у США кожна 20 заміжня жінка – «комп'ютерна вдова» (жінка, чоловік якої практично весь час перебуває у віртуальному світі);
  - 40 % американців майже не виходять з дому, а все необхідне

вони замовляють через Інтернет (одяг, їжу), мають віртуальні гаманці, віртуальний секс і відправляються у віртуальну відпустку [11, с. 23].

10. *Поступова втрата домінуючої ролі школи та централізованого єдиної системи освіти на користь віртуального навчання.*

11. *Інтернет-залежність.* Відповідно до результатів опитування всесвітньої дослідницької компанії Synovate, присвяченого ринку медіа та реклами, найзалежнішими від Інтернету визнали себе мешканці Великої Британії (92 %), Іспанії (91 %) та Австралії (90 %). З невеликою різницею за рівнем Інтернет-залежності відстають датчани та американці. Примітно, що в КНР, незважаючи на велику Інтернет-аудиторію та активну боротьбу з Інтернет-залежністю, близько 70 % китайців заявили про свою Інтернет-залежність. А найбільше байдужих до Інтернету людей виявилось в Канаді, де в Інтернет-залежності зізналося всього 46 % учасників опитування [12, с. 23].

Безумовно, *економічні передумови* виникнення та розвитку нетократії тісно пов'язані з економічними наслідками глобалізації, однак, на наш погляд, вони також потребують деталізації:

1. *Інформація стає товаром, а медіа-простір є монополізованим.*

2. *Відбувається маніпулювання важливою інформацією, що, у свою чергу, перетворює її у вигідний бізнес.* Так, за даними щорічного прес-релізу Агентства eMarketer у 2012 р. у США витрати на Інтернет-рекламу збільшаться на 23 %, що становить 39,5 млрд. доларів та перевищує витрати на рекламу в друкованих засобах інформації [13].

3. *Швидкими темпами йде комерціалізація Інтернету.* Комерціалізація мережевих технологій підсилюється завдяки історичному резонансу, який створюється такими процесами, як інтернаціоналізація, глобалізація, інтеграція світової економіки [14, с. 27].

4. *Інформація перетворюється у кінцевий продукт економіки.* Як зазначає Є. Гільбо, сьогодні найбільш прибутковим стає бізнес, пов'язаний не з виробництвом, а з постіндустріальною діяльністю. Сьогодні на зміну боротьбі за ринки збуту і виробничі ресурси, контроль яких був основою влади в індустріальному суспільстві, прийшла боротьба за канали інформації, за формування соціальних мереж, що є основою прибуткового постіндустріального бізнесу. Творці та власники цих нестійких нематеріальних активів – *нетократи* – стають правлячим класом у міру того, як суспільство стає все більш і більш постіндустріальним. Влада поступово витікає з рук власників матеріальних капіталів і переходить до кураторів соціально-інформаційних мереж» [6].

5. *Матеріальні блага розглядаються в аспекті власної інформаційної сутності, коли їх важливість визначається цінністю тієї інформації, яку вони містять.* Дослідження компанії Insight Express свідчать: якщо студентам коледжів прийшлося би зробити вибір між автомобілем та Інтернетом, дві третини (64 %) здійснили його на ко-

ристь останнього. Дві третини студентів коледжів (66 %) та більш половини молодих фахівців (58 %) вважають мобільні пристрої (ноутбуки, смартфони, планшети) «самою важною технологією» в їх житті [4].

Бурхливий розвиток Інтернету породив надію на відродження демократії. Вважалось, що за допомогою технологічних нововведень громадяни миттєво зможуть висловити власну позицію відносно того чи іншого політичного питання. Тобто мережа надасть можливість створити віртуальний парламент, ліквідує представницьку демократію з її чисельними недоліками. Таких думок здебільшого додержувались прихильники теорії «комп'ютерної демократії» Г. Краух, Р. Гароді, Дж. Мартін:

- комп'ютерна техніка відкриває широкі можливості для громадян щодо володіння приватною власністю;

- "Телеком'юнікація" призводить до збільшення кількості професій, зростання ролі сфери обслуговування;

- кібернетика дозволяє встановити "безпосередній зв'язок між державою та особою". Цей індивідуальний зв'язок через комп'ютер кваліфікується як "пряма демократія", яка дозволяє провести "миттєвий референдум" з будь-якого питання [15, с. 222-224].

Однак політичні цінності мережі принципово відрізняються від класичної демократії. У мережі географічний простір, визначений межами державних кордонів замінюється простором віртуальним, де кожний користувач вільний шукати та утворювати спільності за інтересами, є вільним вирішувати за себе, але не має можливості приймати рішення за інших. А. Бард та Я. Зодерквіст називають таку форму *плюрархією*: «Плюрархією є політична система, при якій кожний окремий учасник вирішує сам за себе, але не має здатності й можливості приймати рішення за інших» [5].

Серед *політичних передумов* слід підкреслити такі:

1. *Криза демократичних політичних режимів*. Виходячи із чисельних соціологічних досліджень, класична демократична модель електорату як колективу самостійних раціональних індивідів є недосконалою: участь у голосуванні часто несвідома, залежна та ірраціональна. Маніпулювання засобами демократії, її низька ефективність, фінансова залежність підривають широко розрекламований правлячою елітою тандем «демократія – справедливість». Так, Е. Арбластер зазначає, що під покровом таких гасел, як потреба боротьби з тероризмом, уряди поступово ліквідовують права індивіда, зокрема право на демонстрації і протести, і виявляють дедалі більшу схильність до авторитаризму. Водночас обсяг повноважень і визнаної відповідальності обраних урядів невідступно зменшується супроти дедалі більшої сили величезних транснаціональних корпорацій. Як наслідок, резюмує автор, – недовіра до самої демократії [16]. «Міф



про виборну демократію містить ідею зверхності громадянського суспільства, зворотною стороною якої є накладання табу на тему політичної апатії», – зазначають А. Бард та Я. Зодерквіст [5]. Мовчання охоплює факт, що, ті хто має виборче право, за яке боролись та вмирили перші захисники демократії, все менш спрямовують свої кроки до виборчих дільниць, пояснюючи це тим, що політики більш нездатні відстоювати їх інтереси.

2. *Зневіра в ефективність програм політичних партій, та трансмутация старих демократичних ідеологій*, наприклад: неолібералізм, неоконсерватизм. Як вказує В.В. Шабельник, політична влада, що сповідує (або декларує) різні світоглядні принципи, в першу чергу зобов'язана здійснювати задачу політичної самоохорони, і тим самим адаптуватися до соціальної умов. Тому навіть найбільш революційна партія, приходячи до влади, з часом неминує набуває рис консервативної ідеології [17, с. 1].

3. *Зменшення впливу держав на глобальному рівні та зростання впливу наддержавних утворень*. Вже сьогодні ми можемо спостерігати не тільки негативні тенденції зменшення впливу окремо взятої держави на зовнішньополітичному рівні, але й наслідки деяких рішень наддержавних органів та організацій, коли, наприклад, резолюції Ради безпеки ООН приймаються залежно від того, скільки барелів нафти можуть отримати переможці в ході того чи іншого озброєного конфлікту. Не тільки кровно ґрунтовне, але й етнічне розуміння національності на Заході вичерпало себе, а, відповідно, «розчинюється» й розуміння держави як соціальної спільності. Спостерігається організаційна трансформація державних структур: держави-системи (США, КНР), державні-холдинги (Шенген) [18]. На думку Ю.Н. Оборотові, тут варто замислитись над такою проблемою, як *стійкість держави*. Серед причин втрати стійкості держави, що призводять до її розхитування, називають підвищення ролі недержавних і квазідержавних утворень. При цьому монополія державної влади значно послаблюється або зовсім руйнується, а держава не спроможна визначати і контролювати діяльність недержавних суб'єктів, забезпечувати стійкий порядок і безпеку на своїй території [19].

4. *Відсутність реальних авторитетів серед державних та політичних діячів. Криза правлячої еліти*. Активність політичних лідерів, перенасичена чисельними політичними шоу, все більш нівелює межі між політикою та плітками, отримуючи при цьому характер оперети. Криза правлячої еліти тісно пов'язана із корумпованістю державних чиновників. Правляча еліта будь-якої держави, коли вона корумпована, перестає бути елітою, бо якщо вона використовує політику як бізнес – для власного збагачення, тримає гроші в закордонних банках, купує нерухомість за кордоном, де планує оселитися,

то це свідчить про повну деградацію її аксіологічних орієнтирів. Власна держава та народ більш не вважаються для неї цінністю.

*Правові передумови:*

1. Підвищення впливу міжнародного права (затвердження при-  
мату міжнародного права над внутрішнім).

2. Уніфікація національних правових систем.

3. Зародження нової політико-правової реальності – глобального  
порядку, який, на думку А.С. Блінова, на відміну від існуючого світо-  
вого порядку, має дійсно всезагальний характер та меншу ступінь фо-  
рмалізації [20, с. 80].

4. Криза управління міжнародними відносинами, невизначеність  
рольових, нормативних та функціональних установок суб'єктів між-  
народних відносин.

5. Недостатня ефективність забезпечення правоохоронної та  
регулятивної функцій держави в інформаційній сфері. Держава, по-  
перше, не здатна на правотворчому рівні ліквідувати існуючий анта-  
гонізм між свободою інформації, яку надає Інтернет, та власною ін-  
формаційною безпекою, по-друге не має ефективно діючих механізмів  
забезпечення свого інформаційного суверенітету. Спроби деяких  
держав узяти під контроль розвиток Інтернету знаходять відповідну  
протидію. Ідеться не тільки про намагання таких держав, як КНР, Бі-  
лорусія чи Іран, обмежити дію Інтернету і створити свій підконтроль-  
ний цензурований простір, а й про проблеми врегулювання на зако-  
нодавчому рівні (наприклад, захист авторських прав у США –  
труднощі із законопроектом Stop Online Piracy Act).

6. Проблеми в галузі інформаційного права. Найбільш актуальни-  
ми є проблеми в регулюванні правовідносин в інформаційній сфері,  
пов'язані з неповною визначеністю або існуванням розбіжностей в  
розумінні та практичному застосуванні таких системоутворюючих  
понять для системи інформаційного права, як "інформаційний сувере-  
нітет", "інформаційний простір", "інформаційна безпека", "право-  
вий режим інформації", "принципи міжнародного інформаційного  
співробітництва" тощо [21, с. 1]. Так, наприклад, в аналітичній запи-  
сці Національного інституту стратегічних досліджень при Президен-  
тові України "Дотримання інформаційних прав і свобод українських  
громадян: нормативно-правове забезпечення і регулятивні важелі" се-  
ред визначених системних проблем регуляції інформаційних право-  
відносин зазначено:

«По-перше, розпорошеність юридичних норм, що регулюють ін-  
формаційні відносини, по різних законах та підзаконних нормативних  
актах, що ускладнює їх пошук, аналіз, а зрештою, і практичне засто-  
сування.

По-друге, кількість правових норм у сфері суспільних інформа-

ційних відносин, визначених у законах і підзаконних актах, нині досягла вже критичної маси, що зумовлює необхідність їх впорядкування у рамках єдиної системи правових норм та понять, а також чіткої ієрархії законів.

По-третє, чимало встановлених навіть ключовими законами та підзаконними актами юридичних норм, які прямо або опосередковано регулюють сферу інформаційних відносин, виявилися концептуально не узгодженими між собою. Більше того, в інформаційному законодавстві використовується низка термінів, що недостатньо коректні та не мають чіткого визначення свого змісту. Такими, зокрема, є: „інформація”, „таємна інформація” і „таємниця”, „документ” і „документована інформація”, „інтелектуальна власність”, „автоматизована система”, „суб'єкт суспільних відносин” й „учасники суспільних відносин”, „система інформаційних відносин” тощо» [1].

6. *Проблема кіберзлочинності.* Кіберзлочинність сьогодні стала одним із самих розповсюджених правопорушень в економічній сфері. Боротьба з нею стає все більш актуальною. Член консультативно-дорадчої ради Інтернет-Асоціації України Георгій Карпов у своїй доповіді на 11-й конференції асоціації у 2010 р. зазначив: «Основываясь на мировом опыте подобной работы, можно сказать, что просматривается три линии такого взаимодействия. Во-первых, это закрепление основных направлений взаимодействия в законодательной базе. Второе направление, на мой взгляд, достаточно важное, – это создание саморегулирующих документов в Интернет-среде. Так называемые кодексы поведения Интернет-сообщества получают все большее распространение в различных странах. Еще один интересный подход – это заключение соглашений между правоохранителями и Интернет-провайдерами, Интернет-сообществом об основах взаимодействия. Таким путем на сегодняшний день пошли некоторые страны СНГ и Европы» [22, с. 1]. Два останні підходи тільки підсилюють тезу про неспроможність держави власними засобами вирішити існуючі проблеми, вказують її сподівання на саморегуляцію мережі. Разом з тим вважається, що у плюрархічному суспільстві мережа правил та «законів» стане більшою, але ці правила будуть динамічними та не встановлюватимуться державою, їх не можливо формалізувати, вони самоорганізуються етикою та контекстом самої мережі, коли порушника буде очікувати віртуальне покарання – виключення з мережі, що еквівалентно втраті соціальної ідентичності. Такий підхід повинен активізувати процес самоконтролю у правовідносинах, коли контроль та нагляд делегується самим піднаглядним [5].

**Висновки.** Основними факторами впливу глобалізації на трансформацію державно-правових інститутів суспільства є утворення та розвиток транснаціональних корпорацій, з появою яких національні

держави втрачають можливості домінуючого впливу на вирішення стратегічних питань власного економічного розвитку; виникнення наддержавних міжнародних органів та організацій, що поступово перебирають на себе функції держави, впливають на вирішення питань внутрішньої та зовнішньої політики, визначаючи їх пріоритети; процес активного розвитку сучасних цифрових засобів передачі інформації, мережі Інтернет, що обумовили виникнення та існування серйозних проблем для інформаційної безпеки держави. Нетократія як складова процесу глобалізації може розглядатись у контексті революційних для суспільства і держави перетворень.

Передумови нетократичної революції полягають передусім у досягненні такого рівня розвитку інформаційних технологій та комп'ютеризації суспільства, при якому Інтернет стає не тільки основним джерелом отримання інформації, але й всі інші джерела залежать від нього.

За змістом передумови нетократичної революції можна поділити на інформаційно-технологічні, соціальні, економічні, політичні, правові.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Гнатюк С. Дотримання інформаційних прав і свобод українських громадян: нормативно-правове забезпечення і регулятивні важелі: Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень при президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/231/>.
2. Шимали М. Государство и транснациональные компании / Венгерская академия наук [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.ptpu.ru/issues/4\\_99/10\\_4\\_99.htm](http://www.ptpu.ru/issues/4_99/10_4_99.htm).
3. Мосеев А.А. Соотношение суверенитета и надгосударственности в современном международном праве в контексте глобализации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2007.
4. Cisco: для 40 % молодых людей Интернет важнее свиданий [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.thg.ru/technews/20110924\\_143700.html](http://www.thg.ru/technews/20110924_143700.html).
5. Бард А., Зодерквист Я. Нетократия. Новая правящая элита и жизнь после капитализма / Пер. с швед. – СПб., 2004.
6. Гильбо Е. Цикл «Нетократия». Ч. I: Форма склоки [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.stringer.ru/publication.mhtml?Part=46&PubID=5132>.
7. Интернет – 2011 в цифрах [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://royal.pingdom.com/2012/01/17/internet-2011-in-numbers/>
8. Бодрийяр Ж. Симулякры и симуляция [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://lit.lib.ru/k/kachalow\\_a/simulacres\\_et\\_simulation.shtml](http://lit.lib.ru/k/kachalow_a/simulacres_et_simulation.shtml).
9. Грачева Т.В. Мифы патриотов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lib.rus.ec/b/155325>
10. Субботин А. Перспективы глобального рынка // Мировая экономика и международные отношения. – 2005. – № 1. – С. 75-80.
11. 70 % пользователей признались в Интернет-зависимости [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://news.tochka.net/31204-70-polzovateley-priznalis-v-internet-zavisimosti/comments/asc/>.
12. Вредные привычки. Интернет-зависимость опаснее азартных игр [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://medland.ru/psychology/a-94.html>
13. Интернет в США впервые обгонит печатную прессу по рекламным доходам [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lenta.ru/news/2012/01/20/print/>.
14. Зувев А.Г., Мясникова Л.А. Глобализация: аспекты, о которых мало говорят //

- Мировая экономика и международные отношения. – 2004. – № 8. – С. 54-60.
15. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підруч. / Пер. з рос. – Харків, 2001.
  16. Arblaster A. The rise and the decline of Western liberalism. – Oxford, 1984.
  17. Шабельник В.В. Неолиберализм и неоконсерватизм в российском и зарубежном политическом дискурсе: Дис. ... канд. полит. наук. – СПб., 2006.
  18. Зуев А.Г., Мясникова Л.А. «Нетократия» // Свободная мысль-XXI. – 2005. – № 9.
  19. Оборотов Ю.Н. Дослідження цінності держави як актуальний напрям сучасного правознавства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://info-pressa.com/article-166.html>.
  20. Блинов А.С. Национальное государство в условиях глобализации: контуры построения политико-правовой модели формирующегося глобального порядка. – М., 2003.
  21. Олійник О.В., Соснін О.В., Шиманський Л.Є. Політико-правові аспекти формування інформаційного суспільства суверенної і незалежної держави., [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://old.niss.gov.ua/book/Sosnin\\_2.htm](http://old.niss.gov.ua/book/Sosnin_2.htm).
  22. Пероганич Ю. Кібербезпека і кіберзлочинність., [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://apitu.org.ua/taxonomy/term/450>.
  23. Ісакова Т. Інтернет-залежність як новий феномен сучасного світу: сутність і проблеми. – К., 2011.

Надійшла до редакції 31.01.2012

**М.О. Прилуцька**

начальник управління державної виконавчої служби  
(Головне управління юстиції у Луганській області)

УДК 349.2

## ПОНЯТТЯ «ДЕРЖАВНА СЛУЖБА» В ІСТОРИКО-ПРАВОВОМУ АСПЕКТІ

Статтю присвячено історико-правовому аспекту державної служби як невід'ємного елемента будь-якої держави, проаналізовано історію розвитку державної служби.

**Ключові слова:** державна служба, держава, державне управління, історія розвитку.

Статья посвящена историко-правовому аспекту государственной службы как неотъемлемого элемента любого государства, проанализирована история развития государственной службы.

**Ключевые слова:** государственная служба, государство, государственное управление, история развития.

The article is dedicated to the historical legal aspect of public service as an integral element of any state, the history of public service was analyzed.

**Keywords:** public service, government, public administration, history of development.

**Постановка проблеми.** Згідно з Конституцією Україна – демократична правова держава, в якій людина, її права і свободи – вища цінність, а їх визнання, дотримання і захист є найважливішим

обов'язком держави. Успішне виконання даної конституційної норми можливе при раціональному державному устрої, ефективному державному апараті та високому професіоналізмі державних службовців. Труднощі, що виникли в ході прогресивних перетворень всього укладу суспільного життя, багато в чому зумовлені невідповідністю інституту державної служби реаліям сучасного життя, тим завданням, які повинен вирішувати державний апарат у змінених політичних і соціально-економічних умовах. Становлення в Україні державної (публічної) служби, покликаної служити виключно суспільству і громадянам, являє собою необхідну й важливу умову побудови ефективно функціонуючої держави.

Сучасний стан державної служби характеризується наявністю цілого ряду серйозних проблем, які вимагають свого невідкладного та конструктивного рішення. Це перш за все проблеми організаційно-управлінського, правового, кадрового характеру, пов'язані з необхідністю побудови цілісної системи державної служби та забезпечення управління цією системою, її комплексним правовим регулюванням, використанням сучасних технологій кадрової роботи, подоланням низки негативних тенденцій і явищ. Таким чином, з огляду на вищезазначене можемо стверджувати, що державна служба як складно організований соціально-правовий інститут потребує впорядкування та організації ефективного управління службовою діяльністю. Тобто реформування державної служби стає пріоритетним напрямом у галузі державного будівництва і передбачає вирішення низки завдань, викладених у найважливіших державних рішеннях, прийнятих останнім часом.

**Аналіз публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Під час дослідження теоретичною основою статті стали праці М.Г. Александрова, О.Т. Барабаша, М.Й. Бару, Б.К. Бегічева, Н.Б. Болотіної, С.М. БРАТУСЬ, П.А. Буценка, В.С. Венедиктова, Л.Я. Гінцбурга, О.В. Гаврилюк, Г.С. Гончарової, В.Я. Гоца, В.В. Жернакова, П.І. Жигалкіна.

**Мета** статті полягає в дослідженні державної служби крізь призму історико-правового аспекту.

Державна служба – невід'ємний елемент будь-якої держави незалежно від її політичної системи, державного устрою і типу. Вона забезпечує функціонування механізму управління суспільством і є його обов'язковим інститутом. Можна з упевненістю стверджувати, що державна служба існує та існуватиме доти, доки публічна влада в суспільстві організовується за допомогою державних інститутів. Проте це не означає, що роль і значення державної служби в механізмі державного управління і державно-правова концепція цього суспільного феномена залишаються незмінними. Вони постійно

змінюються услід за змінами, що відбуваються в суспільстві. Відповідно до цих процесів формуються моделі правового регулювання державної служби, адекватні потребам суспільства на тому або іншому етапі його розвитку.

Наявність загальних стійких і незмінних ознак, що характеризують державну службу як особливе соціально-правове явище, вельми наочно демонструє історія розвитку як держави в цілому, так і правової думки окремо [1, с. 12-92].

Сформувавшись на принципах васалітету, державне управління в Стародавній Русі було засноване на особистій відданості князеві і повній залежності від нього [2, с. 48]. Спочатку служба князеві була пов'язана з військовою організацією суспільства. Лише у XII–XIII ст. почав формуватися професійна верства вільних найманих слуг (службовців) [3, с. 45]. Про державну службу в сучасному значенні цього слова (служба державі, публічній владі, а не повелителеві) можна говорити починаючи з XV–XVII ст., коли управлінська діяльність почала виділятися в самостійну професійну сферу і з'явився численний прошарок державних службовців [4, с. 67].

Особливе значення у формуванні самостійного інституту державної служби мали реформи Петра I. Він рішуче відокремив персону государя від держави і створив повноцінну державну службу, правовою основою якої стала «Табель про ранги всіх чинів військових, статських і придворних від 24 січня 1722 р.», затверджена указом Петра I. Вона закріплювала за класом дворянства обов'язок довічно нести державну службу і тим самим створювала клас державних чиновників, до якого не допускалися інші верстви населення. Названий Указ вперше в історії Росії розділив державну службу на військову і цивільну. Цивільна служба, у свою чергу, поділялась на статську і придворну. Табель про ранги визначала порядок прийому на державну службу і умови її проходження [3, с. 52].

Нею вперше були встановлені принципи просування чиновників залежно від особистої вислуги і освіти. Вони замінили стару систему чинів, засновану на особистих перевагах, що створюються походженням. Державний апарат стали характеризувати професіоналізм і спеціалізація. В основу організації державної служби були покладені принципи: вірності, старанності, стійкості проти хабарів, пунктуальності, точності, ощадливості. Особи, які поступали на державну службу, приносили присягу на вірність службі та Вітчизні. Текст її був затверджений Указом Петра I в 1719 р. «Про присягу на вірність службі».

Введені Петром I принципи організації державної служби із змінами зберігали силу до 1917 р. [3, с. 52].

Кожному історичному типу держави відповідає особлива

організація державної служби, специфічні принципи формування державного апарату, особливі підходи до визначення правового статусу державних службовців. Разом з тим динамізм державної служби не виключає наявності незмінних ознак, які дозволяють виділяти її як особливий державний інститут. До таких *ознак можна віднести:*

- особливий характер завдань, що покладають на неї, і функцій, які вона виконує;
- специфіка принципів організації і функціонування державної служби;
- наявність особливого правового статусу державних службовців, як представників публічної влади, які вступають у службові відносини з тими державними органами, що безпосередньо здійснюють відповідні владні функції від імені держави;
- особливий порядок вступу на державну службу, проходження служби і її припинення;
- особливі умови професійної службової діяльності державних службовців, що включають спеціальні повноваження, гарантії, обмеження і заборони, пов'язані з виконанням певних владних повноважень від імені та в інтересах держави;
- наявність спеціальної відповідальності за невиконання або неналежного виконання державними службовцями посадових обов'язків;
- наявність додаткових трудових гарантій та соціальних пільг, які компенсують особливі умови проходження державної служби.

Аналіз нормативних актів і історичних досліджень дозволяє зробити деякі висновки про тенденції розвитку державної служби в дореволюційний період і про статус державних службовців.

Спочатку військовий і цивільний вид державної служби були почесним правом і обов'язком дворян. Дворяни не могли відхилитися від проходження державної служби, а представники інших соціальних верств до неї не допускалися. Лише у 1762 р. маніфестом Петра III «Про дарування вільності і свободи всьому російському дворянству» була скасована обов'язкова служба дворян.

Згодом на державну службу дозволялося приймати дітей з середовища духівництва, батьки яких в церковній ієрархії стояли не нижче за священників і дияконів, а також дітей, що не мали чину канцелярських службовців, учених, художників, купців першої гільдії [5, с. 77-78].

Відповідно до указу Миколи II 5 жовтня 1906 р. принцип соціально-верстового формування корпусу державних службовців формально був скасований. Перестали бути перешкодою для вступу на службу і національна приналежність або віросповідання (ст. 2



«Статути про службу цивільної» 1832 р.). Разом з тим для євреїв встановлювалися спеціальні обмеження. Був обмежений доступ на державну службу і для жінок. Їм дозволялося виконувати роботу допоміжно-обслуговуючого характеру без присвоєння класних чинів і лише в спеціально поійменованих відомствах.

Державна служба втрачала з часом свою кастовість, замкнутість. Вона розвивалася від принципу заміщення посад за ознакою знатності до принципу врахування знань і особистих заслуг; від надання доступу до неї виключно одній верстві до відміни всіх соціальних обмежень під час вступу на посаду, тобто в руслі загальних тенденцій демократизації державної служби, характерних для Європи.

Важливо зазначити, що і поняття «державний службовець» зазнало істотних змін. Якщо Табель про ранги згадує лише про посадових осіб, службовців в армії, органах державного управління і при дворі імператора, то вже у XVIII ст. до державних службовців належали не тільки чиновники, що мають класні чини, але і всі службовці, що були на утриманні держави, – вчителі, інженери, художники-професіонали, бібліотекарі, лікарі, поштові службовці і інші категорії робітників [6, с. 118].

Таким чином, до революції 1917 р. спостерігалася яскраво виражена тенденція до розширення як поняття «державна служба», так і кола працівників, які мали відношення до державних службовців. На відміну від праці найнятих робітників професійна діяльність державних службовців царської Росії досить детально регулювалася. Можна говорити про формування спеціального правового статусу, який характеризувався, з одного боку, жорсткими правилами відбору на державну службу і існуванням обмежень, зокрема етнічного характеру, з іншого боку – наявністю цілого ряду переваг.

Прийом на державну службу здійснювався за певним порядком. Зокрема, з часів Петра I підкреслювалася необхідність володіння глибокими знаннями, пізніше був введений освітній ценз, заохочувалася університетська освіта кандидата, наявність у нього вченого ступеню.

Особливий порядок прийому на державну службу з часів Петра I був встановлений для заміщення і деяких вищих посад державних службовців. Застосовувалося балотування або обрання на посаду. Вибори проходили в Сенаті: обрання здійснювалося таємним голосуванням з 2–3 гідних осіб [7, с. 39].

Таким чином, практично з початку формування інституту державної служби застосовувався конкурсний відбір кандидатів. Разом із конкурсом використовувалося випробування. Як і в сучасному праві, воно проводилося для виявлення професійного рівня і загальної підготовки претендента на державну посаду, відповідності

його професійно-кваліфікаційної підготовки та досвіду обов'язкам, що мали у майбутньому виконуватися. Випробувальний термін не повинен був перевищувати чотирьох місяців [6, с. 62].

Призначення на посаду проводилося після закінчення випробування. Законодавство царської Росії розмежовувало поняття «зарахування на службу» і «зарахування на посаду». Особа могла бути прийнята на службу, але ще не зарахована на посаду [5, с. 62]. Тобто вже тоді виділялися й розрізнялися ці поняття.

При вступі на державну службу приймалася присяга, після чого службовцеві привласнювався чин (ранг), який відповідав посаді, але не співпадав з нею [9, с. 39].

На державних службовців покладалися обов'язки знати і суворо дотримуватися законів держави, від них вимагалися вірність службі, висока відповідальність, правильне оформлення документів, збереження державної таємниці. Існували і обмеження щодо представництва приватних осіб у справах в установах, де вони служили, з приводу здійснення майнових операцій, які могли б спричинити конфлікт інтересів, і з поєднанням державної служби з участю в торговельно-промислових компаніях [5, с. 75-76, 87, 88].

Обов'язки і обмеження державних службовців знайшли віддзеркалення як у петровському Генеральному Регламенті (указ від 28 лютого 1720 р.), так і в указах Сенату і статутах про цивільну службу. У 1832 р. нормативні правові акти, що регламентують проходження державної служби, кодифікували в «Зведення статутів про службу цивільну».

Згідно з вимогами цих документів, державні службовці повинні були не тільки виконувати посадові обов'язки, а й відповідати етичним вимогам: додержуватися правила добродійності, бути чесними, не піддаватися спокусі «сріблості і хабарництва», утримуватися від «поганих схильностей і вчинків» [5, с. 67, 77-78].

Серйозна увага приділялася професіоналізму і рівню освіти чиновників. Як основний критерій підвищення в посади і підвищення по службі встановлювалися «дійсні заслуги і відмінні пізнання». Згідно з указом Олександра I від 6 серпня 1809 р. «Про правила надання чинів у цивільній службі і про випробування в науках для виробництва в колезькі асесори і статські радники» привласнення чинів здійснювалося залежно від рівня освіти чиновника. Пріоритет віддавався особам з вищою освітою, які мали істотні переваги на службі.

Одним з інструментів перевірки рівня знань і здібностей чиновника служила атестація, яка проводилася колегіально спеціально створеними комісіями [5, с. 78]. Ці процеси започаткували створення системи підготовки кадрів для державної служби та підвищення їх

кваліфікації.

Не менш серйозного значення надавалося стажу роботи – вислугі років. Від вислуги років залежало присвоєння чергового чину, розмір оплати праці, надання соціальних гарантій, пенсійного забезпечення [5, с. 85].

**Висновки.** Таким чином, у дореволюційний період остаточно оформився інститут державної служби як державно-правовий, а у його межах сформувалося поняття державного службовця, визначився правовий статус останнього. Зазначений інститут ґрунтувався на:

- особливих правилах вступу на державну службу (конкурсного відбору кандидатів);
- проходженні попереднього випробування;
- складанні присяги на вірність царю і вітчизні;
- здійсненні контролю за рівнем кваліфікації службовця.

Також йому були притаманні ряд обмежень правового характеру, існування певних етичних вимог, а надання соціальних пільг і гарантій здійснювалося залежно від стажу та вислуги.

#### **Бібліографічні посилання**

1. *Шепелев Л.Е.* Титулы, мундиры, ордена в Российской империи. – Л., 1991.
2. Служилі люди – це особи, що знаходяться на службі у князя // Государственная служба: Учеб. / Под ред. М. Игнатова. – Ростов н/Д., 2004.
3. Государственная служба: Учеб. / Под ред. А.В. Оболонского. – М., 2000.
4. *Щепетев В.И.* История государственного управления в России. – М., 2003.
5. *Старилов Ю.Н.* Службное право: Учебник. – М., 1996.
6. История государственного управления в России: Учеб. / Под ред. Р.Г. Пихои. – М., 2002.
7. *Новицкая Т.Е.* Государственная служба в России // Юридический мир. – 1996. – Октябрь. – С. 39.
8. *Евреинов В.А.* Гражданское чиновничество в России: Исторический очерк. – СПб., 1998.

*Надійшла до редакції 02.03.2012*

## ПИТАННЯ ЦИВІЛІСТИКИ. ФІНАНСОВЕ ПРАВО

Є.А. Булат

кандидат юридичних наук  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 347.77.030

### ДЕЯКІ АСПЕКТИ ВИЗНАННЯ НАУКОВИХ ВІДКРИТТІВ, ЯКІ СТВОРЕНІ У ПОРЯДКУ ВИКОНАННЯ ТРУДОВИХ ОБОВ'ЯЗКІВ

Розглянуто особливості оформлення і реєстрації наукових відкриттів, які створюються у порядку виконання трудових обов'язків. Наведено вимоги, що їх мають дотримуватись патентні відділи при опрацюванні матеріалів заявок на наукові відкриття.

*Ключові слова:* наукове відкриття, патентний відділ, матеріали заявки на відкриття.

Рассматриваются особенности оформления и регистрации научных открытий, созданных в порядке выполнения трудовых обязанностей. Приводятся требования, которые должны соблюдать патентные отделы при обработке материалов заявок на научные открытия.

*Ключевые слова:* научное открытие, патентный отдел, материалы заявки на открытие.

Aspects of registration procedure for scientific discoveries that are created in the process of performing job responsibilities are considered. Requirements that should be observed by patent departments during processing materials of the application for scientific discovery are shown.

*Keywords:* scientific discovery, patent department, materials of an application of scientific discovery

**Постановка проблеми.** Інноваційна політика нашої держави спрямована на підтримку і захист об'єктів інтелектуальної власності, одним із яких є наукове відкриття.

Цивільним кодексом України наукове відкриття визнано об'єктом інтелектуальної власності, який потребує відповідної право-

вої охорони. Незважаючи на це, ще й досі не вирішені питання, які б регламентували окремі аспекти, пов'язані з організацією і визначенням процесу створення наукових відкриттів у порядку виконання трудових обов'язків.

Регламентація цього питання на державному рівні дозволить забезпечити належну процедуру визнання відкриттів у відповідних науково-дослідних закладах і уникнути певних неузгоджень, пов'язаних з організаційними, фінансовими, технічними та іншими особливостями, які пов'язані з відповідними правами авторів відкриттів і визнанням їх досягнень.

**Виклад основного матеріалу.** Проблема існування наукових відкриттів, створених у порядку виконання трудових обов'язків, є актуальною на сучасному етапі. До речі, за радянських часів існував досвід розподілу наукових відкриттів, створених у так званому "індивідуальному" порядку авторами наукових відкриттів. У довідниках того часу можна знайти чимало публікацій про такі наукові відкриття, де згадується лише автор (співавтори) наукового відкриття, а також основні дані, які характеризують це відкриття (пріоритет, формула, галузь застосування і практичне значення). У останніх публікаціях стосовно наукових відкриттів, створених за часів існування незалежної України, наводяться дані про наукові відкриття, створені як в індивідуальному порядку, так і в порядку виконання трудових обов'язків, про що свідчить зазначення установи, де вони створені.

На сьогоднішній день статистичні дані щодо розподілу наукових відкриттів за цим критерієм свідчать про таке.

За даними Міжнародної асоціації авторів наукових відкриттів, загальна кількість зареєстрованих відкриттів по Україні – 65; при цьому відкриттів, створених в індивідуальному порядку, – 14, у стінах одної установи – 29, двох – 14, трьох і більше – 8.

Як видно з наведених даних, наукових відкриттів, створених у відповідних установах, значно більше, ніж тих, що створені в індивідуальному порядку.

Слід зазначити, що в науково-дослідних закладах, де частіше за все створюються наукові відкриття, працюють патентні відділи, серед інших функцій яких є всіляке сприяння науковцям і фахівцям в оформленні і доопрацюванні матеріалів заявок на їх наукові відкриття. Такі відділи мають опрацьовувати заявки на наукові відкриття при безпосередній участі потенційного автора відкриття [1]. Беззаперечним є той факт, що більшість створених наукових відкриттів є результатом науково-дослідних робіт, які затверджуються науковими або науково-технічними Радами і проводяться у різноманітних, головним чином науково-дослідних, закладах у порядку виконання трудових обов'язків. Отже, по суті, явище отримання авторського свідоцтва на

створене наукове відкриття для відповідної установи не є справою виняткового характеру.

По закінченні виконання науково-дослідної роботи вчена рада цього закладу на основі обговорення і оцінки отриманих результатів, якщо є такі підстави, приймає рішення про доцільність визнання нового наукового положення в якості відкриття. Зазначене рішення засвідчується протоколом вченої ради, який затверджується керівником закладу і додається до матеріалів заявки на відкриття, які надсилаються на подальшу експертизу.

Таким чином, установа, де працює автор відкриття, є безпосереднім учасником появи наукового відкриття і має таке ж саме право на визнання власної участі у створенні наукового відкриття, як і автор відкриття. Тобто установа має право на отримання свідоцтва на наукове відкриття, тоді як автор – на отримання диплому [2].

Можна зробити висновок, що переважна більшість всіх наукових відкриттів так чи інакше є результатом праці авторів у науково-дослідних установах і існування так званого «автора-одинака» створеного відкриття є скоріше винятком, ніж звичайною справою. Виходячи з цього, заявка на наукове відкриття має подаватись від імені відповідного закладу, де воно було створено, з вказівкою на дійсних авторів відкриття.

Щодо питання визначення моменту опрацювання матеріалів заявки на наукове відкриття відповідним патентним відділом або іншим підрозділом слід зазначити деякі специфічні аспекти.

Річ у тім, що у процедурі підготовки необхідних матеріалів стосовно наукового відкриття, створеного у порядку виконання трудових обов'язків, діють як мінімум дві особи – автор відкриття і патентний підрозділ, який, по суті, має сприяти автору відкриття в доопрацюванні матеріалів заявки. Стосовно порядку оформлення наукових відкриттів, створених у порядку виконання трудових обов'язків, слід вказати, що патентний відділ може мати справу лише з такими заявочними матеріалами на наукові відкриття, щодо яких автори відкриттів вже здійснили пріоритетну публікацію.

Після опублікування матеріалів заявки на наукове відкриття вона стає об'єктом обговорення наукової громадськості і після цього або юридична особа, або особисто автор мають право на подання вже опублікованих матеріалів заявки на відкриття [3].

Офіційним визнанням матеріалів відкриття, яке надає право установі подати заявку на відкриття, створеного у порядку виконання трудових обов'язків, слід визнати повідомлення, зроблене на науковій або науково-технічній раді такої установи. Таке повідомлення має бути стислим і містити інформацію про сутність створеного наукового відкриття. Відкриття для науково-дослідного закладу є значною подією, оскільки свідчить про рівень наукових досліджень і є показником

і критерієм оцінки діяльності науково-дослідних закладів. Тому свідоцтво на відкриття може видаватись юридичній особі, де воно створене, з указівкою на автора (співавторів) відкриття.

Таким чином, можна дійти таких **висновків**:

1) науковим відкриттям, створеним у порядку виконання трудових обов'язків, слід вважати відкриття, створене автором протягом робочого часу, за певних обставин і таким, що має відношення до діяльності юридичної особи, де він працює;

2) подача матеріалів заявки на наукове відкриття від імені юридичної особи можлива після офіційного визнання матеріалів заявки науково-технічною радою;

3) після відповідного визнання відкриття, створеного у порядку виконання трудових обов'язків, установа, у якій відкриття було створене, отримує свідоцтво, а автор (співавтори) відкриття – диплом.

#### **Бібліографічні посилання**

1. *Ефимов Е.Н.* Научное открытие и его правовая охрана. – М., 1971.
2. Научные открытия учёных СНГ: Краткий справочник. – Днепропетровск, 2008.
3. Научные открытия – 2010: Сборник кратких описаний научных открытий, научных гипотез / Сост. В.В. Потоцкий. – М., 2011.

*Надійшла до редакції 24.01.2012*

**С.В. Венедіктов**

кандидат юридичних наук  
(Харківський національний  
університет ім. В.Н. Каразіна)

УДК 347.121.2

## **ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН У ПОСТРАДЯНСЬКИХ РЕСПУБЛІКАХ**

Надано порівняльну характеристику правовому регулюванню трудових відносин у пострадянських республіках.

**Ключові слова:** трудові правовідносини, трудовий договір, форма трудового договору, контракт, працівник, роботодавець.

Предлагается сравнительная характеристика правового регулирования трудовых отношений в постсоветских республиках.

**Ключевые слова:** трудовые правоотношения, трудовой договор, форма трудового договора, контракт, работник, работодатель.

The comparative description of the legal adjusting of labour relations in postsoviet republics is offered in the article.

**Keywords:** labour legal relationships, labour contract, form of labour contract, contract, worker, employer.

**Постановка проблеми.** Безперечно, чинне вітчизняне трудове законодавство не є ідеальним. Це пов'язано передусім із моральною застарілістю чинного Кодексу законів про працю України, який був прийнятий ще в часи розквіту комуністичної епохи і, незважаючи на чисельні поправки, фактично залишився прорадянським нормативним актом. Не йде на користь і інертне ставлення до галузі з боку органів державної влади та місцевого самоврядування. Це при тому, що трудове право завжди вважалось однією з самих «людських» галузей права – під його сферу підпадають і вимушені його знати майже всі дієздатні особи починаючи з 16-річного віку.

Така порожнеча у сфері правового регулювання трудових відносин в Україні все частіше і частіше змушує політиків, вчених та взагалі правників, користуючись відомими рядками В.В. Маяковського: *«Смотрите на жизнь без очков и шор, глазами жадными цапайте всё то, что у вашей земли хорошо и что хорошо на Западе»*, спрямовувати свій погляд у бік законодавства про працю інших країн. Найпростішим у цьому випадку є запозичення досвіду наших найближчих сусідів, що ще раз підтверджує не нами вигадану аксіому, згідно з якою фундаментальні основи трудового права непорушні.

**Виклад основного матеріалу.** Керуючись вищевикладеним, за основу в дослідженні ми обрали п'ять основоположних законодавчих актів, присвячених регулюванню трудових відносин у Російській Федерації, Республіці Білорусь, Естонській Республіці, Латвійській Республіці, Республіці Вірменія та Туркменістані. Провідним серед них постає Трудовий кодекс Російської Федерації (далі – ТК РФ), який розроблявся майже 9 років і за 11 років існування зазнав 36 поправок (зазначимо, що всі вони мають виключно косметичний характер у зв'язку з обов'язковим їх погодженням сторонами соціального партнерства). Хоча не слід кривити душею – якщо загадати історію, прообразом Трудового кодексу Російської Федерації слугували положення НЕПовського Кодексу законів про працю 1922 р. Схоже змістове навантаження з ТК РФ отримав Трудовий кодекс Республіки Білорусь (далі – ТК РБ), який попри те, що був прийнятий 26 липня 1999 р., залишив у собі прорадянські корені. Такими, що були прийняті на початку нового сторіччя, є Закон Латвії про працю (ЗЛ «Про працю»), який набув чинності 01 червня 2002 р., та Трудовий кодекс Вірменії (далі – ТК Вірменії) від 09 листопада 2004 р. А найновішими є Трудовий кодекс Туркменістану (далі – ТК Туркменістану), що набув чинності 01 липня 2009 р., та Закон Естонії про трудовий договір (далі – ЗЕ «Про трудовий договір»), який вступив у силу 1 липня 2009 р. і, незважаючи на таку «молодість», є, мабуть, самим антисоціальним законодавчим актом серед аналізованих.

Головною метою цих нормативно-правових актів є регулювання



трудових відносин та інших відносин, безпосередньо пов'язаних з ними, як на це вказує ст. 2 ТК РФ. У цьому випадку доречно привести також ст. 4 ТК РБ, яка ще більше конкретизує пов'язані відносини, ототожнюючи їх з: 1) професійною підготовкою працівників на виробництві; 2) діяльністю профспілок та об'єднань роботодавців; 3) веденням колективних переговорів; 4) взаємовідносинами між працівниками (їх представниками) і наймачами; 5) забезпеченням зайнятості; 6) контролем і наглядом за дотриманням законодавства про працю; 7) державним соціальним страхуванням; 8) розглядом трудових суперечок. До речі, вказаний кодекс до джерел регулювання трудових і пов'язаних з ними відносин відносить також і трудові договори (ст. 7 ТК РБ).

Окремо в частині визначення предмету регулювання постає ТК Вірменії. Так, згідно зі ст. 1 Кодексу, він регулює колективні та індивідуальні трудові відносини, хоча вже у ст. 6 фігурує інший предмет правового регулювання – трудові і безпосередньо пов'язані з ними відносини. Без сумніву, питання про можливість існування колективних трудових відносин розглядалося багатьма як вітчизняними, так і іноземними вченими. Кажучи мовою сучасності, «два юриста – три думки». Утім, непорушною є аксіома, що праця є суто індивідуальним явищем, до того ж сучасна концепція трудового права не передбачає можливості існування колективної праці, як то було, наприклад, на початку ХХ ст. (загадаємо артілі), тому казати про колективні трудові відносини без належних на то вивіренних юридичних аргументів вважаємо недоречним.

Якщо розглядати основну підставу виникнення трудових правовідносин – трудовий договір, то всі аналізовані законодавчі акти, крім ТК Туркменістану, передбачають його обов'язкову письмову форму. При цьому, наприклад, відповідно до ст. 67 ТК РФ отримання працівником екземпляру трудового договору має підтверджуватися підписом працівника на примірнику роботодавця, а фактичний допуск працівника не позбавляє роботодавця обов'язку оформити трудовий договір у письмовій формі не пізніше трьох робочих днів з дня фактичного допущення працівника до роботи.

У свою чергу, ст. 16 ТК Туркменістану передбачає, що трудовий договір укладається шляхом видання наказу роботодавця про прийом на роботу особи на підставі її письмової заяви. Як виняток можливість усної форми договору фігурує також в ЗЕ «Про трудовий Договір», але тільки в разі, коли його тривалість не перевищує двох тижнів (ст. 4). Інститут тимчасовості праці також існує й у Вірменії. Так, ст. 101 ТК Вірменії встановлює визначення «тимчасовий трудовий договір», тобто трудовий договір, укладений на строк до двох місяців. Працівники, які уклали такий договір, в цей період часу можуть залу-

чатися до роботи у вихідні та неробочі святкові дні та дні пам'яті. Працівник або роботодавець має право розірвати тимчасовий трудовий договір до закінчення строку його дії з письмовим повідомленням про це не менш ніж за три дні.

Взагалі, якщо розглядати строковість трудових відносин і, відповідно, трудових договорів, то у всіх аналізованих країнах вони мають безстроковий характер. Але існують і винятки (зумовлені характером праці, вимогами працівника тощо), які в більшості випадків обмежені певним строком. У Російській Федерації, Республіці Білорусь, Естонії та Туркменістані це п'ять років (ст. 58 ТК РФ, ст. 17 ТК РБ, ст. 9 ЗЕ «Про трудовий Договір», ст. 18 ТК Туркменістану, відповідно). Стаття 45 ЗЛ «Про працю» встановлює, що такий строк не може перевищувати два роки.

Початок виникнення трудових відносин також не у всіх однаковий. Наприклад, згідно зі ст. 61 ТК РФ трудовий договір вступає в силу з дня його підписання, а в Республіці Білорусь – з дня початку роботи (ст. 25 ТК РБ).

Якщо звернутися до предмету трудового договору, а саме прав та обов'язків його сторін, то можна побачити, що ст. 15 ЗЕ «Про трудовий Договір», наприклад, передбачає обов'язок працівників щодо гармонічної праці та розвитку в трудовому колективі. Так, вказана норма до обов'язків працівника відносить: участь працівника в навчанні для розвитку своїх трудових знань і навичок; утримання від дій, які перешкоджають іншим працівникам виконувати обов'язки, співпраці з іншими працівниками з метою виконання трудових завдань, утримання від дій, які шкодять репутації роботодавця або стають причиною недовіри до роботодавця з боку клієнтів або партнерів. Серед обов'язків працівника також можна виділити обов'язок зберігання виробничої або комерційної таємниці. Згідно зі ст. 22 ЗЕ «Про трудовий Договір» роботодавець і працівник можуть домовитися про неустойку за порушення обов'язку зберігання таємниці. А відповідно до ст. 5 ЗЕ «Про трудовий Договір» роботодавець зобов'язаний зберігати трудовий договір на весь час його дії, а також протягом десяти років після його припинення.

Цікаво, що деякі законодавчі акти допускають можливість передоручення праці, що взагалі суперечить загальній вітчизняній концепції трудового права. Нагадаємо, що згідно зі ст. 30 КЗпП України працівник повинен виконувати доручену йому роботу особисто і не має права передоручати її виконання іншій особі. У свою чергу, ст. 15 ЗЕ «Про трудовий Договір» передбачає, що працівник виконує свої обов'язки особисто, якщо не було зумовлено інше. Відповідно до ст. 103 ТК Вірменії працівник може доручити виконання робіт, передбачених трудовим договором, іншій особі тільки зі згоди роботодавця.

Якщо розглядати питання сторін трудових правовідносин, то цікавими є положення ТК Туркменістану, який розмежовує, тобто не робить тотожними, такі поняття, як «суб'єкти трудових відносин» та «сторони трудових відносин». Відповідно до ст. 11 ТК Туркменістану суб'єктами трудових відносин є працівник, роботодавець, представник працівників, представник роботодавця. Згідно зі ст. 12 цього Кодексу сторонами трудових відносин є працівник і роботодавець. Працівником є фізична особа, яка вступила в трудові відносини з роботодавцем. Роботодавцем є юридична особа незалежно від її організаційно-правової форми та форми власності або фізична особа, яка застосовує найману працю і вступає з працівником у трудові відносини.

Відповідно до ст. 20 ТК РФ сторонами трудових відносин є працівник та роботодавець. При цьому працівником є фізична особа, яка вступила в трудові відносини з роботодавцем, а роботодавцем – фізична особа чи юридична особа (організація), яка уклала трудові відносини з працівником. Зазначимо, що в цьому визначенні роботодавця актуальною є прив'язка до трудових відносин, бо, наприклад, юридична особа може й не мати працівників – і як її тоді можна називати роботодавцем.

Вважаємо, що найбільш доречним є визначення суб'єктів трудових правовідносин, наведене в законодавстві Латвії. Так, ст.ст. 3, 4, 5 ЗЛ «Про працю» під працівником визначають фізичну особу, яка на підставі трудового договору за визначену ним плату за працю виконує певну роботу під керуванням роботодавця. Роботодавець – це фізична або юридична особа або юридично дієздатна сукупність персоналу, яка на підставі трудового договору працевлаштувала щонайменше одного працівника. Підприємство – це будь-яка організаційна одиниця, в якій роботодавець працевлаштовує своїх працівників.

Цікавою є позиція законодавців Вірменії, які в Трудовому кодексі визначають трудову правоздатність і трудову дієздатність суб'єктів трудових правовідносин. Згідно зі ст. 15 ТК Вірменії трудова правоздатність – це здатність володіння трудовими правами і несення трудових обов'язків, яка однаковою мірою визнається для всіх громадян Республіки Вірменія. Трудова дієздатність – це здатність громадянина до придбання і здійснення своїми діями трудових прав, до створення для себе трудових обов'язків та їх виконання. Відповідно до ст. 16 ТК Вірменії трудова правоздатність та дієздатність юридичних осіб – роботодавців виникає з моменту їх створення.

Якщо звернутися до вікового критерію можливості вступу працівника в трудові відносини, то відповідно до ст. 63 ТК РФ, ст. 21 ТК РБ та ст. 23 ТК Туркменістану він дорівнює 16 років. Згідно зі ст. 37 ЗЛ «Про працю» заборонено працевлаштовувати на постійну роботу дітей, під якими розуміються особи молодше 15 років або такі, що до до-

сягнення 18 річного віку продовжують отримання основної освіти. Згідно з ТК Вірменії забороняється укладання трудового договору з громадянами, які не досягли чотирнадцятирічного віку, або їх залучення до праці (ст. 17). При цьому більшість держав допускає працю дітей в організаціях кінематографії, театрах, театральних і концертних організаціях, цирках (в РФ, наприклад, це передбачено ст. 63 ТК РФ).

Трудовим законодавством Російської Федерації визначена можливість встановлення додатків до трудового договору. Так, відповідно до ст. 198 ТК РФ роботодавець (юридична особа) має право укласти з особою, що шукає роботу, або безпосередньо з працівником учнівській Договір на професійне навчання чи перенавчання без відриву або з відривом від роботи. При цьому в період учнівства особі виплачується стипендія, розмір якої не може бути нижче встановленого мінімального розміру оплати праці. Схожа норма існує і в ЗЕ «Про трудовий договір», згідно з яким роботодавець і працівник можуть домовитися, що роботодавець зробить додаткові витрати для навчання працівника, а працівник буде працювати у роботодавця для відшкодування цих витрат протягом обумовленого часу, але не більше 3-х років (ст. 34). Зазначимо, що в Україні можливість застосування учнівського договору віднесена до сфери регулювання цивільним правом.

Заслужують на увагу також і так звані «антиконкурентні угоди», передбачені законодавством деяких держав. Наприклад, ст. 84 ЗЛ «Про працю» передбачає можливість укладання угоди між працівником та роботодавцем про обмеження професійної діяльності працівника після завершення трудових відносин (обмеження конкуренції). Така угода укладається з метою захисту роботодавця від такої професійної діяльності працівника, яка могла б створити конкуренцію комерційної діяльності роботодавця. Строк обмеження конкуренції не повинен перевищувати двох років з дня завершення трудових правових відносин. При цьому впродовж всього періоду обмеження конкуренції угода передбачає обов'язок роботодавця виплачувати працівникові відповідну щомісячну винагороду за дотримання обмеження на конкуренцію. ЗЕ «Про трудовий договір» встановлює можливість укладання угоди про обмеження конкуренції, згідно з якою працівник бере на себе обов'язок не працювати у конкурента роботодавця або не вести діяльність у тій же сфері господарської або професійної діяльності, в якій діє роботодавець (ст. 23). При цьому згідно з такою угодою працівник на вимогу роботодавця в період дії трудового договору і після його припинення зобов'язаний надавати інформацію про свою трудову та господарську або професійну діяльність в обсязі, необхідному для перевірки дотримання угоди (ст. 27).

Розмежування в регулюванні колективних договорів аналізованих країн торкаються здебільшого визначення строків їх дії. Зазначи-

мо, що в Україні визначення строку здійснюється безпосередньо сторонами договору, граничних строків не має. У Білорусі колективний договір укладається на строк не менш ніж один рік та не більш ніж три роки (ст. 367 ТК РБ). У Латвії в разі, якщо в колективному договорі не вказаний строк його дії, вважається, що він укладений на один рік. При цьому він може бути розірваний достроково в разі відмови однієї з сторін (ст. 19 ЗЛ «Про працю»). Згідно зі ст. 59 ТК Вірменії строк дії колективного договору не може перевищувати трьох років. При цьому сторонами цього договору можуть бути лише роботодавець та професійні спілки, безпосередньо трудовий колектив укладати колективний договір не має права (ст.ст. 55, 56 ТКВ).

Правове регулювання праці сумісників також передбачає певні обмеження. Так, згідно зі ст. 255 ТК РБ керівнику підприємства дозволяється здійснювати лише викладацьку, наукову, творчу діяльність, а також медичну практику. Згідно зі ст. 284 ТК РФ та ст. 269 ТК Туркменістану тривалість робочого часу при роботі за сумісництвом не повинна перевищувати чотирьох годин на день. Статтею 272 ТК Туркменістану також передбачено, що гарантії і компенсації особам, які працюють за сумісництвом, надаються лише за основним місцем роботи. А відповідно до ст. 92 ЗЛ «Про працю» право працівника на роботу за сумісництвом може бути обмежене роботодавцем, якщо це виправдано обґрунтованими інтересами роботодавця.

Положення аналізованих законодавчих актів торкаються також і правого регулювання дистанційної праці. Так, Трудовий кодекс республіки Білорусь оперує такими термінами, як «робітники-надомники», тобто особи, які уклали трудовий договір з наймачем про виконання роботи вдома особистою працею з матеріалів і з використанням обладнання, інструментів, механізмів і пристосувань, що виділяються наймачем або придбані за рахунок його коштів (ст. 304 ТК РБ), та «домашні працівники» (ст. 308 ТК РБ) – особи, що виконують за трудовим договором роботу в домашньому господарстві громадян, які надають їм технічну допомогу в літературній, іншій творчій діяльності чи інші види послуг, передбачені законодавством. При цьому трудовий договір з домашнім працівником не укладається, якщо робота має короткостроковий характер (до 10 днів в цілому протягом місяця). Схожа норма міститься і в ст. 296 ТК Туркменістану. У ТК Вірменії зустрічається такий термін, як «трудовий договір про надання послуг особистого характеру» – договір, яким працівник зобов'язується надати роботодавцю послуги особистого характеру з ведення домашнього господарства (ст. 97).

Визначення кількості днів у щорічній відпустці практично однаково, та коливається в межах декількох днів. В Білорусі щорічна основна оплачувана відпустка дорівнює 24 календарним дням (ст. 155

ТК РБ), у Російській Федерації, Латвії та Естонії – 28 календарним дням (ст. 115 ТК РФ, ст. 149 ЗЛ «Про працю», ст. 55 ЗЕ «Про трудовий договір»), в Туркменістані – 30 календарним дням (ст. 38 ТК Туркменістану). При цьому в Естонії, відповідно до ст. 68 ЗЕ «Про трудовий договір», основна відпустка повинна бути використана впродовж одного року з моменту закінчення того календарного року, за який нараховувалася відпустка.

Якщо розглядати соціальні пільги, передбачені законодавством про працю, то доречно в цьому випадку буде навести норми ТК РБ, а саме ст. 265, згідно з якою мати (батько, опікун, піклувальник), що мають дитину-інваліда віком до 18-ти років, щомісячно отримують один вільний від роботи оплачуваний день. Згідно зі ст. 60 ЗЕ «Про трудовий договір» батько має право на 10 робочих днів батьківської відпустки впродовж двох місяців до родів дитини та впродовж двох місяців після її народження; схожу норму містить ст. 155 ЗЛ «Про працю».

У Туркменістані додаткова відпустка надається двом главам родин для проведення весільних урочистостей (одруження сина, заміжжя дочки), а також особам, які одружуються, тривалістю десять календарних днів, з них п'ять днів до весілля (ст. 93 ТК Туркменістану). Додаткова відпустка тривалістю три дні також надається працюючим громадянам Туркменістану після досягнення ними 62-річного віку (ст. 95 ТК Туркменістану).

Порядок виплати заробітної платні в зазначених країнах коливається здебільшого від одного місяця до двох тижнів. Так, відповідно до ст. 136 ТК РФ заробітна плата виплачується не рідше ніж кожні півмісяця. Такий же норматив передбачений у ст. 69 ЗЛ «Про працю» і в ст. 72 ТК РБ. Статтею 33 ЗЕ «Про трудовий договір» передбачена виплата винагороди за працю один раз на місяць. При цьому ЗЛ «Про працю» (ст. 72) передбачає скорочення роботодавцем сплачуваної заробітної платні в разі неналежного або часткового виконання працівником своїх зобов'язань, а ст. 48 ЗЕ «Про трудовий договір» встановлює обов'язкову додаткову винагороду для працівника, що не може бути меншою 1/10 заробітної платні, в разі якщо працівник буде доступний роботодавцю для виконання трудових завдань за межами робочого часу (час чергування).

Ставлення до органів, що розглядають індивідуальні трудові спори, в пострадянських країнах також неоднозначне. Так, ст. 236 ТК РБ визначає, що комісія з трудових спорів (якщо вона створена) є обов'язковим первинним органом з розгляду трудових спорів. При цьому комісія з трудових спорів розглядає спори виключно працівників – членів відповідної профспілки.

У Туркменістані спори з питань застосування трудового законодавства крім комісій з трудових спорів та судів вирішують ще й проф-

спілкові органи підприємств та їх підрозділів (ст. 368 ТК Туркменістану). Такий профспілковий орган уповноважений розглядати трудові спори за заявами працівників або роботодавців, коли вони не згодні з рішенням комісії з трудових спорів. Профспілковий орган виносить постанову по суті спору (ст. 377 ТК Туркменістану). Стаття 30 ЗЛ «Про працю» передбачає, що індивідуальні правові спори між працівником і роботодавцем вирішуються виключно в суді, аналогічна норма передбачена ст. 264 ТК Вірменії. Цікаво, що в тій же Вірменії право на прийняття рішення про оголошення страйку (включаючи і попереджувальний) має виключно професійна спілка (ст. 74 ТК Вірменії).

Стаття 39 ЗЕ «Про трудовий договір» передбачає строк давності для вимог, що випливають із трудових відносин, в один рік; за ст. 31 ЗЛ «Про працю» такий строк дорівнює два роки. Стаття 30 ТК Вірменії передбачає, що загальний строк позовної давності (період часу для захисту права за позовом особи, право якої порушено) становить три роки. При цьому згідно зі ст. 38 ТК Вірменії захист трудових прав здійснюється за допомогою: 1) визнання права; 2) відновлення становища, існуючого до порушення права; 3) запобігання або припинення дій, що порушують право або створюють загрозу для його порушення; 4) визнання недійсним акта державного органу або органу місцевого самоврядування; 5) незастосування судом суперечить закону акта державного органу та органу місцевого самоврядування; 6) самозахисту права; 7) примусу до виконання обов'язку в натурі; 8) отримання відшкодування шкоди; 9) стягнення штрафу (неустойки); 10) припинення або зміни правовідносин; 11) інших способів, передбачених законом.

Якщо звернутися безпосередньо до припинення трудових відносин, то в деяких з досліджуваних нами законодавчих актах при врегулюванні зазначеного питання зустрічаються такі терміни, як «анулювання трудового договору», «визнання договору недійсним» та «віднесення трудового договору до таких, що не укладені».

Відповідно до ст. 13 ЗЕ «Про трудовий договір» роботодавець може анулювати трудовий договір внаслідок помилки або обману протягом двох тижнів після того, як він дізнається про помилку або обмані. У цьому випадку ні роботодавець, ні працівник не можуть вимагати повернення переданого або виконаного за договором. Однак якщо працівник ввів в оману роботодавця щодо обставин, що мають істотне значення при призначенні винагороди за працю, роботодавець може вимагати від працівника повернення тієї частини виплаченого працівникові, яку роботодавець не виплатив би, знаючи фактичні обставини.

Згідно зі ст. 22 ТК РБ трудовий договір визнається недійсним у випадках його укладення: 1) під впливом обману, насильства, загрози, а також якщо він укладений на вкрай не вигідних для працівника умовах внаслідок збігу тяжких обставин; 2) без наміру створити юридич-

ні наслідки (вдаваний трудової договір); 3) з громадянином, визнаним недієздатним внаслідок душевної хвороби або недоумства; 4) з особою молодше чотирнадцяти років; 5) з особою, яка досягла чотирнадцяти років, без письмової згоди одного з батьків (усиновителя, піклувальника). Зазначимо, що дуже схожа норма присутня і в ст. 21 ТК Туркменістану. Однак при цьому, згідно зі ст. 54 ТК РБ, у разі виникнення сумнівів у достовірності документа про освіту наймач зобов'язаний направити запит до Міністерства освіти Республіки Білорусь про підтвердження факту його видачі конкретній особі.

Стаття 27 ТК Туркменістану передбачає, що якщо працівник не приступив до роботи після закінчення семи календарних днів після встановленого терміну без поважних причин, то трудовий договір вважається не укладеним.

Строки попередження працівником роботодавця про припинення трудових відносин також різні. Згідно зі ст. 41 ТК Туркменістану такий строк дорівнює двом тижням. ТК РБ такий строк передбачений в один місяць (ст. 40), в Естонії – 30 календарних днів (ст. 98 ЗЕ «Про трудовий договір»). Відповідно до ст. 112 ТК Вірменії працівник зобов'язаний попередити роботодавця про розірвання договору не менш ніж за 14 днів, при цьому він має право відізвати свою заяву без згоди роботодавця не пізніше ніж за три дні з дня його надання. Стаття 100 ЗЛ «Про працю» передбачає, що працівник має право розірвати трудовий договір, попередивши про це в письмовій формі за один місяць, при цьому право працівника відкликати заяву про розірвання договору визначає роботодавець.

Серед підстав, що дають повноваження роботодавцеві припинити трудові відносини, доречно навести такі:

- розголошення працівником охоронюваної законом таємниці (державної, комерційної, службової та іншої), у тому числі розголошення персональних даних іншого працівника (ст. 81 ТК РФ);

- подання працівником роботодавцю підірваних документів при укладенні трудового договору (ст. 81 ТК РФ);

- розпивання працівником спиртних напоїв, вживання наркотичних засобів або токсичних речовин в робочий час або за місцем роботи (ст. 42 ТК РБ);

- ігнорування працівником обґрунтованих розпоряджень роботодавця або порушення трудових обов'язків (ст. 88 «Про трудовий договір»);

- створення працівником недовіри третьої особи до роботодавця (ст. 88 «Про трудовий договір»);

- зміна власника організації, керівника організації, його заступників та головного бухгалтера (ст. 81 ТК РФ, ст. 37 ТК Туркменістану та ст. 36 ТК РБ);

- досягнення працівником пенсійного віку (ст. 113 ТК Вірменії).



При цьому ст. 101 ЗЛ «Про працю» зазначає, що в разі відсутності законодавчо визначених підстав працівник має право впродовж одного місяця подати позов до суду про припинення трудових відносин у разі наявності на те поважної причини (обставина, яка на підставі міркувань моральності та взаємної справедливості не дозволяє продовжувати трудові правові відносини).

Цікаво, що відповідно до ст. 111 ЗЕ «Про трудовий договір» у разі смерті роботодавця – фізичної особи трудовий договір переходить до спадкоємців роботодавця.

Розглядаючи строки попередження працівника з боку роботодавця про припинення трудових правовідносин, можна побачити, що вони кардинально різняться. Якщо розглядати строк попередження про звільнення з боку роботодавця, то згідно зі ст. 97 ЗЕ «Про трудовий договір» такий строк дорівнює: 15 календарних днів – коли працівник пропрацював менше одного робочого року; 30 календарних днів – коли працівник пропрацював від одного до п'яти робочих років; 60 календарних днів – коли працівник пропрацював від п'яти до десяти робочих років; 90 календарних днів – коли працівник пропрацював десять і більше робочих років. Стаття 103 ЗЛ «Про працю» передбачає попередження з боку роботодавця про звільнення працівника в той же день, за 10 днів та за один місяць. Відповідно до ст. 44 ТК Туркменістану роботодавець зобов'язаний письмово (під розпис) попередити працівника про свій намір припинити трудовий договір у такі строки: 1) не пізніше ніж за два місяці при припиненні трудового договору у зв'язку з ліквідацією підприємства або припиненням діяльності роботодавцем – фізичною особою, а також скороченням чисельності або штату працівників (у тому числі у зв'язку із змінами в технології виробництва, організації праці, скороченням обсягів робіт); 2) не пізніше ніж за два тижні при припиненні трудового договору у зв'язку з невідповідністю працівника виконуваний роботі внаслідок недостатньої його кваліфікації; 3) не пізніше ніж за два тижні до закінчення терміну дії строкового трудового договору.

Стаття 99 ЗЕ «Про трудовий договір» передбачає при припиненні трудових відносин з ініціативи роботодавця надання працівникові у розумному обсязі вільного часу для пошуку нової роботи.

**Висновки.** Таким чином, наведені положення законодавчих актів пострадянських держав свідчать про їх неідеальність та наявність як значних плюсів, так і суттєвих мінусів у частині регулювання трудових відносин. Незважаючи на це, вважаємо, що наведені приклади існуючих норм інших найближчих до нас країн дозволять нам у майбутньому покращити вітчизняне законодавство шляхом прийняття відповідного сучасним вимогам кодифікованого акта про працю.

**Л.О. Золотухіна**

кандидат юридичних наук  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 349.227

## **ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНТЕРЕСІВ СТОРІН ТРУДОВИХ ВІДНОСИН ПРИ УКЛАДЕННІ ТРУДОВОГО ДОГОВОРУ**

Досліджено проблеми забезпечення соціально-економічних прав та реалізації законних інтересів суб'єктів трудових відносин при укладенні трудового договору. Виявлено місце права на працю у системі інших соціально-економічних прав особи.

**Ключові слова:** права, інтереси, індивідуально-договірне регулювання, колективно-договірне регулювання, соціальне партнерство.

Исследуются проблемы обеспечения социально-экономических прав и реализации законных интересов субъектов трудовых отношений при заключении трудового договора. Определяется место права на труд в системе других социально-экономических прав личности.

**Ключевые слова:** права, интересы, индивидуально-договорное регулирование, коллективно-договорное регулирование, социальное партнерство.

The article is devoted to research of a problem of contract forms of realization of the social and economic rights and interests of workers. Defines also criteria of classification of interests in labour legal relations. The place of laws of master and servant in system of other social and economic rights is revealed and the interrelation between them is characterized.

**Keywords:** rights, interests, individual contract regulation, collective contract regulation, social partnership.

**Постановка проблеми.** Загальновідомо, що працівники реалізують право на працю шляхом укладення трудового договору. На етапі прийняття на роботу необхідно, з одного боку, надати можливість роботодавцю чітко реалізувати право на добір кадрів, а з іншого – захистити працівника від невинуватених вимог, які пред'являються до нього роботодавцем.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** У науковій літературі індивідуально-договірне регулювання трудових відносин було предметом аналізу Л.С. Таля, О.К. Безіної, А.А. Бікєєва, Д.А. Сафіної, М.Г. Александрова, С.М. Прилипка, С.В. Дріжчаної та інших науковців

**Метою** даної статті є розкриття значення трудового договору для забезпечення прав та інтересів сторін трудових правовідносин при прийнятті на роботу через регулювання факультативних умов трудового договору, а також обґрунтування необхідності гарантій при прийнятті на роботу, які б враховували як інтереси працівника, так і роботодавця.

**Виклад основного матеріалу.** Свобода праці – це можливість вільно обирати рід діяльності й професію й застосовувати свою працю, у тому числі у формі несамотійної (найманої) праці, за допомогою вступу в трудові відносини з роботодавцем. Таким чином, принцип свободи праці знаходить своє продовження й конкретизацію в принципі свободи трудового договору [1, с. 36].

Трудовий договір є центральним інститутом у системі трудового права. За юридичною природою трудовий договір – це угода про працю між роботодавцем і найманим працівником. Він повинен принести взаємну вигоду його сторонам, хоча їхні інтереси не завжди збігаються. Тому трудове законодавство стоїть на сторожі дотримання інтересів як потенційного працівника, так і роботодавця, передбачаючи для них низку гарантій і умов при укладенні трудового договору, дотримання яких є обов'язковим.

Як зазначалося, зміст трудового договору складає сукупність його умов. Найбільш загально про зміст трудового договору можна судити з огляду на ст. 21 КЗпП України, яка передбачає, що „працівник зобов'язується виконувати роботу, визначену цією угодою, з підляганням внутрішньому трудовому розпорядкові» та обов'язок роботодавця „виплачувати працівникові заробітну плату й забезпечувати умови праці, необхідні для виконання роботи, передбачені законодавством про працю, колективним договором і угодою сторін”.

Умови, що складають зміст трудового договору, встановлюються за взаємною згодою працівника і роботодавця. Проте розрізняють і такі умови трудового договору, що визначені законодавством. Це, як правило, умови-гарантії, які передбачають мінімальний розмір заробітної плати, мінімальну тривалість відпустки тощо; їх ще називають нормативними умовами [2, с. 236].

Основна вимога, яка ставиться до договірних умов, – це правило ст. 9 КЗпП України. Надаючи сторонам трудового договору широкі можливості щодо встановлення взаємних прав та обов'язків, ця стаття передбачає обмеження індивідуального регулювання. Умови трудового договору не повинні погіршувати становище працівника порівняно з тими, що вже встановлені чинним законодавством. Роботодавці в межах своїх повноважень і за рахунок власних коштів можуть встановлювати додаткові порівняно із законодавством трудові і соціально-побутові пільги для працівників.

За трудовим правом умови трудового договору, що становлять його-

го зміст, прийнято поділяти на два види: необхідні та факультативні. Перші – це такі умови, які повинні бути обов'язково відображені у трудовому договорі. Без них трудовий договір не можна укласти взагалі. Факультативні ж умови можуть і не включатися до змісту трудового договору, тобто його можна укласти і за відсутності таких умов. Однак якщо у процесі переговорів при укладенні трудового договору сторони визнали за потрібне узгодити також і факультативні умови, то їх значимість для конкретного договору стає такою ж, як і обов'язкових умов. Недосягнення згоди сторонами за обов'язковими і додатковими умовами має одні й ті ж правові наслідки – договір не укладається [3, с. 79-80].

У КЗпП України немає легального визначення необхідних умов трудового договору. Відомий лише їх перелік, який є результатом доктринального тлумачення ст. 21 КЗпП, а саме: місце роботи, трудова функція, час початку роботи, оплата праці працівника.

Що стосується факультативних умов, то вони є об'єктом переговорів лише в разі, коли одна зі сторін наполягає на включенні їх до змісту трудового договору. Це, як правило, умови про неповний робочий час, про сумісництво чи суміщення, про випробувальний термін та ін. Донедавна практикувалося погоджувати при укладенні трудового договору такі додаткові умови, як надання житла для працівника, забезпечення йому можливості влаштування дітей у дошкільні заклади, але тепер вони перестають формувати зміст трудових договорів. Натомість з'являються нові, сучасні умови: володіння іноземною мовою, наявність власного автомобіля в особи, яка влаштовується на роботу, нерозголошення комерційної таємниці, заборона конкуренції працівника з роботодавцем, у тому числі й після його звільнення з роботи, та ін. [4, с. 173].

У проекті Трудового кодексу України зазначено, що до додаткових належать умови трудового договору, що стосуються умов праці, режиму праці та відпочинку, випробування, застережень щодо нерозголошення комерційної таємниці та іншої захищеної законом інформації, професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівника тощо. Додатковими умовами можуть встановлюватися обов'язки роботодавця щодо покращення умов праці, виробничого побуту, умов відпочинку, надання працівникові соціально-культурних, соціально-побутових благ. Додаткові умови трудового договору можуть бути включені до нього після його укладення [5].

Таким чином, проект Трудового кодексу, на відміну від чинного КЗпП України, наводить орієнтовний перелік факультативних умов трудового договору. Це полегшить процес укладення трудового договору, бо сторони заздалегідь будуть знати, на що вони можуть розраховувати і що обговорювати при укладенні договору.

Регулювання факультативних умов трудового договору повинно зараз виходити на якісно новий рівень. Саме вони зможуть оптимальним чином поєднати інтереси сторін трудового договору. Ідеться про забезпечення соціально-побутових умов, можливість суміщення, можливість професійного росту. Створення додаткових соціально-побутових умов (надання службового житла, надання місця в дитячому садку, надання службового транспорту, створення умов для відпочинку та дозвілля тощо) позитивно впливає на результативність праці та дає економічний ефект. Пояснюється це тим, що створення зазначених умов буде виступати додатковим стимулом для працівника, який буде значно більше дорожити своїм робочим місцем, а отже, більш сумлінно ставитися до своїх трудових обов'язків, що буде відповідним чином впливати на результативність праці.

Що стосується суміщення та підвищення кваліфікації, то це цікавить працівника не тільки з матеріального боку. Це виступає й можливістю його самореалізації та задоволеності працею. Усвідомлення суспільної корисності власної праці створює реальну можливість для ствердження себе як особи, що і виступає джерелом, підставою внутрішнього задоволення. Задоволеність працею – перш за все соціальна задоволеність, важливіший показник якості життя працівників. Задоволеність працею впливає на кількість та якість результатів праці, терміновість та точність виконання завдань. Так, наприклад, праця некваліфікована викликає менше задоволення, аніж праця, яка потребує високих професійних якостей, знань, схильності, досвіду. Чим вище кваліфікація працівника, тим більше можливостей для професійного росту, задоволеності працею. З іншого боку, підвищення рівня кваліфікації є для працівника значним трудовим стимулом, оскільки існує пряма залежність між величиною оплати та рівнем складності праці. Крім того, підготовка та перепідготовка кадрів не тільки підвищує рівень заробітної плати працівникам, але й скорочує період безробіття. Не викликає сумнівів, що підвищення кваліфікації праці – це, наряду з новими умовами її оплати, ще й творчий зріст, новий психологічний та соціальний стан працівника.

Отже, якщо робота цікавить людину, то дозволяє реалізувати її природні здібності та схильності, і це само по собі є найсильнішим мотивом до діяльності, добросовісної та продуктивної праці. Таким чином, факультативні умови повинні носити взаємний компенсаційний характер. Вимоги, що пред'являються до працівника, мають компенсуватися додатковими зобов'язаннями з боку роботодавців. Застосовуючи свої професійні здібності, індивід постійно орієнтується на оптимальний баланс між затратами та їх компенсацією. При відсутності компенсацій буде спостерігатися падіння інтересу до такого роду діяльності. Повинна існувати стійка рівновага у процесі виробництва. Тільки тоді

кожна зі сторін отримає те, на що сподівається: роботодавець – сумлінного працівника, який професійно виконує свою справу, а працівник задовольнить свої матеріальні, соціальні та духовні потреби.

З точки зору права нема різниці, працює особа за трудовим договором на державному або приватному підприємстві чи у фізичної особи. Усі наймані працівники мають однаковий правовий статус, і будь-який роботодавець зобов'язаний дотримуватися усіх правил і гарантій щодо них, передбачених трудовим законодавством. Проте інтереси працівників різні в залежності від того, де вони працюють – на державному або приватному підприємстві, у роботодавця – фізичної особи. І це відповідним чином позначається на умовах трудового договору. Так, наприклад, на великих підприємствах питань з організації праці не виникає, тому що вони регулюються як законодавчими, так і локальними нормативними актами. На приватних підприємствах, особливо дрібних, та коли роботодавцем виступає фізична особа, ці питання виходять на перший план. Насамперед це стосується створення умов для обігріву, прийняття їжі, обладнання санітарно-побутових приміщень тощо. Недоліком чинного трудового законодавства є те, що воно розраховано на регулювання праці на підприємствах із значною кількістю працюючих і не враховує особливого правового і соціального становища роботодавця – фізичної особи. Зміст трудового договору між фізичними особами є значно багатшим порівняно з договорами, укладеними з юридичними особами. Обсяг трудових прав та обов'язків працівників є набагато більш індивідуалізованим [6, с. 9, 11]. Інтерес працівників, роботодавцем яких виступає фізична особа, полягає в тому, щоб чітко прописати трудову функцію. Наприклад, працівники роздрібної торгівлі виконують широкий спектр функцій: продавця, касира, бухгалтера, консультантів. Відповідно, це повинно знайти відображення в умовах трудового договору.

Отже, за відсутності локальних нормативних актів саме в трудовому договорі повинні знайти відображення умови з організації праці, інші факультативні умови, чітко і конкретно повинні вписуватися права і обов'язки сторін, трудова функція. На жаль, ще не відбулося усвідомлення роботодавцями своєї ролі у суспільстві не лише як власників, але і як організаторів процесу праці. Тому необхідний певний контроль за створенням відповідних умов праці. У зв'язку із цим пропонуємо у новому Трудовому кодексі встановити норму, відповідно до якої трудовий договір за участю роботодавця – фізичної особи при реєстрації у державній службі зайнятості буде перевірятися щодо створення відповідних умов з організації праці.

Однією з гарантій при укладенні трудового договору є заборона необґрунтованої відмови в прийнятті на роботу, яка закріплена у ст. 22 КЗпП. Заборона необґрунтованої відмови в прийнятті на роботу, безу-

мовно, обмежує свободу трудового договору. У сучасних умовах держава, встановлюючи обов'язок роботодавця в процесі прийняття на роботу, повинна бути вкрай обережною; треба вводити тільки мінімальні й необхідні з позиції соціального захисту обмеження (насамперед передбачені у міжнародно-правових актах). Держава, зобов'язуючи роботодавців укладати трудовий договір (з вагітними жінками, жінками, які мають дітей до 3-х років, самотніми матерями дітей до 14 років, молодими фахівцями й т.п.) або переукладати трудовий договір з вивільненим працівником за іншою вакантною посадою, перекладає тягар турбот соціально незахищених категорій громадян на роботодавців. Зараз, коли приватний сектор в економіці розширився, коли підприємства недержавної форми власності стають повноправними господарськими суб'єктами, постає питання про прийняття норм соціального захисту громадян із узгодженням з різними об'єднаннями підприємців. Турбота про вагітних жінок, самотніх матерів, жінок, що мають дітей, та інших категорій соціально незахищених громадян не повинна повністю покладатися на підприємства; у першу чергу її повинна нести держава через систему соціальних фондів підтримки, систему державних органів служби зайнятості. Держава також має за допомогою системи податкових пільг збільшувати зацікавленість підприємств у прийнятті і збереженні в штаті працівників, які виявилися менш соціально захищеними.

Правовий захист від незаконної відмови у прийнятті на роботу закріплено у ст. 5<sup>1</sup> КЗпП як гарантію права на працю. Відповідно до Конституції України кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права від порушень і протиправних посягань, у тому числі звертатися до суду. Звернення до суду громадян стосовно оскарження необґрунтованої відмови в прийнятті на роботу надзвичайно рідкі. А ті деякі справи, розглянуті судами, породили стільки нерозв'язаних проблем, що виникає питання: а чи не можна якимось іншим способом захистити право на працю громадян при відмові в прийнятті на роботу? На сьогоднішній день ні Верховний Суд України, ні тим більше законодавець не дають відповіді на питання, що таке "несвоєчасне укладення трудового договору". Жодним нормативним актом не розмежована відмова у прийнятті на роботу й недосягнення згоди між суб'єктами про укладення трудового договору. Жодним нормативним актом не передбачено, в який строк повинна бути надана відповідь претендентові на робоче місце; який час приділяється для узгодження необхідних умов трудового договору сторонами договору; яка буде сила рішення суду, що зобов'язує роботодавця укласти трудовий договір, якщо сторони не прийдуть до згоди стосовно істотних умов трудового договору, наприклад, стосовно заробітної платні. І нами ще нічого не сказано про психологічну напруженість

між працівником, з одного боку, і власником (а часом і трудовим колективом) – з іншого, при наявності будь-яких трудових суперечок, а тим більше із приводу відмови у прийнятті на роботу.

Для того, щоб громадянам повною мірою був гарантований судовий захист права на працю при працевлаштуванні, а з іншого боку, щоб були захищені інтереси роботодавця й не допущені вільні поводження із правом, пропонуємо законодавчо визначити механізм відшкодування шкоди працівникові, чиї права були порушені необґрунтованою відмовою в прийнятті на роботу. У зв'язку із цим пропонуємо у новому Трудовому кодексі встановити норму, згідно з якою працівникові, якому необґрунтовано відмовлено у прийнятті на роботу, встановлювалася би грошова компенсація у розмірі 10–30 мінімальних заробітних плат, а працівникові, якого запросили у порядку переведення, – у розмірі заробітної плати за час вимушеного прогулу.

Якби існували норми, що дозволяють громадянинові вимагати від підприємства при встановленні незаконності відмови в прийнятті на роботу грошову компенсацію, якби статті Трудового Кодексу України були доповнені положенням про можливість покладання судом обов'язку щодо відшкодування збитків підприємству, пов'язаних із виплатою працівникові зазначеної компенсації, на посадову особу, винну в необґрунтованій відмові у прийнятті на роботу, то необґрунтованих відмов стало б менше, а громадяни, навпаки, частіше б стали звертатися до суду за захистом своїх прав.

Отже, розглянувши проблему, можна дійти таких **висновків**:

1. Регулювання факультативних умов трудового договору повинно зараз виходити на якісно новий рівень. Саме вони зможуть оптимальним чином поєднати інтереси сторін трудового договору. Ідеться про забезпечення соціально-побутових умов, можливість суміщення, можливість професійного росту.

2. Інтереси працівників різні в залежності від того, де вони працюють – на державному або приватному підприємстві, у роботодавця – фізичної особи. І це відповідним чином позначається на умовах трудового договору. За відсутності локальних нормативних актів саме в трудовому договорі повинні знайти відображення умови з організації праці, інші факультативні умови, чітко і конкретно мають прописуватися права і обов'язки сторін, трудова функція.

3. Необхідний певний контроль за створенням відповідних умов праці. У зв'язку із цим пропонуємо у новому Трудовому кодексі встановити норму, відповідно до якої трудовий договір за участю роботодавця – фізичної особи при реєстрації у державній службі зайнятості перевірявся би щодо створення відповідних умов з організації праці.

4. Для того, щоб громадянам повною мірою був гарантований судовий захист права на працю при працевлаштуванні, з одного боку, а з



іншого – були захищені інтереси роботодавця й не допущено вільне поводження із правом, пропонуємо законодавчо визначити механізм відшкодування шкоди працівникові, чиї права були порушені необґрунтованою відмовою у прийнятті на роботу. У зв'язку із цим у новому Трудовому кодексі доцільно встановити норму, згідно з якою працівникові, якому необґрунтовано відмовлено у прийнятті на роботу, встановлювалася би грошова компенсація у розмірі 10–30 мінімальних заробітних плат, а працівникові, якого запросили у порядку переведення, – у розмірі заробітної плати за час вимушеного прогулу.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Жернаков В.В. Свобода праці як принцип сучасного трудового права України // Право України. – 1999. – № 3. – С. 34-36.
2. Александров Н.Г. Трудовое правоотношение. – М., 1948.
3. Трудове право у запитаннях та відповідях: Посіб. / За ред. В.В. Жернакова. – 10-те вид., переробл. та доп. – Х., 2010.
4. Трудове право України: Академічний курс: Підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / П.Д. Пилипенко, В.Я. Бурак, З.Я. Козак та ін.; За ред. П.Д. Пилипенка. – К., 2004.
5. Трудовий кодекс України: Проект [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/>.
6. Занфірова Т.А. Правове регулювання трудових відносин за участю роботодавця – фізичної особи: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. – Х., 2004.

*Надійшла до редакції 21.02.2012*

**А.О. Мовчан**

кандидат юридичних наук, доцент

(Кримський юридичний інститут

Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»)

УДК 349.2

### **УТИСК ПРАВ ПРИ ПРИЙНЯТТІ НА РОБОТУ: НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО ТА МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД**

Окреслено основні гарантії забезпечення права на працю, визначено поняття дискримінації при прийнятті на роботу, проаналізовано причини дискримінації.

*Ключові слова: гарантії права на працю, дискримінація, причини дискримінації, відмова у прийнятті на роботу.*

Освещаются основные гарантии обеспечения права на труд, определяется понятие дискриминации при принятии на работу, анализируются причины дискриминации.

*Ключевые слова: гарантии права на труд, дискриминация, причины дискриминации, отказ в принятии на работу.*

The article outlines the basic guarantees of the right to work, defined the concept of discrimination in hiring. The causes of discrimination were analyzed.

**Keywords:** *guarantees of the right to work, discrimination, causes of discrimination, denial of employment.*

**Постановка проблеми.** Дослідженню питання встановлення гарантій при прийнятті на роботу завжди приділялась увага в науці трудового права. Однак вивчення питання утиску прав при прийнятті на роботу видається сьогодні особливо актуальним, оскільки дозволить виробити механізм боротьби з порушеннями прав осіб-кандидатів у працівники на етапі існування відносин із добору кадрів.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Деякі аспекти утиску прав при прийнятті на роботу відображені в роботах Н.Б. Болотіної, П.А. Буценка, К.М. Гусова, В.В. Жернакова, І.Я. Кисельова, Л.І. Лазор, Р.З. Лівшиця, Ю.П. Орловського, О.С. Пашкова, П.Д. Пилипенка, В.Г. Ротаня, В.М. Скобелкіна, В.М. Толкунової, К.П. Уржинського, О.М. Ярошенка та ін.

**Виклад основного матеріалу.** Напрямом загальнодержавної політики є створення умов для гідного життя, вільного розвитку особистості. Як зазначає Л.І. Лазор, трудове право повинно гарантувати здійснення широкого комплексу соціально-економічних прав і свобод, якими наділена людина. Вони нарівні з політичними, цивільними та іншими є елементом цивілізованості будь-якої держави [9, с. 24]. Трудове законодавство не може бути відірваним від реальних умов існування суспільства та держави, не може бути вище тих можливостей, що закладені в напрямках реалізації економічних реформ і нових форм господарювання.

В Україні як у правовій, демократичній, соціальній державі повинна забезпечуватись соціальна справедливість шляхом надання можливості кожній працездатній особі вільно реалізовувати власний потенціал, обирати сферу застосування здібностей. Вільна реалізація права на працю можлива завдяки існуванню дієвих інститутів, що сприяють реалізації соціально-економічного права на працю, забезпеченню роботодавця найбільш ефективними кадрами, гарантують та охороняють право особи [2, с. 99].

У перекладі з французької слово “гарантія” означає поруку, забезпечення [6, с. 137]. Право на працю забезпечується соціально-економічними та юридичними гарантіями, під якими слід розуміти сукупність закріплених у правових нормах засобів (умов, способів), а також організаційно-правову діяльність щодо їх застосування, спрямованих на забезпечення безперешкодної реалізації і всебічної охорони суб'єктивних прав громадян.

Як вважає В.М. Собелкін, юридичні гарантії – це встановлені чинним законодавством засоби, за допомогою яких держава забезпе-

чує здійснення суб'єктивних прав [3, с. 10].

М.М. Марченко зазначає, що гарантії діяли і діють в основному стосовно тих, хто має владу, хоча “певні гарантії збереглись стосовно прав і свобод інших, пересічних громадян. У колишньому СРСР ... не завжди формальною декларацією були конституційні положення щодо рівності громадян перед законом, а також їх соціально-політичні й особисті права і свободи. Це стає очевидним особливо тоді, коли йдеться про гарантії права на працю...” [4, с. 375]. За твердженням П.А. Буценка, юридичні гарантії реалізації права на працю є засобом, що закріплює і забезпечує правомірність поведінки кожного із застосування своєї здібності до праці [5, с. 1, 7].

Юридичними гарантіями права на працю, на думку К.П. Уржинського, є передбачені законодавством заходи, діяльність трудових колективів, державних і суспільних органів, які сприяють безперешкодному здійсненню цього права, досягненню максимально можливих позитивних результатів на підставі законності. Саме завдяки ним, по-перше, забезпечується проголошена правом можливість досягнення певного соціального блага шляхом безперешкодної реалізації прав та обов'язків. По-друге, гарантії надають можливість отримати максимальний соціально-економічний ефект від реалізації прав та обов'язків. По-третє, вони спрямовані на забезпечення неухильного виконання нормативних актів, дотримання законності та охорони правопорядку [7, с. 20-22].

Найважливішими юридичними гарантіями права на працю є законодавча охорона від необґрунтованих відмов у прийнятті на роботу (ч. 1 ст. 22 КЗпП України) [8], система заходів із працевлаштування громадян, які потребують турботи та сприяння в цьому держави.

Одним із перших кроків у забезпеченні дієвими гарантіями було проголошення у Загальній декларації прав і свобод людини і громадянина принципу недискримінації. Так, відповідно до ст. 2 кожен повинен мати всі права і свободи, проголошені Декларацією, без будь-якої відміни за расою, кольором шкіри, статтю, мовою, релігією, політичними чи іншими переконаннями, національним чи соціальним походженням, майновим чи іншим станом [9].

Останнім часом в усіх країнах Заходу діє спеціальне законодавство, норми якого спрямовані на недопущення дискримінації у сфері праці. Воно містить свій перелік підстав, посилаючись на які кандидатам у працівники заборонено відмовляти у прийнятті на роботу. Так, наприклад, Французький Кодекс праці забороняє вказувати в оголошеннях про вакансії граничний вік прийняття на роботу, за винятком випадків, коли такий встановлено законодавством. Бельгійське законодавство забороняє в оголошеннях про вакантні робочі місця робити посилання на вимоги щодо статі кандидата у працівники. Відповідно до ст. 611 “в” Цивільного уложення заборонено повідомляти

про вакансії тільки для чоловіків чи тільки для жінок [10, с. 118-120].

Розглянувши дискримінаційні ознаки, закріплені у законодавчих нормах Сполучених Штатів Америки, Великої Британії, Франції, Канади, Нідерландів, Нової Зеландії, Австралії, ФРН, можна зробити висновки, що деякі з них у різних країн співпадають, але є й відмінності. Приміром, у законодавстві США, Великої Британії, Франції, Канади, Нідерландів, Нової Зеландії, Німеччини співпадають ознаки, за якими заборонена дискримінація: раса, колір шкіри, релігія, стать, національна належність, сімейний стан тощо. Але в цих країнах існують певні ознаки, за якими заборонена дискримінація, які бажано б відобразити в національному трудовому законодавстві під час його реформування: 1) вагітність і народження дитини; 2) судимість у минулому, якщо вона знята чи погашена у встановленому законом порядку; 3) зовнішність; 4) втрата здоров'я чи обмеження працездатності: фізичні недуги, загальне захворювання, інтелектуальні та психологічні зриви, інші аномалії фізіологічних і психологічних функцій організму або анатомічної будови, використання інвалідної коляски й інших допоміжних засобів для інвалідів, інфікованість організму; 5) особисте життя; 6) вік; 7) незайнятність, включаючи наявність статусу безробітного; 8) сексуальна орієнтація [11, с. 23, 25].

Встановлення мінімального і максимально припустимого віку при укладенні трудових договорів з урахуванням їх суб'єктного складу повинно мати певні межі такого застосування. Ці межі визначаються спеціальним законодавством, що містить диференційований підхід до правового регулювання відносин із добору певних кандидатів у працівники із урахуванням особливостей майбутньої праці у тій чи іншій галузі. Слід підкреслити, що такий підхід повинен бути адекватним комплексу правового регулювання цих відносин, оскільки діяльність держави спрямована на забезпечення рівності прав усіх без винятку фізичних осіб, які реалізують свою здатність до праці, що забезпечується гарантуванням рівної загальногалузевої трудової правосуб'єктності, рівним базовим правовим статусом.

У той же час держава не може не враховувати наявності певних особливостей людини, характеру і місця застосування нею своєї праці.

Право особи на працю закріплене міжнародним законодавством, але мають місце порушення рівності умов щодо одержання роботи серед жінок і чоловіків, серед інвалідів і людей, котрі не є такими, серед осіб несудимих і осіб, які мають судимість, серед осіб різних національностей. Сьогодні немає належного забезпечення прав зазначених категорій осіб. Однак перші кроки у цьому напрямку робляться Україною. Так, 29 грудня 1980 р. Україною ратифіковано Конвенцію ООН "Про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок" 1979 р. [12]; 30 червня 1961 р. ратифіковано Конвенцію МОП № 45 "Про за-

стосування праці жінок на підземних роботах у будь-яких шахтах” 1935 р. [13]; 30 червня 1958 р. – Конвенцію МОП № 111 “Про дискримінацію в галузі праці і занять” 1958 р.; 2 травня 1996 р. Україна підписала Європейську соціальну хартію (далі – ЄСХ), прийняту Радою Європи у 1961 р., – головний документ Ради Європи у сфері забезпечення економічних і соціальних прав людини. Вже 7 травня 1999 р. підписано Європейську соціальну хартію (далі – ЄСХп), прийняту Радою Європи у 1996 р. Наприкінці 2000 р. Хартію було ратифіковано Україною [14]; 22 жовтня 1999 р. ратифіковано Конвенцію МОП № 156 “Про рівне ставлення і рівні можливості для трудящих чоловіків і жінок: трудящі із сімейними обов’язками” 1981 р. [15].

Стаття 22 КЗпП України закріплює заборону будь-якого прямого або непрямого обмеження прав чи встановлення прямих або непрямих переваг при укладенні, зміні та припиненні трудового договору залежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної приналежності, статі, мови, політичних поглядів, релігійних переконань, членства у професійній спілці чи іншому об’єднанні громадян, роду і характеру занять, місця проживання. Стаття 34 Проекту Трудового кодексу країни передбачає, що вимоги до працівників встановлюються законодавством з дотриманням вимог щодо недопущення дискримінації у сфері праці. Ці вимоги можуть стосуватися наявності у працівника відповідної освіти, професійної підготовки, досвіду трудової діяльності, віку тощо. У ч. 2 ст. 30 Проекту Трудового кодексу України зроблено крок уперед порівняно з чинним законодавством. Закріплено, що роботодавцю при доборі працівників забороняється висувати будь-які вимоги дискримінаційного характеру в тому числі в оголошеннях (рекламі), а також вимагати від осіб, які шукають роботу, інформацію про їх цивільний стан, особисте життя тощо. До того ж 1 січня 2006 р. набрав чинності Закон України “Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків”, у ст. 17 якого закріплено, що “жінкам і чоловікам забезпечуються рівні права і можливості у працевлаштуванні, роботодавцям забороняється в оголошеннях (рекламі) про вакансії пропонувати роботу тільки жінкам чи тільки чоловікам, за винятком специфічної роботи, яка може виконуватись тільки особами певної статі, висувати різні вимоги, віддаючи перевагу одній статі, вимагати від осіб, що влаштовуються на роботу, відомості про їх особисте життя, планах щодо народження дітей. Роботодавці можуть здійснювати позитивні дії, спрямовані на досягнення збалансованого співвідношення жінок та чоловіків в різних сферах трудової діяльності, а також серед різних категорій працівників” [17]. Незважаючи на законодавче закріплення рівності жінок та чоловіків, дискримінація жінок при прийнятті на роботу на практиці має місце. Можливість отримання роботи для жінки обмежена. В.М. Скобелкін

підкреслював, що за умов хронічного безробіття жінки стикаються з проблемами при отриманні роботи. Недостатньо висока кваліфікація, інколи повна її відсутність, можлива у майбутньому перерва у роботі, пов'язана з народженням дитини, необхідність забезпечити дотримання спеціальних правил застосування жіночої праці – все це враховується роботодавцями при доборі кадрів. У результаті жінка зазнає складнощів у влаштуванні на роботу [18, с. 136].

Із метою забезпечення сталого розвитку суспільства в умовах економічної та політичної нестабільності необхідно належним чином закріпити захист прав жінок і чоловіків. Сьогодні існує ситуація, за якої в системі державного управління на керівних посадах на рівні прийняття політично значущих рішень переважають чоловіки, а жінки домінують на управлінських посадах у соціальних галузях, у сфері торгівлі, обслуговування. У сучасних умовах не заохочується професійна кар'єра жінки, просування по службі. Жіноча праця традиційно застосовується у галузі освіти, охорони здоров'я, культури.

Питання гендерної нерівності потребує комплексного врегулювання. Вітчизняне законодавство містить норми, що закріплюють певні аспекти окресленого питання. На даний момент Закон України “Про забезпечення рівних прав і можливостей чоловіків і жінок” забезпечує рівність чоловіків і жінок у суспільно-політичній (розділ III), соціально-економічній галузі (розд. IV), у галузі освіти (розд. V), закріплено механізм забезпечення рівних прав чоловіків і жінок (розд. II), а також передбачено відповідальність осіб, що порушили положення зазначеного Закону. Прийняття Закону – певний крок у напрямку вирішення проблеми гендерної нерівності, однак причина такої нерівності пояснюється низькою правовою культурою населення в Україні. Аналіз нормативно-правових актів це підтверджує. Однак про більшість норм цих актів, які містять положення, що спрямовані на підвищення рівня правосвідомості населення, жінки не знають.

Для найбільш ефективного вирішення цієї проблеми необхідно прийняти державну програму, яка б забезпечила як у матеріальному, так і в кадровому сенсі проведення навчально-консультативних семінарів для населення. Необхідно створити реальну технічну базу для проведення тренінгів щодо підвищення психологічного рівня жінок. З іншого боку, доцільно викорінити шовіністичну думку щодо “суто чоловічих професій”, таких як прокурори, слідчі, працівники СБУ, МВСУ та інших державних утворень.

Для подолання цих проблем пропонуємо у Кримінальний кодекс України ввести статтю, яка передбачала б міру покарання за порушення гендерних прав жінок посадовими особами (ч. 1), а також посадовими особами, що займають відповідальне та особливо відповідальне становище (ч. 2) і включити цю статтю у розділ V за номером

ст. 173-1 КК України.

Окрім зазначеного, доцільно внести зміни в навчальну та наукову літературу стосовно проголошення гендерної рівності, особливо в літературу для підготовки спеціалістів із правознавства, оскільки саме від їх рівня підготовки у майбутньому залежить втілення цих норм у життя.

Стаття 24 Конституції України [19] передбачає для громадян України рівні права і свободи без будь-яких привілеїв чи обмежень, гарантує створення умов, які надають жінкам можливість поєднувати працю з материнством, однак ч. 3 ст. 24 та ч. 5 ст. 43 Конституції України закріплюють спеціальні заходи щодо охорони праці і здоров'я жінок. У даному випадку виявляються особливості правового регулювання відносин із добору в якості кандидатів на роботу саме жінок. Так, у ч. 1 ст. 174 КЗпП України [8] міститься заборона застосування жіночої праці на важких, на підземних роботах, на роботах із шкідливими або небезпечними умовами праці. Частиною 2 ст. 174 КЗпП України [8] заборонено також залучення жінок до підймання і переміщення речей, маса яких перевищує встановлені для них граничні норми. Граничні норми підймання і переміщення важких речей жінкам затверджені наказом Міністерства охорони здоров'я [20]. Перелік важких робіт і робіт із шкідливими і небезпечними умовами праці, на яких забороняється застосування праці жінок, також затверджений наказом Міністерства охорони здоров'я [21].

Стаття 175 КЗпП України [8] містить заборону залучення жінок до робіт у нічний час, за винятком тих галузей народного господарства, де це викликається особливою необхідністю і дозволяється як тимчасовий захід. Перелік цих галузей і видів робіт із зазначенням максимальних термінів застосування праці жінок у нічний час затверджується Кабінетом Міністрів України. Зауважимо, що Кабінет Міністрів України досі не затвердив такого переліку. У наведеній статті йдеться про окремі галузі, отже, за відсутності галузевої зумовленості та за наявності зумовленості іншими (але не галузевими) факторами використання праці жінок у нічний час не є можливим. Ознака особливої необхідності покладає на власника обов'язок мотивувати рішення про застосування жіночої праці в нічний час вказівкою на те, у чому ця особлива необхідність виявляється. Застосовувати працю жінок у нічний час дозволяється як тимчасовий захід. Оскільки не зазначено конкретних ознак тимчасового характеру, вважаємо, що застосувати цей критерій на практиці дуже важко.

Хоча К. Левченко підкреслює, що в Україні поширюється тенденція негативного ставлення жінок до заборони використання їх праці на важких і шкідливих роботах, на роботах у нічний час, надурочних роботах, жінки наполягають на праві вільного вибору праці [22, с. 96]. Закріплення в законодавстві цих заборон спрямоване на захист жінок

від впливу шкідливих і небезпечних умов праці, убезпечення від надмірного фізичного навантаження, створення умов для поєднання роботи з материнством [23, с. 47].

Аналізуючи відповідність названих статей положенням ЄСХп, М.М. Феськов зауважив, що положення Конституції України, які закріплюють необхідність створення спеціальних заходів стосовно охорони праці і здоров'я жінок, не відповідають принципу рівних можливостей і рівного ставлення щодо працевлаштування та праці без дискримінації за ознакою статі, який закріплено у ст. 20 ЄСХп та ст. 3 Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок. На його думку, пільги й переваги, що закріплені у галузевому законодавстві, обертаються обмеженням вільного доступу жінок до праці [24, с. 130-132, 136].

За нашим переконанням, подібні заборони й обмеження, які застосовуються при здійсненні добору майбутніх працівників-жінок, не є порушенням принципу заборони дискримінації при прийнятті на роботу за ознакою статі. Вони передбачають спеціальні заходи щодо охорони праці, здоров'я жінок та захисту материнства. У даному випадку йдеться про диференціацію трудового законодавства. Саме завдяки їй створюються різноманітні правові умови для різних категорій працівників, і головне, щоб ці умови не були дискримінаційними [25, с. 306]. Під диференціацією, за визначенням Ю.П. Орловського, слід розуміти відмінності у правових нормах, визначені місцем, умовами роботи, правовим статусом організації, з якою працівник перебуває у трудових відносинах, статевовіковими особливостями працівника та іншими факторами [26, с. 93].

Щодо диференціації праці жінок слушною вбачається точка зору Т.А. Коляди, яка зазначає, що принцип підвищеної охорони праці жінок має такі ознаки: гуманізм і утвердження у свідомості всіх суб'єктів трудового права об'єктивної необхідності участі жінок-матерів у суспільному виробництві держави; забезпечення високого рівня правового регулювання в галузі зайнятості, професійної підготовки і перепідготовки з метою реальної реалізації конституційної рівності прав жінок і чоловіків у здобутті освіти, професійної підготовки, роботи, просуванні по службі; встановлення додаткових гарантій, які забезпечують реалізацію жінками права на працю; створення жіночих організацій та об'єднань з метою захисту прав жінок, що поєднують працю з материнством; встановлення судового захисту для жінок, що поєднують працю з материнством, у разі відмови їм в прийнятті на роботу під приводом вагітності або наявності малолітніх дітей [27, с. 11].

Фактором диференціації у наведеному слугують фізіологічні особливості жіночого організму, пов'язані з функцією материнства [28, с. 28]. В.М. Венедиктова наголошує, що наявність дітородної функції зумовлює нерівність можливостей чоловіка і жінки. Неврахування цього фактора,



на думку науковця, сприяє поверхневості та ідеалістичності поглядів щодо підвищення ролі жінки у суспільстві. За цих умов рівність прав чоловіка і жінки повинна забезпечуватись, зокрема, гарантованим працевлаштуванням жінок, які не мали можливості отримати освіту або втратили професійні вміння та навички з причин догляду за дитиною, створювати квоти для жінок в органах державної влади, в різних галузях народного господарства незалежно від форм власності [29, с. 41].

Для забезпечення реальної рівності жінки із чоловіком у галузі трудових правовідносин необхідно підтримати пропозицію В.М. Скобелкіна і надати жінці більше прав, ніж чоловіку, а не обмежуватись лише зрівнянням у правах [18, с. 137].

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що пропонувати роботу, яка буде виконуватись у нічний час, жінкам неможливо. Це імператив, закріплений на рівні закону. Встановлювати інші правила шляхом локальної нормативності всупереч положенням централізованого законодавства заборонено. Однак дозволити застосовувати жіночу працю в нічний час на деяких роботах можна шляхом прийняття окремих законів.

До причин дискримінації слід віднести соціальні, економічні, правові особливості суспільства, «нецивілізованість суспільних відносин» [30, с. 210].

**Висновки.** Зважаючи на вище викладене, пропонуємо закріпити в новому Трудовому кодексі України статтю такого змісту:

“Дискримінація у сфері праці забороняється. Дискримінацією при доборі кадрів є будь-які обмеження, винятки чи переваги, не зумовлені характером майбутньої роботи або умовами її виконання чи турботою держави про осіб, які потребують соціального та правового захисту, не пов’язані з якостями особи, що прагне реалізації права на працю.

Забороняється відмовляти в укладенні трудового договору на підставі статі, віку, мови, політичних поглядів, членства у професійній спілці чи іншому об’єднанні громадян, релігійних переконань, расової, національної приналежності, соціального походження, кольору шкіри, зовнішності, майнового стану, роду і характеру занять; незайнятості, включаючи наявність статусу безробітного; місця проживання, сімейного стану, вагітності чи народження дитини; втрати здоров’я чи обмеження працездатності через: фізичні недуги, загальне захворювання, інтелектуальні та психологічні зриви, інші аномалії фізіологічних і психологічних функцій організму або анатомічної будови, інфікованість організму; використання інвалідної коляски й інших допоміжних засобів для інвалідів; сексуальної орієнтації, що має наслідком усунення або порушення рівності можливостей у галузі праці й занять, якщо наявність цих ознак не закріплена законами України як пряма заборона для виконання роботи (зайняття посади) і вони мають на меті усунення або порушення рівності можливостей у галузі праці й занять.

Презумпція доведення відсутності факту дискримінації лежить на роботодавцеві.

Рівність прав чоловіка і жінки забезпечується гарантованим працевлаштуванням жінок, які не мали можливості отримати освіту або втратили професійні вміння та навички з причин догляду за дитиною, створенням квоти для жінок в органах державної влади, а також на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності та підпорядкування.

Забороняється добирати жінок або чоловіків на роботу, яка за характером або умовами виконання може бути доручена тільки особам однієї статі.

Перелік таких робіт встановлюється Законами України”.

Чинне трудове законодавство України не містить ефективних механізмів захисту кандидатів у працівники від порушень їх трудових прав при здійсненні роботодавцем добору кадрів. У зв'язку з цим забезпечення належного правового регулювання реалізації права кожного на працю слід розглядати в сучасних умовах як першочергове завдання на шляху України до міжнародної спільноти на засадах рівноправного та цивілізованого партнерства.

#### Бібліографічні посилання

1. Лазор Л.И. Влияние современных условий на рассмотрение отдельных проблем кодификации нового трудового кодекса // Кодифікація трудового законодавства України: стан та перспективи: Матер. наук.-практ. конф. / За заг. ред. В.С. Венедиктова. – Х., 2004. – С. 22-27.
2. Абдулаев М.И. Международно-правовой контроль в области защиты прав человека // Известия вузов. Правоведение. – 1999. – № 1. – С. 88-102.
3. Скобелкин В.Н. Юридические гарантии прав рабочих и служащих. – М., 1969.
4. Общая теория государства и права: Акад. курс: В 2 т. / Отв. ред. М.Н. Марченко. – М., 1998. – Т. 1: Теория государств.
5. Бущенко П.А. Право на труд и развитие личности в общественно-трудовых отношениях социалистического общества: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. – Харьков, 1984.
6. Выгодская К.С. Карманный французско-русский словарь. – 6-е изд., испр. – М., 1983.
7. Уржинский К.П. Гарантии права на труд. – М., 1984.
8. Кодекс законів про працю України: Затв. Законом УРСР від 10 груд. 1971 р. // ВВР УРСР. – 1971. – Додат. до № 50. – Ст. 375.
9. Загальна декларація прав і свобод людини і громадянина від 10 груд. 1948 р. // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – Ст. 3103.
10. Киселев И.Я. Сравнительное и международное трудовое право. – М., 1999.
11. Киселев И.Я. Зарубежное трудовое право: Учеб. для вузов. – М., 1998.
12. Про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок: Конвенція ООН 1979 р. // Права людини: Міжнародні договори України, декларації, документи / Упоряд. Ю.К. Качуренко. – К., 1992. – С. 109-123.
13. Про застосування праці жінок на підземних роботах у будь-яких шахтах: Конвенція МОП № 45 // ВВР УРСР. – 1961. – № 46. – Ст. 551.
14. Европейская социальная хартия: Справочник / Пер. с фр. – М., 2000.
15. Про рівне ставлення і рівні можливості для трудящих чоловіків і жінок: трудящі із сімейними обов'язками: Конвенція Міжнародної організації праці № 156 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 44. – Ст. 1879.
16. Проект Трудового кодексу України від 4 груд. 2007 р. № 1108 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://www.nau.kiev.ua>.
17. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Закон України від

8 верес. 2005 р. № 2866–IV // Голос України. – 2005. – № 209 (3709).

18. Скобелкин В.Н. Обеспечение трудовых прав в СССР. – М., 1987.

19. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

20. Граничні норми підймання і переміщення важких речей жінками: Затв. наказом Міністерства охорони здоров'я України від 10 груд. 1993 р. № 241 // Законодавство України про охорону праці: У 3 т. – К., 1995. – Т. 3.

21. Перелік важких робіт та робіт із шкідливими і небезпечними умовами праці, на яких забороняється застосування праці жінок: Затв. наказом Міністерства охорони здоров'я від 29 груд. 1993 р. № 256 // Законодавство України про охорону праці: У 3 т. – К., 1995. – Т. 3.

22. Левченко К. Проблеми гендерної рівності в сфері зайнятості: міжнародні правові документи та українське законодавство // Рівність жінок і чоловіків в Україні: правові аспекти: Матер. міжнар. наук.-практ. конф. – К., 2000. – С. 93-97.

23. Миронов В.И. Трудовое право России: Учеб. – М., 2005.

24. Феськов М.М. Трудове законодавство України і Європейська соціальна хартія (переглянута): питання адаптації. – К., 2005.

25. Коляда Т.А. Сучасні підходи до визначення єдності та диференціації правового регулювання суспільних відносин // Кодифікація трудового законодавства України: стан та перспективи: Матер. наук.-практ. конф. / За заг. ред. В.С. Венедиктова. – Х., 2004. – С. 305-308.

26. Словарь по трудовому праву / Отв. ред. проф. Ю.П. Орловский. – М., 1998.

27. Коляда Т.А. Диференціація правового регулювання праці за трудовим законодавством України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. – Х., 2004.

28. Ветухова І.А. Особливості правового регулювання праці жінок, які поєднують роботу з материнством, та його подальше вдосконалення: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. – Х., 2000.

29. Венедиктова В.М. Гендерна політика держави в контексті кодифікації трудового законодавства // Кодифікація трудового законодавства України: стан та перспективи: Матер. наук.-практ. конф. / За заг. ред. В.С. Венедиктова. – Харків, 2004. – С. 40-43.

30. Сахарук І. Причини дискримінації у сфері праці // Актуальні проблеми прав людини, держави та правової системи: IX міжнар. студ.-аспір. наук. конф. – Львів, 2010. – С. 210-211.

*Надійшла до редакції 21.02.2012*

**М.А. Самбор**

кандидат юридичних наук

(УМВС України в Чернігівській області)

УДК 347.235+347.243

## **ПОЗАСУДОВИЙ ЗАХИСТ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЛЮ В УКРАЇНІ: НЕГАРАЗДИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПРАВОЗАСТОСОВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, ЩО ПОВ'ЯЗАНІ ІЗ ВСТАНОВЛЕННЯМ МЕЖ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК В НАТУРІ**

Розглянуто позасудовий порядок захисту земельних прав, а саме порядок встановлення меж земельних ділянок в натурі (на місцевості). Запропоновано внесення змін до норм чинного законодавства щодо забезпечення ефективного врегулювання встановлення меж земельних ділянок в натурі (на місцевості).

**Ключові слова:** позасудовий порядок захисту, право власності на землю, правове регулювання.

Рассматривается внесудебный порядок защиты земельных прав, а именно порядок установления пределов земельных участков в натуре (на местности). Предлагается внесение изменений в нормы действующего законодательства относительно обеспечения эффективного урегулирования установления пределов земельных участков в натуре (на местности).

**Ключевые слова:** внесудебный порядок защиты, право собственности на землю, правовое регулирование.

The extra-judicial order of defence of the landed rights is examined in the article, namely an order of establishment of limits of lot lands is in nature (on locality). Making alteration is offered to the norms of current legislation in relation to providing of effective settlement of establishment of limits of lot lands in nature (on locality).

**Keywords:** extra-judicial order of defence, right of ownership on earth, legal adjusting.

**Постановка проблеми.** Однією з актуальних проблем, пов'язаних із володінням, користуванням та розпорядженням землею, є питання, пов'язані із встановленням меж земельних ділянок, тобто визначення просторових рамок, у межах яких громадянин має право здійснювати своє право володіння, користування та розпорядження землею.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Проблеми земельного права, зокрема права власності на землю, в Україні досліджували знані у країні та за її межами вчені, серед яких необхідно відзначити роботи В.І. Семчика, В.І. Андрейцева, А.П. Гетьмана, М.В. Шульги, П.Ф. Кулинича, М.В. Краснової, О.О. Погрібного, О.П. Коцюби, а також докторські та кандидатські дисертаційні дослідження, що виконали останнім часом В.В. Носік («Проблеми здійснення права власності на землю Українського народу», 2006 р.), І.В. Мироненко («Зміст та межі здійснення права приватної власності на землю в Україні», 2008 р.), Т.В. Лісова («Правове регулювання землеустрою», 2005 р.), О.А. Вівчаренко («Гарантії права власності на землю в Україні», 2005 р.), О.Г. Бондар («Земля як об'єкт права власності за земельним законодавством України», 2005 р.), В.П. Яніцький («Порядок набуття права власності на земельну ділянку в Україні», 2007 р.), П.П. Захарченко («Право власності на землю в Україні: інституалізація, правове забезпечення, особливості реалізації (середина ХІХ – перша чверть ХХ ст.)», 2009 р.), А.М. Мірошніченко («Нормування як засіб правового регулювання земельних відносин», 2004 р.), К.П. Пейчев («Правове регулювання відчуження земельних ділянок», 2004 р.), І.О. Костяшкін («Право загального землекористування громадян», 2005 р.), Д.М. Старостенко («Правове регулювання межування земель в Україні», 2009 р.). Поряд з цим питання позасудового захисту права власності на землю залишаються поза прискіпливою увагою дослідників.

Враховуючи існуючу потребу в заповненні цієї прогалини наукових знань, **метою** статті визначено питання позасудового захисту права власності на земельні ділянки в Україні, що зумовлені встановленням меж земельних ділянок в натурі (на місцевості) відповідними органами місцевого самоврядування територіальних громад.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до ст. 107 Земельного кодексу України (далі – ЗК України) основою для відновлення меж є дані земельно-кадастрової документації. У разі неможливості виявлення дійсних меж їх встановлення здійснюється за фактичним використанням земельної ділянки. Якщо фактичне використання ділянки неможливо встановити, то кожному виділяється однакова за розміром частина спірної ділянки. У випадках, коли в такий спосіб визначення меж не узгоджується з виявленими обставинами, зокрема з встановленими розмірами земельних ділянок, то межі визначаються з урахуванням цих обставин.

Аналізуючи нормативні приписи даної статті кодифікованого акту, що регулює відносини з приводу набуття, реалізації та охорони прав володіння, користування та розпорядження землею громадянами в Україні, слід зауважити, що останні фактично називають два основні критерії відновлення меж земельних ділянок, а саме: юридичний (або нормативний), що виявляється у перенесенні даних земельно-кадастрової документації на місцевість, та фактичний, який виявляється за умови відсутності земельно-кадастрової документації, коли визначення меж земельних ділянок відбувається з урахуванням загальноприйнятих принципів, визначених нормами ЗК України, правил добросусідства, рівності та справедливості, шляхом фактичного встановлення меж землекористування з подальшою фіксацією у земельно-кадастровій документації.

Поряд з цим ст. 152 ЗК України зазначає, що держава забезпечує громадянам та юридичним особам рівні умови захисту прав власності на землю. Власник земельної ділянки або землекористувач може вимагати усунення будь-яких порушень його прав на землю, навіть якщо ці порушення не пов'язані з позбавленням права володіння земельною ділянкою, і відшкодування завданих збитків. Захист прав громадян на земельні ділянки здійснюється шляхом: визнання прав; відновлення стану земельної ділянки, який існував до порушення прав, і запобігання вчиненню дій, що порушують права або створюють небезпеку порушення прав тощо.

Земельні спори вирішуються судами, органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади з питань земельних ресурсів. Частини 3 та ч. 4 ст. 158 ЗК України стверджують, що *органи місцевого самоврядування вирішують земельні спори у межах населених пунктів щодо меж земельних ділянок, які перебувають у власності і користу-*

ванні громадян, та додержання громадянами правил добросусідства, а також спори щодо розмежування меж районів у містах. *Органи виконавчої влади з питань земельних ресурсів вирішують земельні спори щодо меж земельних ділянок за межами населених пунктів, розташування обмежень у використанні земель та земельних сервітутів.*

Стаття 159 ЗК України пропонує такий порядок розгляду земельних спорів саме органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади з питань земельних ресурсів. Так, земельні спори розглядаються органами виконавчої влади з питань земельних ресурсів та органами місцевого самоврядування на підставі заяви однієї із сторін у місячний термін з дня подання заяви. Земельні спори розглядаються за участю зацікавлених сторін, які повинні бути завчасно повідомлені про час і місце розгляду спору. У разі відсутності однієї із сторін при першому вирішенні питання і відсутності офіційної згоди на розгляд питання розгляд спору переноситься. Повторне відкладання розгляду спору може мати місце лише з поважних причин. Відсутність однієї із сторін без поважних причин при повторному розгляді земельного спору не зупиняє його розгляд і прийняття рішення. У рішенні органу місцевого самоврядування або органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів визначається порядок його виконання. Рішення передається сторонам у 5-денний термін з часу його прийняття.

Відповідно до п. 4. Постанови Пленуму Верховного Суду України «Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ» від 16 квітня 2004 р. № 7 згідно зі ст. 158 Земельного кодексу України суди розглядають справи за спорами про межі земельних ділянок, що перебувають у власності чи користуванні громадян-заявників, які не погоджуються з рішенням органу місцевого самоврядування чи органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів. Зазначені спори підлягають розгляду місцевими судами незалежно від того, розглядалися вони попередньо органом місцевого самоврядування або органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів чи ні. Рішення цих органів щодо такого спору не може бути підставою для відмови в прийнятті заяви чи для закриття провадження в порушеній справі.

Отож, узагальнення судової практики, що знаходить відображення у вищевказаній постанові Пленуму Верховного Суду України, вказує на те, що органи місцевого самоврядування наділені повноваженнями визначати межі земельних ділянок. Як би там не було, ні ЗК України, ні інші норми матеріального чи процесуального права України не уповноважують суди самостійно встановлювати межі земельних ділянок; останні лише вирішують спори, предметом яких є існуючі межі земельних ділянок або порядок їх встановлення чи зміни. Власне встановлення меж земельних ділянок на місцевості здійсню-

ють спеціально уповноважені органи виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Відповідно до п. 30 Положення про управління (відділ) Держкомзему в районі, затвердженого наказом Державного комітету України із земельних ресурсів від 17 червня 2008 р. № 123, Держкомзем організовує розгляд звернень громадян з питань, що належать до його компетенції, забезпечує в межах своєї компетенції виявлення та усунення причин виникнення скарг громадян; організовує в установленому порядку виконання землевпорядних робіт і проведення державної інвентаризації земель (п. 12).

Як зазначає Г.І. Балюк, однозначно стверджувати, що під органами виконавчої влади з питань земельних ресурсів, які вирішують земельні спори, законодавець розуміє Держкомзем України та єдину систему державних органів земельних ресурсів, у нас немає достатніх підстав. Зокрема, серед повноважень Держкомзему України, визначених Положенням про нього, не закріплено повноваження щодо вирішення земельних спорів [3, с. 496]. Відповідним чином проаналізувавши положення Постанови Кабінету Міністрів України від 19 березня 2008 р. № 224 «Про затвердження Положення про Державний комітет України із земельних ресурсів», доходимо висновку, що Державний комітет України із земельних ресурсів відповідно до покладених на нього завдань організовує розгляд звернень громадян з питань, що належать до його компетенції, забезпечує в межах своїх повноважень виявлення та усунення причин виникнення скарг громадян (п. 39 Постанови).

Держкомзем забезпечує реалізацію державної політики та управління у сфері регулювання земельних відносин, використання, відтворення, охорони та проведення моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру, провадження *топографо-геодезичної та картографічної діяльності* (топографо-геодезична і картографічна діяльність – це наукова, виробнича, управлінська та інша діяльність юридичних і фізичних осіб, спрямована на вивчення параметрів фігури Землі, створення державної астрономо-геодезичної і гравіметричної мереж України, геоінформаційних систем, топографічних та кадастрових карт (планів) – абзац 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність» від 23 грудня 1998 р.), а також міжгалузеву координацію та державне регулювання у сфері встановлення меж області, району, міста, району в місті, села і селища. Де-юре вищевказані нормативно-правові акти не уповноважують Держкомзем та його регіональні органи на розв'язання земельних спорів, однак факт, що ці органи розглядають скарги громадян, вказує на ту обставину, що ці органи наділені повноваженнями приймати процесуальні рішення, якими розв'язуються спори між громадянами.

На відміну від Земельного кодексу України Земельний кодекс Російської Федерації (п. 1 ст. 64) передбачає єдиний порядок розгляду земельних спорів – судовий. Це положення має імперативний характер. Воно виключає розгляд земельних спорів із відання органів державного управління [6, с. 264]. З одного боку, це суттєво спрощує процес захисту земельних прав громадян, а з іншого – безпідставно обтяжує судову гілку влади розглядом значної кількості справ, приводом до яких стали спори з приводу встановлення у натурі меж земельних ділянок, які (межі) так чи інакше визначають органи виконавчої влади чи місцевого самоврядування, з тим лише застереженням, що під час провадження у справі у суді орган виконавчої влади чи місцевого самоврядування виступає у якості третьої сторони. Посадові особи цих органів запрошуються як спеціалісти до розгляду у даній справі, тоді як у випадку розгляду скарги, що виникає внаслідок спору з питань встановлення в натурі меж земельної ділянки, такий орган самостійно приймав би рішення про встановлення таких меж.

Ретельний розбір питання виконання робіт із встановлення меж земельних ділянок у натурі (на місцевості) безпосередньо пов'язаний із віднесенням даного виду робіт до землевпорядної діяльності певних органів, підприємств та установ, а також їх робітників і службовців.

Згідно з абз. 5 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про землеустрій» від 22 травня 2003 р. землеустрій – це сукупність соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин та раціональну організацію території адміністративно-територіальних утворень, суб'єктів господарювання, що здійснюються під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил. А вже п. 6 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про землеустрій» визначає, що межування земель – це комплекс робіт із встановлення чи відновлення в натурі (на місцевості) меж адміністративно-територіальних утворень, меж земельних ділянок власників, землекористувачів, у тому числі орендарів, із закріпленням їх межовими знаками встановленого зразка. Землеустрій забезпечує встановлення і закріплення на місцевості меж земельних ділянок власників і землекористувачів (п. «в» ч. 1 ст. 2).

Згідно з абз. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про землеустрій» види робіт із землеустрою – обстежувальні, вишукувальні, топографо-геодезичні, картографічні, проектні та проектно-вишукувальні роботи, що виконуються з метою складання документації із землеустрою.

Отже, можна підсумувати, що встановлення меж земельних ділянок в натурі (на місцевості) є складовою землеустрою.

Пункт «а» ч. 1 ст. 19 Закону України «Про землеустрій» вказує, що до повноважень сільських, селищних, міських рад у сфері землеу-



строю на території сіл, селищ, міст належать організація і здійснення землеустрою. Пункт «г» ч. 1 ст. 20 Закону зазначає, що землеустрій проводиться в обов'язковому порядку на землях усіх категорій незалежно від форми власності в разі встановлення в натурі (на місцевості) меж земель, обмежених у використанні і обмежених (обтяжених) правами інших осіб (земельні сервітути). У п. «а» ч. 1 ст. 22 вказаного Закону вказано, що землеустрій здійснюється на підставі рішень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо проведення робіт із землеустрою. Таким чином, аби здійснити заходи з межування земель, тобто встановлення меж земельних ділянок в натурі (на місцевості) (незалежно від того, чи це роботи виконуються вперше та пов'язані із виготовленням земельно-кадастрової документації чи перенесення даних останньої на місцевість), органу місцевого самоврядування слід прийняти рішення про виконання таких робіт, а вже потім виконати власне такі землевпорядні роботи.

За п. «е» ч. 2 ст. 25 Закону України «Про землеустрій» документація із землеустрою розробляється у вигляді програм, схем, проектів, спеціальних тематичних карт, атласів, *технічної документації*. Одним із таких видів документів із землеустрою є *проект землеустрою щодо створення нових та впорядкування існуючих землеволодінь і землекористувань*.

Стаття 184 ЗК України передбачає, що землеустрій охоплює встановлення в натурі (на місцевості) меж земельних ділянок; проведення топографо-геодезичних, картографічних, ґрунтових, геоботанічних та інших обстежень і розвідувань земель. Ці положення засвідчують, що за результатами встановлення меж земельних ділянок в натурі, що є наслідком вирішення земельних спорів у позасудовому порядку (за відсутності судової гілки влади у розгляді спору), органи місцевого самоврядування окрім фактичних обмірів зобов'язані скласти відповідні картографічні документи, які мають стати доказами або обґрунтуванням (спростуванням) викладених у скарзі фактів.

У той же час розуміння суті будь-якої діяльності можливе в системному зв'язку, який дозволяє розгледіти її зовнішні та внутрішні ознаки, а також взаємозв'язку. Відтак розуміння робіт із землеустрою потребує з'ясування можливості виконання цих робіт.

Пункт 33 ч. 3 ст. 9 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 1 червня 2000 р. [10] *ліцензуванню підлягають господарська діяльність з проведення робіт із землеустрою, землеоціночних робіт та земельних торгів*.

Хоча підпункт 11 п. 2.1. Ліцензійних умов провадження господарської діяльності щодо проведення землевпорядних та землеоціночних робіт, затверджених наказом Державного комітету України по земельних ресурсах від 5 серпня 2009 р. № 423 (далі – Ліцензійні умови) [8], вказує на те, що землевпорядні роботи охоплюють розро-

блення технічної документації із землеустрою щодо встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості) (крім топографо-геодезичних та картографічних робіт), об'єктивний розгляд будь-якого спору з приводу встановлення меж земельних ділянок в натурі потребує виконання відповідних картографічних робіт, оскільки визначення меж в натурі повинно засвідчуватися відповідним документальним оформленням.

На нашу думку, доцільним було б узгодити норми законодавчих актів стосовно можливості здійснення топографо-геодезичних та картографічних робіт суб'єктами господарювання, що виконують роботи із землеустрою. Розуміючи всю важливість як землевпорядних, так і топографо-геодезичних та картографічних робіт, необхідно доповнити ст. 5 Закону України «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність» частиною, у якій уточнити статус фізичних та юридичних осіб як суб'єктів топографо-геодезичної і картографічної діяльності, а також визначити умови, у яких останні можуть здійснювати таку діяльність. Завбачливим було б вилучення з Ліцензійних умов такого застереження, як «крім топографо-геодезичних та картографічних робіт», оскільки дії із землеустрою фактично охоплюють топографо-геодезичні та картографічні роботи.

Враховуючи сказане, вважаємо, що землеустрій має включати заходи зі здійснення топографо-геодезичної та картографічної діяльності (що є ланкою нижчого рівня у системі взаємозв'язків), тим самим забезпечуючи реалізацію заходів вищого рівня – соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин. До того ж вирішення спорів, що виникають у зв'язку з відсутністю чітких меж земельних ділянок в натурі, зумовлює виконання суб'єктами, які наділені правами розв'язувати такі спори, правами на виконання робіт на місцевості, пов'язаних із визначенням координат меж земельних ділянок та встановленням відповідних межових знаків, а також документальне оформлення таких дій, що виявляється у побудові відповідних карт та схем. Отож, межування земель не може обійтися без виконання топографо-геодезичних та картографічних робіт уповноваженими посадовими особами.

У свою чергу, Закон України «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність» від 23 грудня 1998 р. [9] поряд з державними органами влади та управління визначає, що суб'єктом топографо-геодезичної і картографічної діяльності є юридичні та фізичні особи відповідно до цього Закону та інших нормативно-правових актів. Поряд з цим залишається осторонь питання, які саме фізичні та юридичні особи мають право на виконання топографо-геодезичних та картографічних робіт, які пред'являються вимоги для провадження ними такого виду господарської діяльності, тим більше виконання такого роду робіт

органами місцевого самоврядування, які не є державними органами.

Знаємо, що органи місцевого самоврядування не належать до державних органів влади, на що вказує ст. 6 Конституції України, де прямо прописано, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Крім того, ст. 5 Основного Закону чітко розмежовує державну владу та місцеве самоврядування, окреслюючи норму про те, що народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Звідси можна зробити єдино можливий у цій ситуації висновок про те, що органи місцевого самоврядування не уповноважені на здійснення топографо-геодезичної і картографічної діяльності, яка, у свою чергу, є невід'ємним елементом робіт із землеустрою.

Підпункт 9 п. «б» ч. 1 ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. вказує, що *до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать організація і здійснення землеустрою, погодження проектів землеустрою та здійснення контролю за впровадженням заходів, передбачених документацією із землеустрою* (підпункт 10 п. «б» ч. 1 ст. 33). Виходячи з положень даної статті, можна дійти висновку про те, що посадові особи виконавчих органів сільських, селищних, міських рад повинні здійснювати заходи із встановлення в натурі (на місцевості) меж земельних ділянок у межах населених пунктів.

Таким чином, положення ряду законодавчих актів суперечать один одному, внаслідок чого страждають прості громадяни, селяни, власники клаптиків землі у селах, де окрім сільського голови немає інших органів влади та управління. Саме до сільського чи селищного голови адресуються звернення окремих громадян з приводу встановлення меж земельних ділянок в натурі.

Зіткнувшись з юридичною практикою розгляду такого роду заяв, громадянин потрапляє у таку ситуацію, яка жодним чином не є казуїстичною, скоріше систематичною.

Пункт 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. розуміє під заявою звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Клопотання – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо. У той же час у відповідності до п. 3 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про звернення громадян» скарга розуміється як звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (без-

діяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб. Тобто громадяни з приводу визначення меж земельних ділянок в натурі мають звертатися до органів місцевого самоврядування саме зі скаргою, оскільки, на суб'єктивну думку громадянина, має місце порушення його права власності на володіння, користування чи розпорядження земельною ділянкою у встановлених межах.

Частина 2 ст. 5 Закону України «Про звернення громадян» встановлює загальні вимоги до звернення: у останньому має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги.

Стаття 19 Закону України «Про звернення громадян» прямо зазначає, що органи державної влади і місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, засоби масової інформації, їх керівники та інші посадові особи в межах своїх повноважень зобов'язані об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги; забезпечувати поновлення порушених прав, реальне виконання прийнятих у зв'язку з заявою чи скаргою рішень; письмово повідомляти громадянина про результати перевірки заяви чи скарги і суть прийнятого рішення.

Не акцентуючи увагу на реквізитах заяви (за вихідне приймаємо положення, що заява оформлена з дотриманням вимог ст. 5 Закону України «Про звернення громадян»), зосередимося на її змісті та порядку розгляду по суті справи. Так, юридична практика рясніє подібного роду зверненнями до органів місцевого самоврядування. Розглянемо один із таких прикладів. Гр. О звертається із скаргою такого змісту:

«Моєму дідові гр. О у відповідності до чинного на той час законодавства колгоспом було надано у користування присадибну ділянку в с. В-ка по вул. Х-цька 3. Право власності на вказану ділянку оформлено не було, оскільки згідно з Земельним кодексом Української РСР на той час була відсутня приватна власність на землю. На зазначеній земельній ділянці, розташованій по вул. Х-цька 3 в с. В-ка, був побудований будинок, в якому проживав мій покійний дід – гр. О., а присадибна ділянка постійно оброблялася. Після її смерті даний будинок перейшов у користування моїм батькам, які разом зі мною продовжували постійно обробляти земельну ділянку. Згодом будинок було розібрано.

Після смерті мого батька – гр. З відкрилася спадщина на належний йому житловий будинок № 19 по вул. Х-цька у с. В-ка Н-ського району Н-ської області та інше рухоме і нерухоме майно, яке він заповідав мені. Таким чином, я продовжила використовувати земельну ділянку по вул. Х-цька 3 в с. В-ка Н-ського району Н-ської області, постійно обробляючи її.

Як мені стало відомо, мій сусід гр. Д. вирішив оформити право власності на сусідній земельний наділ, який межує з моєю земельною ділянкою, яку я продовжую постійно обробляти протягом останніх понад 25 років. Під час збору документів на оформлення права власності на земельну ділянку, що розташована за адресою с. В-ка Н-ського району Н-ської області по вул. Х-цька, 5, останній запросив спеціалістів приватного підприємства, які мали б здійснити обмір земельної ділянки, що підлягала передачі у приватну власність гр. Д.

При цьому гр. Д., користуючись тим, що працівники приватного підприємства, які здійснювали обмір земельної ділянки за адресою В-ка Н-ського району Н-ської області по вул. Х-цька, 5, не могли побачити явно виражену межу між моєю земельною ділянкою та земельною ділянкою, на яку вирішив отримати право власності гр. Д., оскільки обміри земельної ділянки проходили в зимовий період 2008–2009 рр. (зима була сніжною, і земля була покрита значним шаром снігу), повідомив працівникам даного підприємства про те, що межа між його та моєю земельною ділянкою проходить по краю його жилого будинку, а не по фактично існуючій земельній межі, що включає лінію забудови господарських приміщень гр. Д. та фактичну межу між земельними ділянками гр. Д. та моєю, яку чітко можна побачити.

Таким чином, гр. Д. ввів в оману та не повідомив працівників приватного підприємства про реально існуючу межу земельних ділянок, внаслідок чого намагається отримати у приватну власність земельну ділянку, що частково охоплює земельний наділ, яким користуюсь я, чим значно порушує мої права на користування та розпорядження земельною ділянкою, оскільки я також висловлюю бажання отримати у приватну власність земельну ділянку за адресою с. В-ка Н-ського району Н-ської області по вул. Х-цька, 3, на яку я маю право згідно зі ст. 119 Земельного кодексу, оскільки добросовісно, відкрито і безперервно користуються нею – обробляю дану земельну ділянку вже понад останні 25 років.

Гр. Д. не повідомив мене про те, що відбудеться обмір земельних ділянок, чим грубо порушив моє право на користування земельною ділянкою, фактично створив перешкоди мені у набутті права на землю у тій її межі, яку я обробляю. Тому категорично заперечую проти встановлення таких меж земельної ділянки гр. Д.

Наполягаю на необхідності проведення у моїй присутності вимірів та зйомки земельної ділянки, складення відповідного плану ділянок, яку обробляю на сьогоднішній день я та яку виявляє бажання отримати у власність гр. Д., аби не допустити порушень прав на отримання земельних ділянок у власність.

На підставі вищевикладеного, відповідно до Конституції України від 28.06.1996 р., Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 р., Закону України „Про звернен-

ня громадян” від 02.10.1996 р., Земельного кодексу України від 25.10.2001 р., прошу Вас розглянути дану скаргу по суті, призупинити процес отримання права власності на земельну ділянку гр. Д., оскільки я категорично не погоджую межі його земельної ділянки, що межує з земельною ділянкою, яку обробляю я, вирішити питання про витребування у гр. Д. копії плану його земельної ділянки і визначити межі моєї земельної ділянки за фактично існуючою межею. А також врахувати скаргу під час надання дозволу на отримання права власності на земельну ділянку гр. Д. аби не допустити порушень чинного законодавства України, прав, свобод та законних інтересів громадян під час отримання права власності на земельні ділянки.

Про результати розгляду моєї скарги прошу повідомити мене у встановлені законодавством України строки.»

За результатами розгляду такого звернення орган місцевого самоврядування надсилає на адресу заявниці відповідь, оформлену у вигляді акту (про що свідчить назва документу та наявність трьох підписів членів комісії), змістом якого є лише одне речення: «Під час перевірки Вашої заяви спору не виявлено». Це при тому, що сторони, які беруть участь у земельному спорі, мають право знайомитися з матеріалами щодо цього спору, робити з них виписки, брати участь у розгляді земельного спору, подавати документи та інші докази, порушувати клопотання, давати усні і письмові пояснення, заперечувати проти клопотань та доказів іншої сторони, одержувати копію рішення щодо земельного спору й оскаржувати рішення в разі незгоди з ним. Логічним постає питання, а де ж визначення на місцевості меж земельних ділянок, межових ліній, встановлення межових знаків, погодження сторін спору тощо, зрештою, саме рішення (адже пам'ятаємо, що актом оформлюються не рішення, а дії). Відсутні схеми встановлення меж земельних ділянок в натурі та перенесення їх на карти та схеми. Такі приклади непоодинокі та свідчать про необізнаність представників виконавчих органів сільських, селищних рад з проблемами землі. Як наслідок, з подібними зверненнями громадяни звертаються до органів внутрішніх справ України, які відволікаються на вирішення земельних питань, не властивих даним органам, відволікаючи працівників від виконання безпосередніх обов'язків, пов'язаних із боротьбою зі злочинністю та охороною громадського порядку.

Для виконання зазначених заходів органами місцевого самоврядування потрібні відповідні фахівці, тобто особи, які мають відповідну освіту та спеціальну кваліфікацію, закінчили вищий навчальний заклад за спеціальностями «землепорядкування» або «землепорядкування та кадастр», що дозволяє виконувати відповідні операції та дії, спрямовані на виконання дій із землеустрою та встановлення земельних меж зокрема. Вважаємо, що у сучасних перехідних умовах

виникає потреба у кваліфікованих працівниках зазначених спеціальностей у органах місцевого самоврядування, перш за все у виконавчих комітетах сільських, селищних рад, де органи місцевого самоврядування нерідко ототожнюються виключно з головою відповідної ради та секретарем.

Ще одним правовим питанням постає наявність у складі таких комісій відповідним чином оформлених землепорядників та отриманих ліцензій на здійснення робіт із землеустрою.

На нашу думку, безмежна кількість відомчих нормативно-правових актів, які досить часто суперечать один одному, не свідчать про наявність правової держави; невиконання цих норм заперечує існування правового порядку, а відтак і держави, у якій орієнтирами існування та розвитку останньої є право та закон. Тому вважаємо необхідним прийняття відомчого нормативно-правового акту, який буде зареєстрований у Міністерстві юстиції України і міститиме порядок встановлення меж земельних ділянок як у правовстановлюючих документах, так і на місцевості, а також орієнтовний порядок розгляду заяв та скарг громадян з приводу встановлення меж земельних ділянок в натурі (на місцевості), відобразить типовий алгоритм дій посадових осіб органів місцевого самоврядування з розгляду таких спірних питань, які останнім часом набирають все більших та більших обертів.

Абзац 2 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність» від 23 грудня 1998 р. [7] зазначає, що кадастрові зйомки – це комплекс робіт, спрямованих на вивчення необхідних топографічних елементів місцевості щодо пунктів геодезичної мережі (зокрема меж землеволодінь, землекористувачів з їх найменуваннями, кількісними та якісними показниками) і нанесення їх на планшет для створення планів (карт), що служать основою для різних кадастрів. Кадастрова зйомка включає геодезичне встановлення меж земельної ділянки; погодження меж земельної ділянки з суміжними власниками та землекористувачами; відновлення меж земельної ділянки на місцевості. Звідси доходимо висновку про те, що елементи топографо-геодезичної та картографічної діяльності входять до складу робіт із землеустрою. Поряд з цим перші відокремлюються від останніх, що створює небажані перешкоди на шляху реалізації суб'єктивних прав громадян на володіння, користування та розпорядження земельними ділянками, адже суб'єкти, які отримали право на здійснення робіт із землеустрою, не мають права виконувати топографо-геодезичні та картографічні роботи. Тому вважаємо, що постає об'єктивна необхідність узгодження норм Закону України «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність» та Земельного кодексу України та Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності». Особливої уваги заслуговують юридичні дозво-

ли суб'єктам органів місцевого самоврядування на здійснення землепорядних робіт. Крім цього, необхідно наголосити на тій обставині, що органи місцевого самоврядування просто змушені виконувати кадастрові зйомки під час встановлення меж земельних ділянок у натурі, адже без цього неможливо об'єктивно визначити координати меж земельних ділянок.

Стаття 198 ЗК України зазначає, що кадастрові зйомки – це комплекс робіт, виконуваних для визначення та відновлення меж земельних ділянок. У зв'язку з тим, що кадастрові роботи є складовим елементом землеустрою, останні мають право здійснювати органи місцевого самоврядування. Однак враховуючи ту обставину, що кадастрова зйомка є складовою топографо-геодезичної та картографічної діяльності, така зйомка не може здійснюватися органами землеустрою, оскільки чинне законодавство, підкреслюючи її важливість, позбавляє ряд органів, зокрема місцевого самоврядування, у здійсненні цих заходів, а відтак і ефективної реалізації державної політики у сфері землеустрою.

**Висновки.** Підсумовуючи, маємо зазначити, що юридична практика є своєрідним мірилом якості нормативно-правових актів, вона відкриває недоліки нормативного регулювання фактичних суспільних відносин, пов'язаних із встановленням відповідних нормативних приписів. Таким чином, правозастосовна діяльність дозволяє визначити колізії та прогалини нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини, у даному разі ті, що пов'язані зі здійсненням права власності на земельні ділянки, зокрема встановлення меж цих ділянок в натурі. Узагальнення результатів юридичної діяльності повинно слугувати поштовхом до законодавчої ініціативи, пов'язаної із розробкою та прийняттям нормативно-правових актів, які мають заповнити відповідні прогалини чи усунути колізії, які виникають через неузгодженість норм законодавчих актів. Окреслені проблемні питання потребують негайного законодавчого врегулювання, інакше такий стан справ просто призведе до ряду невиправданих (і при цьому цілком законних, оскільки ґрунтуватимуться вони на чинних нормах) рішень, які призводитимуть до порушень прав землевласників, землеволодільців та землекористувачів.

#### ***Бібліографічні посилання***

1. Про землеустрій : Закон України від 22 травня 2003 р. // ВВР. – 2003. – № 36. – Ст. 282.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // ВВР. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
3. Земельний кодекс України: Науково-практичний коментар / За ред. В.І. Семчика. – К., 2003.
4. Про затвердження положень про територіальні органи земельних ресурсів: Наказ Державного комітету України із земельних ресурсів від 17 червня 2008 р. № 123.
5. Про затвердження Положення про Державний комітет України із земельних



ресурсів: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 березня 2008 р. № 224.

6. Чубуков Г.В. Земельное право России: Учеб. для студ. высших учебных заведений. – М., 2002.

7. Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність: Закон України від 23 грудня 1998 р. // ВВР. – 1999. – № 5-6. – Ст. 46.

8. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності щодо проведення робіт із землеустрою, землеоціночних робіт: Наказ Державного комітету України по земельних ресурсах від 5 серпня 2009 р. № 423.

9. Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність: Закон України від 23 грудня 1998 р. // ВВР. – 1999. – № 5-6. – Ст. 46.

10. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 1 червня 2000 р. // ВВР. – 2000. – № 36. – Ст. 299.

*Надійшла до редакції 16.12.2011*

**М.І. Іванова**

кандидат економічних наук, доцент  
(*Національний гірничий університет*)

**В.Л. Смісова**

кандидат економічних наук, доцент  
(*Український державний  
хіміко-технологічний університет*)

**Р.В. Карпенко**

студент  
(*Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ*)

УДК 346.62:347.735

## **ФІНАНСОВИЙ МЕХАНІЗМ УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСОМ САНАЦІЇ БАНКІВ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ПОБУДОВИ**

У статті удосконалено визначення поняття «санация», розглянуто теоретичні підходи до структури фінансового механізму санация суб'єктів господарювання. Обґрунтовано специфіку та значення діагностування фінансової неплатоспроможності банків.

**Ключові слова:** оздоровлення банків, реабілітація, реструктуризація, санация, фінансовий механізм, фінансове оздоровлення.

В статье усовершенствовано определение понятия «санация», рассмотрены теоретические подходы к структуре финансового механизма санации субъектов хозяйствования. Обосновываются специфика и значение диагностирования финансовой неплатежеспособности банков.

**Ключевые слова:** оздоровление банков, реабилитация, реструктуризация, санация, финансовый механизм, финансовое оздоровление.

The article has improved the definition of sanitation. Theoretical approaches to the structure of the financial mechanism of

reorganization of business of entities. Substantiates the specificity and diagnostic value of financial insolvency of banks.

**Keywords:** *financial mechanism, financial recovery, recovery of the banks, restructuring, sanitation*

**Постановка проблеми.** В умовах розгортання економічної кризи у вітчизняній економіці актуальними є уточнення визначення економічної та юридичної сутності санації, поняття реструктуризації банків, впровадження нових методів діагностування банкрутства та удосконалення фінансового механізму санації. Обґрунтування теоретичних засад фінансового механізму санації банків виступає основою формування цілісного підходу до оздоровчих засобів у процесі управління діяльністю банківських установ.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій, в яких .** Дослідженнями питання фінансового механізму управління санацією на мікроекономічному рівні займалися такі вітчизняні вчені, як Д.С. Кисельов, В.П. Москаленко, Г.Г. Нам, О.В. Павловська, О.В. Шипунова. Науковці приділяли увагу аналізу проблем визначення поняття «санація», доцільності застосування фінансового механізму санації щодо суб'єктів господарювання, структури фінансового механізму санації [1, с. 18].

Незважаючи на те, що в банківській справі економічна категорія «фінансовий механізм» використовується часто (Б. Бобиль, Л. Варода, Ю. Заруба, О. Лисянська, Ю. Серпенінова), теоретичним проблемам побудови фінансового механізму санації банківських установ приділено недостатньо уваги, що гальмує вдосконалення фінансового оздоровлення банків, особливо в умовах кризи, та підтверджує актуальність даного дослідження.

**Метою** статті є удосконалення визначення поняття «санація», обґрунтування теоретичних засад процесу санації як основного інструмента управління фінансовою діяльністю банків.

**Виклад основного матеріалу.** В юридичній літературі найбільш розповсюдженим є визначення поняття «санація», наведене О.О. Терещенко. Вчений визначає її як систему фінансово-економічних, виробничо-технічних, організаційно-правових та соціальних заходів, спрямованих на досягнення чи відновлення платоспроможності, ліквідності, прибутковості і конкурентоспроможності підприємства-боржника в довгостроковому періоді [10, с. 36]. В основу даного визначення лягли погляди зарубіжних фахівців-економістів з питань антикризового управління – Н. Здравомислова, Б. Бекенферде та М. Гелінга [10]. Зазначений підхід втілює комплексне розуміння санації, є універсальним та всебічно висвітлює її економічну сутність.

В економічному словнику Габлера санація визначається як фінансово-економічне і виробничо-економічне керівництво щодо пла-

нування, управління, контролю, спрямоване на відновлення стійкої доходності підприємства, що знаходиться у стані кризи [8, с. 166]. С.Л. Благодетелева-Вовк завданнями санації вважає подолання негативних явищ, «вузьких місць» у діяльності підприємства, покращення його фінансового стану та забезпечення стабільного функціонування і подальшого розвитку [7, с. 19].

У вітчизняній юридичній літературі існує неоднозначне визначення понять санації та реструктуризації, основними причинами чого є :

- некритичне запозичення термінології із наукової літератури та законодавства інших країн;

- масовість проведення реструктуризаційних заходів із другої половини 90-х років ХХ ст. у контексті приватизаційних процесів, у ході чого реструктуризацію законодавчо закріплено як оздоровчий захід для неплатоспроможних суб'єктів господарювання;

- наявність колосальних обсягів заборгованості вітчизняних підприємств і необхідність її реструктуризації з метою оздоровлення тощо.

На нашу думку, «санація» та «реструктуризація» є самостійними категоріями, про що свідчать результати дослідження соціально-економічних та історичних передумов їх виникнення: для санації – необхідність захисту прав кредиторів у ситуації неплатоспроможності, збереження бізнесу і уникнення напруження у суспільстві; для реструктуризації – адаптація бізнесу до нової ринкової парадигми господарювання через пошук ефективної форми власності, організаційно-правової структури, методів управління.

Визначальною ознакою реструктуризації (навіть з етимології даного слова) є зміна – рух від старого до нового, а також повторюваність таких змін. Інколи її відносять до найголовніших функцій підприємства. Р. Боровецький вважає, що реструктуризація є зміною, яка має прогнозований, радикальний характер [2, с. 95].

Крім того, існують діаметрально протилежні погляди щодо співвідношення понять «фінансове оздоровлення» та «санація» у банківській сфері. Окремі автори тлумачать санацію як один із шляхів фінансового оздоровлення неспроможного суб'єкта господарювання, а інші – як фінансове оздоровлення, що виступає формою санації.

Законодавче визначення фінансового оздоровлення банків закріплено у Положенні про застосування НБУ заходів впливу за порушення банківського законодавства. Регулятором встановлено Спеціальний порядок здійснення заходів щодо фінансового оздоровлення банків, зокрема шляхом капіталізації. Положення про застосування НБУ заходів впливу за порушення банківського законодавства оперує терміном «санація» у вузькому розумінні, як одним із заходів збільшення капіталу банку за рахунок зовнішніх джерел [13].

Отже, поняття «оздоровлення» у вітчизняному законодавстві від-

повідас поняттю «санація», тому використовуватимемо зазначені категорії стосовно банків як тотожні.

Окремого дослідження потребує питання співвідношення визначень «санація» та «реабілітація» з огляду на певну популярність вживання останнього у вітчизняній економічній літературі (Г. Булкот, А. Леміш, А. Череп, О. Терещенко, А. Яценюк, З. Васильченко). В. Джунь зазначає, що останнє поняття у контексті визначення неплатоспроможності вперше з'явилося у роботах російських юристів на початку 90-х рр., проте далі постсоціалістичних країн воно не отримало поширення, насамперед через вузьке етимологічне значення [11, с. 227]. Поняття «реабілітація» традиційно вживається у теорії кримінального права та кримінальному законодавстві. Оскільки зміст реабілітації не відображає жодних зв'язків із фінансово-економічними аспектами відновлення платоспроможності боржника, то пропонуємо обмежити використання цього терміна щодо проблемних банків [2, с. 97].

Для забезпечення високого рівня ефективності санаційні заходи мають бути адекватними до зовнішніх умов господарювання. Сьогодні більшість зарубіжних та вітчизняних дослідників основною метою управління, насамперед фінансами, визначають не збільшення прибутковості чи підвищення конкурентоспроможності господарюючого суб'єкта, а зростання вартості капіталу і добробуту його акціонерів. Схожу думку знаходимо у Л.В. Мар'яненко, який спробував дати синтезоване визначення санації як комплексного застосування фінансово-економічних, виробничо-технічних, організаційно-правових та соціальних заходів з метою відновлення платоспроможності, ліквідності, прибутковості підприємства-боржника і, як наслідок, підвищення його ринкової вартості в довгостроковому періоді [9, с. 15]. Отже, йдеться не лише про необхідність відновлення та збереження бізнесу, а й створення передумов зростання його вартості, що є надзвичайно актуальним.

У межах проведеного нами дослідження навмисно поза увагою залишено генезу законодавчого визнання санації в Україні. Нормативно-правові акти містять дефінітивні норми, що покликані закріпити у найзагальнішому вигляді ключові ознаки певної юридичної категорії. У цьому контексті розуміння санації є далеким від її економічної сутності, хоча містить ряд важливих соціально-економічних аспектів.

Не можна стверджувати, що законодавче визначення санації навіть з юридичної точки зору є досконалим, проте одночасно вважаємо недоречними спроби окремих авторів критикувати його на предмет відсутності глибинного економічного змісту [5, с. 35-37].

Підсумовуючи вищевикладене, можна дати таке визначення санації: це механізм прийняття рішень, що ґрунтується на комплексі фінансово-економічних, виробничо-технічних, організаційно-правових

та соціальних заходів з приводу локалізації виявлених і попередження розвитку негативних тенденцій у діяльності підприємства-боржника, спрямованих на досягнення чи відновлення його платоспроможності, ліквідності, прибутковості і конкурентоспроможності.

Із розвитком ринкових відносин в Україні процес санації став стосуватися не лише підприємств, а й фінансово-кредитних установ. А оскільки визначення санації претендує на універсальність, то вважаємо за доцільне поширити його й на інших учасників господарських відносин, замінивши поняття «підприємство» в Законі України «Про санацію» на поняття «суб'єкт господарювання».

Слід зауважити, що лише деякі науковці досліджують специфіку застосування інституту банкрутства і санації щодо банківських установ. Це стосується праць з фінансової санації таких вчених, як С.Я. Єлецьких, Г.В. Тельнова, В.І. Зятковський, О.О. Терещенко.

Фінансовий механізм санації банків умовно можна уявити у вигляді чотирьох підсистем – функціональної, фінансової, організаційної й інституційної. Це дозволить оперативно й обґрунтовано приймати управлінські рішення на основі якісного та комплексного інформаційно-аналітичного забезпечення.

Функціональна складова характеризується універсальністю застосування процесу санації щодо різних суб'єктів господарювання. Вона включає санаційний аудит, планування санаційних заходів, антикризовий фінансовий контролінг. Зазначені заходи опосередковують початок санації та застосовуються практично одночасно протягом усього процесу оздоровлення банків [7, с. 165].

Оцінка санаційної спроможності виступає критерієм прийняття рішення про оздоровлення чи ліквідацію банків. Визначення потенційної життєздатності економічного суб'єкта є складовою санаційного аудиту, заснованого на Due Diligence – системі формування об'єктивного уявлення про об'єкт інвестування. Рекомендації фахівців зводяться до необхідності проведення санаційного аудиту у разі появи потенційних інвесторів із метою порівняння результатів планової і фактичної ефективності санації банків. Крім того, окремі санаційні заходи здійснюються у випадку продовження терміну санації чи її припинення.

Основоположною складовою фінансового механізму санації банків є планування санаційних заходів. План санації є дієвим інструментом відновлення довіри до банків, можливістю отримання підтримки від регулятора, залучення інвесторів. Вважаємо, що важливою характеристикою плану санації в умовах кризи має бути гнучкість, оскільки кризове становище не завжди є передбачуваним, що потребує оперативної реакції на зміни та наявні умови. Крім того, планування санаційних заходів буде стимулювати інвесторів, активніше діяти в про-

цесі оздоровлення банківської установи.

Фінансова підсистема є центральною складовою механізму санації банків та включає методи мобілізації фінансових ресурсів і впливу на фінансовий стан проблемних банків. До зазначених методів належать: підтримка ліквідності, підвищення рівня капіталізації, робота з проблемними активами, реструктуризація зобов'язань та оптимізація витрат. Одним із перших сигналів кризового стану вважається погіршення показників короткострокової ліквідності. Методами відновлення ліквідності банків є стимулювання зростання вхідного грошового потоку, в тому числі на основі отримання кредитів рефінансування, залучення коштів від акціонерів, вкладників, здійснення запозичень на міжбанківському й зовнішніх ринках, а також уповільнення вихідного грошового потоку.

Безумовно, підтримка ліквідності в кризових умовах діяльності банків є першочерговим кроком, але зазначені заходи здатні забезпечити лише короткостроковий ефект. Тому важливою є реалізація санаційних заходів із підвищення рівня капіталізації банків на основі визначення додаткової потреби в капіталі. Останнє припускає обов'язкове врахування можливого відтоку депозитних коштів та обсягу проблемних кредитів [4, с. 123].

Капіталізація банків виступає засобом зміцнення їх фінансового стану, відновлення довіри, залучення інвесторів, а також потужним джерелом фінансування інших санаційних заходів. Вона може здійснюватися як за рахунок внутрішніх (стимулювання капіталізації прибутку, оптимізації прибутку, оптимізації витрат, продажу активів), так і зовнішніх (збільшення статутного капіталу акціонерами банку, залучення субординованого боргу) джерел. Підвищенню рівня капіталізації банківської системи також сприяє поліпшення якості капіталу та забезпечення достатнього рівня покриття ним ризиків, що виникають у банків, в тому числі на основі вдосконалення структури капіталу.

Інструментарій фінансового оздоровлення банків включає заходи щодо проблемних активів, у першу чергу кредитів, які передбачають відчуження кредитного забезпечення, реструктуризацію боргу, ініціювання процедури банкрутства боржника, продаж проблемних кредитів спеціалізованим приватним і державним агентствам тощо.

До складу фінансової підсистеми механізму санації також входять засоби реструктуризації зобов'язань банку й оптимізації витрат, що сприяє внутрішньому оздоровленню даних економічних суб'єктів на основі скорочення вихідного грошового потоку та підтримання ліквідності.

Третя підсистема фінансового механізму санації банків – організаційна – включає засоби з оптимізації організаційно-функціональної структури банку, реорганізацію, управління кадровим потенціалом, інформаційними технологіями, реалізація яких помітно стимулює

процес фінансового оздоровлення банків [1, с. 19-21].

Санація займає центральне місце серед заходів, спрямованих на «оздоровлення» та виведення з фінансової кризи підприємства. Питання класифікації санації та аналогічних їй процедур в економічній висвітлено в працях О.В. Моцюк (див. рис. 1):

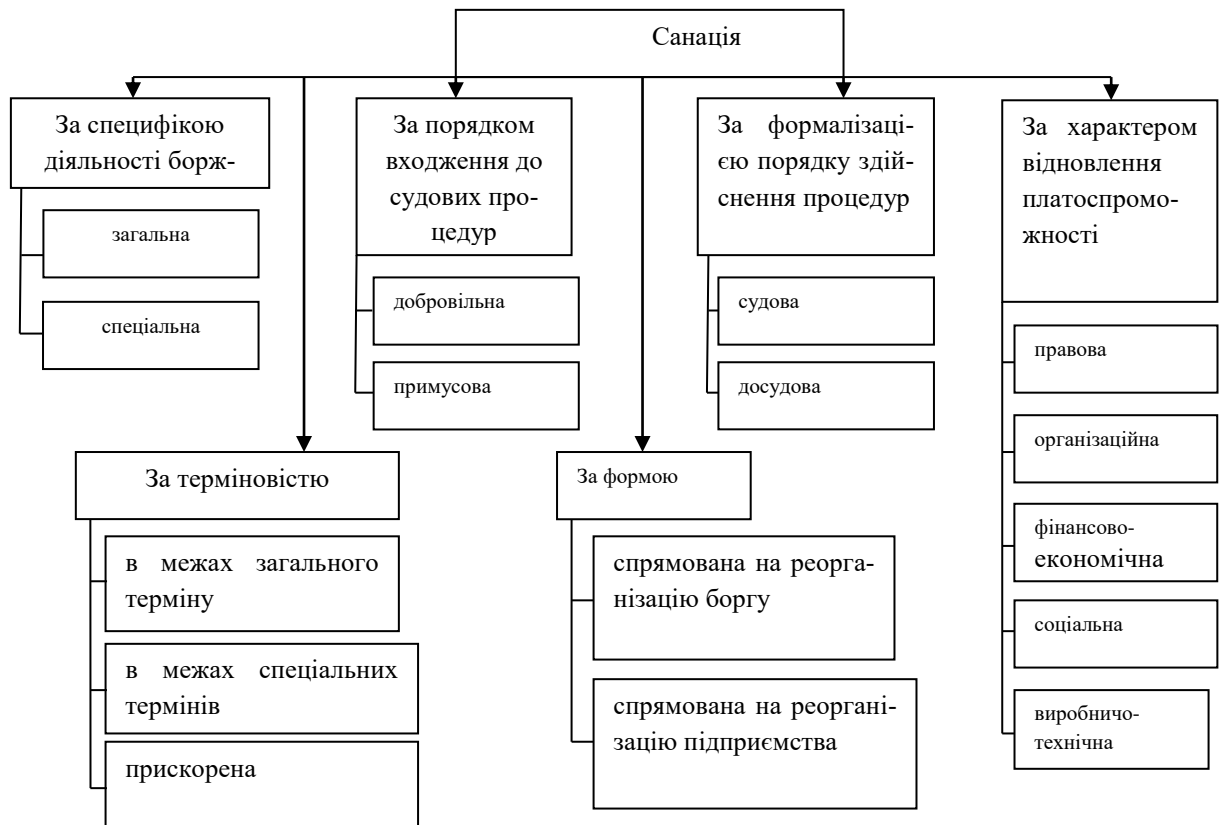


Рис. 1. Класифікація процедур санації.

На думку дослідника, наведена класифікація відповідає не лише теоретичним, але і практичним цілям, що полягають в удосконаленні відображення операцій, які здійснюються під час санації, у бухгалтерському обліку підприємства [3, с. 262].

О.В. Мозенков запропонував механізм управління процесом санації підприємств-банкрутів. Даний механізм передбачає побудову таблиць управлінських заходів, що дозволять розробити тактику виведення підприємства з кризового стану залежно від класу цієї кризи.

Методика формування санаційних заходів включає такі етапи:

- 1) визначення сфер діяльності підприємств, за допомогою яких відбудеться оперативна санація (методи дискримінантного аналізу);
- 2) розробка управлінських рішень щодо санації підприємства (методи вибору).

На першому етапі передбачається використовувати дискримінантну функцію, що дозволяє визначити, за рахунок яких сфер діяльності

підприємства у сформованій ситуації можна знизити ступінь розвитку кризових явищ. Крім того, встановивши взаємозв'язок між розробленими локальними інтегральними показниками і видами реструктуризації, передбачається встановити, який вид реструктуризації в даних умовах принесе найбільший ефект підприємству.

Метою другого етапу є розробка наборів конкретних заходів, які класифікуються залежно від ступеня розвитку кризи і певного виду реструктуризації.

О.В. Мозенков вважає, що такий механізм управління процесом санації дозволить підприємству оцінити ступінь розвитку кризових явищ, виявити джерела кризи, зробити припущення про тенденції розвитку кризових явищ у майбутньому і, виходячи з отриманих результатів, розробити комплекс тактичних заходів щодо локалізації чи попередження розвитку негативних тенденцій у діяльності [4, с. 125].



Рис. 2. Фінансовий механізм санації банків.

О.В. Іщенко влучно зауважує, що кожен із напрямів санації банків має декілька комплексних або альтернативних рішень, вибір яких залежить від фінансового стану проблемного банку та банківської системи.

У процесі санації банків актуалізуються питання оперативного й обґрунтованого прийняття управлінських рішень, що видається можливим за наявності якісного та комплексного інформаційного забезпечення. Це певною мірою аргументує початок дослідження фінансо-



вого механізму санації банків із функціональної складової, яка характеризується універсальністю щодо різних суб'єктів господарювання [1, с. 19-20].

Організаційна та функціональна підсистеми фінансового механізму санації об'єднуються поняттям «економіка», а інституційна та фінансова підсистеми – поняттям «право», тобто зазначений механізм будується на правових засадах та економічних інструментах.

Вважаємо, що фінансовий механізм санації повинен включати, по-перше, діагностування неплатоспроможності та банкрутства; по-друге, виявлення проблеми неплатоспроможності; по-третє, санаційні заходи.

З метою запобігання банкрутства застосовується процес його діагностування, що, на наш погляд, має найбільший ефект при використанні системи якісних показників до аналізу фінансового стану суб'єкта господарювання. Перевагою використання якісних показників є можливість отримання сигналів про виникнення або потенційну погрозу виникнення складностей з ліквідністю підприємства. Вони охоплюють такі суб'єктивні індикатори як зміну в управлінні й складі ключових працівників, господарських партнерів, затримку в строках виконання поточних платежів, зміну в складі засновників, зміну організаційно-правової форми господарювання, фінансування капіталомістких проектів тощо. Однак будь-яке прогнозне рішення подібного роду є суб'єктивним, а розраховані значення критеріїв мають скоріше інформаційний характер, ніж виступають спонукальним стимулом для прийняття негайних рішень.

А.П. Ковальов, ґрунтуючись на розробках західних аудиторських фірм і застосовуючи зазначені розробки до вітчизняної специфіки, запропонував дворівневу систему показників [12, с. 36].

До першого рівня належать критерії і показники, що мають несприятливі поточні значення або складна динаміка зміни яких свідчить про можливі майбутні фінансові труднощі, у тому числі й банкрутство. У другу групу входять критерії й показники, несприятливі значення яких не дають підстави розглядати поточний фінансовий стан як критичний. Разом з тим вони вказують, що за певних умов або неприйнятті дієвих заходів ситуація може різко погіршитися. До основних переваг цієї системи індикаторів можливого банкрутства можна віднести системний і комплексний підходи, а до недоліків – більш високий ступінь складності ухвалення рішення в умовах багатокритеріального завдання, інформативний характер розрахованих показників, суб'єктивність прогнозного рішення.

Слід підкреслити, що критичні значення цих критеріїв і показників повинні бути деталізовані за галузями і підгалузями, а їх розробка може бути виконана після нагромадження певних статистичних даних.

Коригування методик прогнозування банкрутства з урахуванням спе-

цифіки галузей та особливості формування оборотних коштів в Україні не дозволяють прямо використовувати критеріальні рівні коефіцієнтів платоспроможності (ліквідності й фінансової стабільності), що застосовуються у світовій практиці. Тому створення шкали критеріальних рівнів може спиратися лише на середні величини відповідних коефіцієнтів, розрахованих на основі фактичних даних однорідних підприємств (однієї галузі).

Вважаємо за необхідне використати у господарській практиці економічних суб'єктів методику коригування моделей прогнозування банкрутства з урахуванням специфіки галузей, яка розподіляє усі підприємства по класах кредитоспроможності [6], оскільки, з одного боку, для підприємств різних галузей застосовуються різні показники ліквідності, а з іншого – специфіка галузі припускає використання для кожного з них своїх критеріальних рівнів навіть за однаковими показниками. На наш погляд, необхідно застосовувати критеріальні значення показників окремо для кожної з цих галузей: промисловість, торгівельна діяльність (оптова й роздрібна), будівництво і проектування, наукова діяльність (наукове обслуговування). Це дозволить мінімізувати ризики, втрати і отримати значний позитивний результат.

**Висновок.** Проведений аналіз свідчить, що важливе суспільне значення процесів санації та реструктуризації для економіки України, відсутність досвіду та недосконалість законодавчої бази призвели до змішування зазначених понять і гострих дискусій серед науковців. Негативні наслідки для вітчизняної банківської справи мали некритичні запозичення економічної термінології, що суттєво гальмує розвиток і впровадження дієвих механізмів фінансового оздоровлення банків, насамперед у період кризи.

Санація та реструктуризація є окремими поняттями, хоча межі між ними досить умовні. Пріоритет під час позначення системи заходів, спрямованих на відновлення платоспроможності боржника, як в економічній літературі, так і в законодавстві України має належати поняттю «санація», а також його синоніму «фінансове оздоровлення», що повною мірою стосується банківської сфери.

Глибоке розуміння сутності та розмежування дефініцій «санація» і «реструктуризація» сприятиме вдосконаленню існуючих та розробленню нових механізмів, які забезпечуватимуть стабілізацію ситуації у банківській системі України

#### ***Бібліографічні посилання***

1. *Иценко О.В.* Фінансовий механізм санації банків: теоретичні аспекти побудови // Економіка, фінанси, право. – 2009. – № 11. – С. 18-22.
2. *Иценко О.В.* Санація та реструктуризація банків: теоретичне розмежування дефініцій // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 8. – С. 94-97.
3. *Моцюк О.В.* Пропозиції щодо вдосконалення облікового відображення санації та банкрутства підприємства // Економічний простір. – 2008. – № 15. – С. 258-263.
4. *Мозенков О.В.* Механізм управління процесом санації підприємств-банкрутів

// Актуальні проблеми економіки. – 2009. – № 6 (96). – С. 122-126.

5. *Ищенко О.В.* Генеза економічної сутності санації господарюючих суб'єктів // Формування ринкових відносин в Україні. – 2008. – № 10 (89). – С. 32-37.

6. *Іванова М.І., Потьомкін Д.М.* Порівняння методів діагностування банкрутства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Ekpr/2009\\_31/Zmist/17PDF.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ekpr/2009_31/Zmist/17PDF.pdf).

7. *Благодетельева-Вовк С.Л.* Управління фінансовою санацією підприємств: Навч. посіб. – К., 2006.

8. Экономика и право: Энциклопедический словарь Габлера / Пер. с нем.; Под общ. ред. А.П. Горкина, Н.Л. Тумановой, Н.Н. Шаповаловой и др. – М., 1998.

9. *Мар'яненко Л.В.* Особливості та передумови провадження санаційних процесів на підприємствах України // Економіка. Фінанси. Право. – 2007. – № 10. – С. 14-21.

10. *Терещенко О.О.* Управління фінансовою санацією підприємств: Підруч. – К., 2006.

11. *Джунь В.В.* Інститут неспроможності: світовий досвід розвитку і особливості становлення в Україні. – К., 2006.

12. *Ковалев А.П.* Диагностика банкротства. – М., 1995.

13. Про затвердження Положення про застосування Національним банком України заходів впливу за порушення банківського законодавства від 28.08.2001 № 369 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

*Надійшла до редакції 06.02.2012*

**О.С. Бондар**

здобувач

(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 349.2

## ЮРИДИЧНІ ГАРАНТІЇ ТРУДОВИХ ПРАВ ПРАЦІВНИКІВ ПІД ЧАС ЗВІЛЬНЕННЯ ЗА НЕВІДПОВІДНІСТЬ ЗАЙМАНІЙ ПОСАДИ

Розглянуто питання юридичних гарантій трудових прав працівників під час звільнення за невідповідність займаній посаді, проаналізовано наукові погляди щодо сутності гарантій та правових механізмів гарантування, а також відповідні нормативно-правові акти.

**Ключові слова:** юридичні гарантії, правові механізми, нормативно-правові акти, трудові права.

Рассматриваются вопросы юридических гарантий трудовых прав работников во время увольнения на основании несоответствия должности. Анализируются научные взгляды относительно сущности гарантий и правовых механизмов гарантирования, а также соответствующие нормативно-правовые акты.

**Ключевые слова:** юридические гарантии, правовые механизмы, нормативно-правовые акты, трудовые права.

The article deals with the issues of legal guarantees of staff labour rights at the time of incompetent employees discharge. Scientific outlook concerning the essence of the guarantees and legal

mechanisms guaranteeing and normative and legal acts are analyzed.

**Keywords:** *legal guarantees, legal mechanisms, normative and legal acts, labour rights.*

**Постановка проблеми.** Світова фінансова криза та її наслідки для економіки України призвели до різкого зростання безробіття та численних позовів з приводу незаконних звільнень працівників. Вказана ситуація наче лакмусовий папір вказала на недосконалість чинного механізму гарантування належної реалізації та захисту трудових прав працівників під час їх звільнення за ініціативою роботодавця не тільки на підставі п. 1 ст. 40 КЗпП України, але й звільнення за п. 2 зазначеної статті при виявленій невідповідності працівника займаній посаді або виконуваній роботі, у зв'язку з недостатньою кваліфікацією або станом здоров'я, які перешкоджають продовженню даної роботи (далі – звільнення за невідповідність займаній посаді) [1], оскільки під час прийняття рішення про звільнення за вказаними підставами прагматичний суб'єктивізм роботодавця все ще залишається головним. Разом з тим слід нагадати, що одним із пріоритетів трудового законодавства України є його спрямування на забезпечення правових гарантій у процесі реалізації громадянами права на працю та його гідний захист, зокрема й від незаконного звільнення. Тому важливо дослідити існуючі юридичні гарантії трудових прав працівників під час їх звільнення за невідповідність займаній посаді та запропонувати шляхи їх удосконалення в сучасних умовах.

**Аналіз публікацій, яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Питання стосовно підстав розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця та дотримання гарантій працівників у цих процедурах свого часу були предметом досліджень М.Г. Александрова, А.П. Александрової, П.В. Анісімова, Н.Б. Болотіної, В.С. Венедіктова, Л.Я. Гінцбурга, Г.С. Гончарової, В.Я. Гоца, В.В. Жернакова, П.І. Жигалкіна, І.В. Зуба, С.О. Іванова, І.Я. Кисельова, Р.І. Кондратьєва, Л.І. Лазор, В.В. Лазора, Р.З. Лівшиця, О.А. Лукашевої, М.В. Лушнікової, М.І. Іншина, А.Р. Мацюка, Ю.П. Орловського, П.Д. Пилипенка, С.М. Прилипка, В.І. Прокопенка, О.І. Процевського, П.М. Рабіновича, В.Г. Ротаня, А.Г. Седишева, В.Н. Скобелкіна, О.В. Смирнова, Б.С. Стичинського, Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишевої, Т.Б. Шубіної, О.М. Ярошенка та деяких інших вчених. Проте як у науковій літературі, так і в чинному законодавстві й досі відсутня загальновизнана думка щодо розуміння важливості удосконалення сучасного стану юридичного гарантування трудових прав працівників під час їх звільнення за ініціативою роботодавця за умов невідповідності займаній посаді

**Метою** цієї статті є аналіз наукових поглядів стосовно сутності гарантій й правових механізмів гарантування та відповідних нормати-

вно-правових актів з метою з'ясування шляхів удосконалення існуючих юридичних гарантій трудових прав працівників під час звільнення за невідповідність займаній посаді. Наукова новизна статті визначається тим, що в ній на основі правового аналізу теоретичних підходів визначено особливості трудових прав працівників під час звільнення останніх за невідповідність займаній посаді, надано конкретні пропозиції та рекомендації щодо удосконалення нормативно-правових актів із зазначених питань.

**Виклад основного матеріалу.** Належна реалізація трудових прав працівників можлива тільки за умов існування дієвого правового механізму гарантування їх здійснення та захисту. Тому з упевненістю можна стверджувати, що гарантії відіграють у правовому регулюванні трудових відносин працівників не менш важливу роль, ніж безпосередньо трудові права, задля реалізації яких людина і вступає у трудові відносини з потенційним роботодавцем. У зв'язку з цим сутність юридичних гарантій знаходить прояв у конкретних правових засобах, які створюють умови для здійснення та реалізації прав і обов'язків працівників. Ці гарантії завжди виражаються у формі правових норм, які можуть забезпечити максимальну свободу дій працівника стосовно реалізації своїх прав або впливають на роботодавця чи інших зобов'язаних осіб шляхом встановлення обов'язку щодо необхідності дотримання прав працівника.

Важливо підкреслити, що ефективне забезпечення належного рівня гарантій можливо здійснити завдяки раціональному співвідношенню матеріальних та процесуальних норм. Саме тому у процедурі розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця за невідповідність займаній посаді необхідним є належне забезпечення матеріальних норм нормами процесуального характеру, оскільки саме завдяки їх існуванню можливо захистити права та інтереси працівників під час звільнення з ініціативи роботодавця. Зокрема, загальновизнаним є той факт, що матеріальні норми призначені регулювати суспільні відносини, а процесуальні спрямовані на забезпечення виконання їх приписів. Іншими словами, вони мають похідний від матеріальних норм характер й пов'язані з ними через правозастосовну діяльність уповноваженого суб'єкта. У цьому випадку таким суб'єктом буде роботодавець, який зобов'язаний здійснити в інтересах працівника (інколи всупереч власним інтересам) певні дії. З огляду на це група матеріальних норм, які врегульовують процедуру звільнення працівника за невідповідність займаній посаді, обов'язково повинна мати своє відповідне процесуальне забезпечення. Необхідність якісного процесуального забезпечення зумовлена особливостями процесуальних норм. До цих особливостей при розірванні трудового договору з ініціативи роботодавця за невідповідність займаній посаді належать: за-

безпечення юридичного гарантування прав та інтересів працівників; підвищення відповідальності роботодавців, які виконують приписи матеріальних норм; зменшення фактору суб'єктивізму з боку роботодавця; дисциплінованість сторін під час розірвання трудового договору та ін. Слід підкреслити, що вміле вирішення проблемних ситуацій, пов'язаних із належним забезпеченням процедури звільнення працівника за невідповідність займаній посаді, можливе за умов функціонування такого правового механізму, в якому матеріальні норми були б забезпечені процесуально. Водночас не слід забувати і про їхнє оптимальне співвідношення, яке певною мірою має місце у чинному трудовому законодавстві України.

Отже, приділимо увагу безпосередньо гарантіям, які під час розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця за невідповідність займаній посаді чи виконуваній роботі згідно з чинним трудовим законодавством України має в умовах сьогодення кожний працівник. Так, відповідно до ч. 3 ст. 40 КЗпП [1] роботодавець не має права звільнити працівника за невідповідність займаній посаді в період його тимчасової непрацездатності або перебування його у відпустці. Відпустку, в період якої не допускається звільнення працівника з ініціативи роботодавця, слід розглядати як будь-яку відпустку, встановлену ст. 4 Закону України «Про відпустки» [2]. Винятком із цієї заборони може бути виключно ліквідація підприємства. Зазначене положення КЗпП, на наш погляд, є самостійною юридичною гарантією розірвання трудового договору за підставами організаційно-правового характеру.

До юридичних гарантій розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця за невідповідність займаній посаді також, на нашу думку, доцільно віднести існування у трудовому законодавстві України норм щодо заборони звільнення деяких категорій працівників, зокрема: вагітних жінок; жінок, які мають дітей віком до 3-х років (до 6-ти років у випадках, передбачених ч. 6 ст. 179 КЗпП); одиноких матерів при наявності дитини віком до 14 років або дитини-інваліда (ст. 184 КЗпП); молодих працівників віком від 15 до 28 років, прийнятих на роботу після закінчення навчання, протягом 2-х років після прийняття їх на роботу (ст.ст. 197, 198 КЗпП та Закон «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» [3]); осіб, призваних на військові збори (Закон «Про загальний військовий обов'язок і військову службу» [4]) тощо. Ці категорії не підлягають звільненню ні за яких обставин, за винятком повної ліквідації підприємства, установи, організації. Водночас слід підкреслити, що зазначений вище рівень гарантування, на наш погляд, є не найвищим, оскільки існує категорія осіб, для якої встановлений ще вищий рівень гарантій при розірванні трудового договору, що полягає, крім заборони їх звільнення, в обов'язку їх працевлаштування у разі ліквідації підприємства. Це такі категорії працівників: вагітні жінки, жінки, які ма-

ють дітей віком до 3-х років (до 6-ти років у випадках, передбачених ч. 6 ст. 179 КЗпП), одинокі матері при наявності дитини віком до 14 років або дитини-інваліда, працівники молодше 18-ти років. Але слід наголосити на тому, що норми, які встановлюють обов'язок працевлаштування вказаних категорій працівників (ч. 3 ст. 184, ст. 198 КЗпП), є неефективними в умовах сьогодення та вимагають відповідного вдосконалення, оскільки криза призвела до численних скорочень та взагалі ліквідації багатьох підприємств в Україні, в результаті чого навіть висококваліфікованим та досвідченим працівникам важко працевлаштуватись, а говорити про вчасне та термінове працевлаштування жінок-матерів взагалі тоді не варто. Тому доцільно внести зміни до зазначених норм та встановити обов'язок роботодавця виплачувати достатній розмір компенсації вказаним категоріям осіб у разі неможливості їх швидкого працевлаштування на нове підприємство, а також слід посилити відповідальність за немотивовану відмову в прийнятті вказаних категорій на роботу.

Цікаво, що за працівниками, які обиралися до складу профорганів, додаткові гарантії їх праці зберігаються і після закінчення виборних повноважень. Згідно зі ст. 252 КЗпП протягом 2-х років після закінчення виборних повноважень не допускається звільнення їх з ініціативи роботодавця, крім випадків повної ліквідації підприємства, установи, організації або за скоєння ними винних дій (п.п. 3, 4, 7, 8 ст. 40, ст. 41 КЗпП). Таких працівників звільняють у такому самому порядку, як і працівника, обраного до складу профоргану, повноваження якого не закінчилися. Крім цього, відповідно до ст. 198 КЗпП звільнення працівників віком до 18 років з ініціативи роботодавця допускається, крім додержання загального порядку звільнення, лише за згодою районної (міської) комісії у справах неповнолітніх. Остання перевіряє лише «обставини, які спонукали підлітка до звільнення, а тому власник не має права затримати звільнення з мотивів відсутності згоди на це служби» [5, с. 78]. Водночас звільнення з підстав, зазначених у п.п. 1, 2, 6 ст. 40 КЗпП, допускається лише у виняткових випадках з обов'язковим працевлаштуванням. Відповідно до Закону від 24.11.95 р. «Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх» [6] повноваження соціального захисту і захисту трудових прав неповнолітніх покладено на служби у справах неповнолітніх районних, міських, районних у містах рад, з якими слід погоджувати звільнення цих працівників. З цього приводу І.Я. Кисельов зазначає, що за кордоном звільнення, як правило, не підлягає узгодженню з представниками працівників, будь-то профспілка або орган представництва трудового колективу. Проте в ряді країн окремі види індивідуальних звільнень вимагають проведення консультацій із представниками персоналу, як правило, з органом трудового колективу підприємства. До таких звільнень належать: усі види ін-

дивідуальних звільнень (ФРН, Австрія, Швеція, Норвегія); дисциплінарні звільнення (Португалія); звільнення при скороченні чисельності персоналу (Великобританія, Франція, Бельгія, Італія). В окремих країнах деякі види звільнень потребують згоди державних (адміністративних) органів (наприклад, у Японії). У Нідерландах така згода потрібна для усіх видів індивідуальних звільнень працівників з ініціативи роботодавця [7, с. 161].

Положення ст. 44 КЗпП містять правову гарантію розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця за невідповідність займаній посаді, яка полягає в обов'язку роботодавця виплатити працівникові при звільненні вихідну допомогу в розмірі не менше середнього місячного заробітку. До категорії вихідної слід віднести також допомогу, яка виплачується працівникам, котрі належать до категорій I і II громадян, потерпілих внаслідок Чорнобильської катастрофи. Вона виплачується в розмірі трикратної середньомісячної зарплати при звільненні названих працівників за п. 1 ст. 40 КЗпП (п. 7 ст. 20, п. 1 ст. 21 Закону «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» [8]).

На нашу думку, найбільш важливим серед правових гарантій розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця за невідповідність займаній посаді є право кожного працівника на звернення до суду за захистом своїх порушених під час звільнення трудових прав. Судовий захист є найбільш ефективною та дієвою сучасною формою захисту трудових прав працівників. Судові органи вирішують трудові спори на підставі та у порядку, встановленому законом. Крім цього, суди можуть окремою ухвалою реагувати на порушення законів, що здійснює значний дисциплінуючий та профілактичний вплив на учасників трудових правовідносин. Статті 55, 124 Конституції [9] гарантують кожному громадянину право звернутися з будь-яких питань безпосередньо до суду. Судовий захист трудових прав є одним з найважливіших елементів захисту трудових прав працівників. Справи, що виникають з трудових правовідносин у суді, розглядаються за загальними правилами цивільного судочинства. Розглядаючи трудові спори, суд керується нормами як цивільного процесуального права, так і нормами, що регулюють трудові відносини. Важливою гарантією дотримання суспільних інтересів є те, що під час розгляду спору суд не може за власною ініціативою на сторону відповідача притягнути третю особу, винну в порушенні норм, що регулюють трудові відносини, та стягнути з неї матеріальну шкоду, яку заподіяно підприємству, здійснювати активну роль у фактичному виконанні прийнятих за трудовими спорами рішень, примусово зобов'язуючи виконати їх, коли вони не виконуються добровільно.

Слід зазначити, що хоча справи з питань порушень трудових прав



сторін трудового договору і розглядаються за загальними правилами цивільного судочинства, все ж таки трудове законодавство має свої строки позовної давності. Так, трудове законодавство України ст. 233 КЗпП встановлює, що працівник може звернутися із заявою про вирішення трудового спору безпосередньо до суду:

1) у тримісячний термін з дня, коли він дізнався або повинен був дізнатися про порушення свого права,

2) у справах про звільнення – у місячний термін з дня вручення копії наказу про звільнення або з дня видачі трудової книжки.

**Висновок.** Зрозуміло, що закріплені у трудовому законодавстві терміни звернення до суду за вирішенням трудових спорів необґрунтовано малі та потребують суттєвого збільшення, оскільки, на нашу думку, вказана пропозиція суттєво підвищить рівень гарантування належного захисту прав працівників.

Крім вказаних вище юридичних гарантій трудових прав працівників під час звільнення за невідповідність займаній посаді вважаємо доцільним та вкрай важливим встановити ще право на обізнаність працівника про подальше його звільнення. У певному вигляді таке гарантування вже має місце під час процедури розірвання трудового договору на підставах організаційно-правового характеру, зокрема, за п. 1 ст. 40 КЗпП України. Так, ст. 49-2КЗпП встановлює обов'язок роботодавця попередити про подальше вивільнення працівника персонально не пізніше ніж за два місяці. На наш погляд, положення вказаної статті доцільно поширити й на випадки звільнення працівників з ініціативи роботодавця за невідповідність займаній посаді (п. 2 ст. 40 КЗпП). Крім цього, було б доцільно також робити попередження про потенційне звільнення у письмовій формі з ознайомленням під особистий підпис працівника, який вивільняється. Разом з тим слід наголосити, що законодавець все ще не встановив точного терміну, в який треба попередити працівника про подальше звільнення, а тому вважаю, що зазначене попередження роботодавець має робити в термін більш ніж за два місяці до звільнення, але зі вказівкою конкретної дати, з якої працівник буде вважатись звільненим. Встановлення норми такого характеру суттєво полегшить подальше професійне орієнтування працівника та соціально адаптує його до наступних життєвих змін.

#### *Бібліографічні посилання*

1. Кодекс законів про працю Української РСР // ВВР УРСР. – 1971. – № 50. – Ст. 375.
2. Про відпустки: Закон України від 15.11.1996 р. № 505/96-ВР // ВВР. – 1997. – № 2. – Ст. 5.
3. Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні: Закон України від 05.01.1993 р. № 2999-ВР // ВВР. – 1993. – № 16. – Ст. 168.
4. Про загальний військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992 р. № 2233-ВР // ВВР. – 1992. – № 27. – Ст. 386.

5. Реус О. Особливості припинення трудових правовідносин з неповнолітніми // Право України. – 2001. – № 8. – С. 79-80.

6. Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх: Закон України від 24.01.1995 р. № 20/95-ВР // ВВР. – 1995. – №6. – Ст. 35.

7. Киселев И.Я. Сравнительное и международное трудовое право: Учеб. для вузов. – М., 1999.

8. Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 19 грудня 1991 р. // ВВР. – 1991. – № 16. – Ст. 200.

9. Конституція України // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

Надійшла до редакції 02.03.2012

**Л.В. Лефтеров**

здобувач

(Донецький юридичний інститут МВС України)

УДК 346

## ЕКОНОМІЧНА БЕЗПЕКА СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ: ПРАВОВИЙ ПОГЛЯД

Досліджено з точки зору правової науки феномен економічної безпеки, сформульовано її поняття та визначено складові. Наведено класифікацію суб'єктів забезпечення економічної безпеки, проаналізовано чинне правове регулювання економічної безпеки суб'єктів господарювання.

**Ключові слова:** суб'єкти господарювання, економічна безпека, загрози економічної безпеки, суб'єкти забезпечення економічної безпеки, напрями діяльності з забезпечення економічної безпеки, складові економічної безпеки, правове забезпечення економічної безпеки, оцінка рівня економічної безпеки.

Исследуется феномен экономической безопасности с точки зрения правовой науки, формулируется его понятие, определяются составляющие. Приводится классификация субъектов обеспечения экономической безопасности, анализируется действующее правовое регулирование экономической безопасности субъектов хозяйствования

**Ключевые слова:** субъекты хозяйствования, экономическая безопасность, угрозы экономической безопасности, субъекты обеспечения экономической безопасности, направления деятельности по обеспечению экономической безопасности, составляющие экономической безопасности, правовое обеспечение экономической безопасности, оценка уровня экономической безопасности.

This article examined from the standpoint of legal science the phenomenon of economic security, formulated the concept and its components are determined. A classification of the subjects of

economic security, analyzed the current legal regulation of economic security of business entities.

**Keywords:** *business entities, economic security, the threat of economic security, economic security actors, activities to ensure the economic security component of economic security, legal security of economic security, assess the level of economic security.*

**Постановка проблеми.** Однією із важливих умов сталого розвитку суб'єктів господарювання у ході ринкових перетворень в Україні, формування високих кінцевих результатів виробничо-господарської діяльності є наявність ефективної системи забезпечення їх економічної безпеки.

Зміна економіки під впливом ринкових механізмів відокремила систему економічної безпеки суб'єктів господарювання в особливий об'єкт управління. Питання економічної безпеки суб'єктів господарювання виявилися найменш юридично розробленими – як у теоретичному, так і в практичному аспектах. Багато українських підприємців до останнього часу не розуміють і недооцінюють ступінь важливості цієї проблеми, не мають чітких понять про те, що має стати об'єктом захисту від конкурентів, недружніх елементів і злочинних співтовариств.

На тлі відсутності цілісної, концептуально вивіреної стратегії безпеки, слабкої законодавчої бази, невідпрацьованості дієвих правових механізмів захисту суб'єктів господарювання правові проблеми економічної безпеки зазначених суб'єктів у ринкових умовах набувають особливої актуальності.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** У сучасній юридичній літературі поняття «економічна безпека» досить часто виводять безпосередньо з більш загальної категорії «безпека». Проблема забезпечення безпеки сформувалася одночасно зі становленням держави. Древні мислителі, усвідомлюючи цю потребу, присвячували їй свої наукові трактати; наприклад, Ж.-Ж. Руссо, який ще двісті років тому писав, що турбота про самозбереження й безпеку є найважливішою з усіх турбот держави.

Перші публікації з тематики економічної безпеки на просторі СНД з'явилися на початку 1990-х років в Росії. У 1994 р. Інститут економіки РАН під керівництвом академіка Л. Абалкіна почав всебічну розробку цієї теми, результати якої знайшли своє відображення в тому ж році на сторінках грудневого номера журналу «Питання економіки». Дана тематика розроблялася і в Інституті Європи РАН під керівництвом доктора економічних наук, академіка РАН М.П. Шмельова. Вищезазначені вчені розглядали питання економічної безпеки із загальнодержавних позицій, з позицій міжнародної політики та з точки зору політології та економіки [1; 8].

Питання забезпечення економічної безпеки в юридичних дослі-

дженнях радянського періоду практично не розглядалися, хоча захист державної власності на засоби виробництва був закріплений на законодавчому рівні.

За ostatні 20 років проблематику забезпечення економічної безпеки підприємств досліджували в основному вчені-економісти, як українські (І.Ф. Зінько, Т.С. Клебанова, Г.В. Козаченко, О.Н. Ляшенко, В.І. Мунтіян, Е.І. Низенко, Г.Р. Пастернак-Таранущенко, В.П. Пономарьов, В.С. Пономаренко, Н.Л. Чернова, В.Т. Шлемко та ін.), так і їхні російські колеги (А.Б. Антонов, М.М. Бабаєв, В.Г. Балашов, Г.Г. Горшенков, О.А. Єгорова, С.Я. Лебедєв, В.С. Овчинський, Є.А. Олейников, В.А. Плешаков, В.В. Шарлот, Н.В. Щедрін), проте найчастіше предметом аналізу ставали організація та управління захисту корпоративних інтересів на підприємствах недержавної форми власності.

У дослідженнях, опублікованих практичними працівниками (В. Ярочкін, С. Шабанов, О. Шаваєв і ряд інших), забезпечення економічної безпеки розглядалося передусім як захист інформації. Проблему економічної безпеки підприємства в зазначеному контексті пропонувалося вирішувати виходячи з передумови, що ступінь надійності всієї системи збереження інформації визначається рівнем безпеки найслабшої її ланки, якою вважається персонал організації.

Питання ж забезпечення економічної безпеки суб'єктів господарювання з точки зору права, в тому числі і господарського, на жаль, залишилися поза увагою правознавців-дослідників.

**Метою** цієї статті є розгляд та висвітлювання економічної безпеки суб'єктів господарювання як одного з важелів правового механізму захисту підприємств від різноманітних загроз, визначення складових економічної безпеки та підходів до її оцінки в контексті правової науки.

**Виклад основного матеріалу.** Проблеми власної економічної безпеки виникають перед кожним підприємством не тільки в кризові періоди, але і при роботі в стабільному економічному середовищі, проте комплекс розв'язуваних при цьому цільових завдань має суттєву різницю.

Словосполучення «економічна безпека» стало вживаним у роки «великої депресії». У 1934 р. за указом президента США Ф.Д. Рузвельта був створений Федеральний комітет з економічної безпеки та Консультативна рада при ньому. Однак це не означало виділення «економічної безпеки» в особливу концепцію. Створений Ф. Рузвельтом комітет займався «економічною безпекою» окремих осіб (individuals), в першу чергу боротьбою з безробіттям. Не випадково головою комітету став міністр праці. Слід сказати, що поняття «economic security» в англійських країнах досі використовується переважно в цьому первісному значенні – як захищеність приватних осіб і домогосподарств від рі-

зкого погіршення фінансового становища. В офіційних документах США вираз «економічна безпека» стосовно держави в цілому (на відміну від приватних осіб і домогосподарств) практично не вживається. За словами Ф. Рузвельта, «справжня особиста свобода неможлива без економічної безпеки і незалежності» [9, с. 77].

Поняття та сутність економічної безпеки. Під економічною безпекою суб'єкта господарювання у своєму дослідженні ми розуміємо захищеність його науково-технічного, технологічного, виробничого, кадрового та ін. потенціалу від прямих або непрямих загроз, які спрямовані на дестабілізацію стійкої діяльності суб'єкта господарювання. Жодне підприємство не може відчувати себе в економічній безпеці, якщо його продукція не затребувана ринком; жодне підприємство, що виробляє засоби виробництва, не може відчувати себе в безпеці, якщо відбувається тривалий спад у технологічному розвитку країни [4, с. 23].

Виробнича сфера дієво працюючого суб'єкта господарювання, якщо вона вчасно піддається необхідній модернізації, не є джерелом економічного неблагополуччя (економічної небезпеки) як для колективу підприємства і його власника, так і для тих агентів ринку, які користуються продукцією підприємства, тобто його суміжників і споживачів.

У режимі сталого функціонування суб'єкт господарювання при вирішенні завдань своєї економічної безпеки акцентує головну увагу на підтримці нормального ритму виробництва і збуту продукції, на запобіганні матеріальним та фінансовим збиткам, на недопущенні несанкціонованого доступу до службової інформації і руйнування комп'ютерних баз даних, на протидії недобросовісній конкуренції і кримінальним проявам.

У кризові періоди розвитку найбільшу небезпеку для суб'єкта господарювання представляє руйнування його потенціалу (виробничого, технологічного, науково-технічного та кадрового) як головного чинника життєдіяльності підприємства, його можливостей. При цьому умови господарювання такі, що не забезпечується здатність потенціалу до відтворення. Ресурси для цього суб'єкт господарювання може купувати тільки виходячи з результатів своєї діяльності (точніше, амортизаційних відрахувань і прибутку), а також за рахунок позикових коштів. Обидва ці джерела інвестицій у кризовій ситуації у підприємства, як правило, виявляються перекритими.

Бізнес в Україні відрізняється складністю, постійним станом боротьби і гострої конкуренції суб'єктів господарювання. Стійких «правил» не існує ні для партнерів, ні, певною мірою, для держави. Суб'єкти господарювання змушені постійно пристосовуватися до недосконалості законодавчої бази, недоліку кваліфікованих працівників, зношеності виробничого обладнання, дефіциту оборотних коштів,

жорсткої грошової і податкової політики держави, неплатоспроможності партнерів тощо. Неповне завантаження потужностей, а тому й неефективне їх використання, а тим більше руйнування створеного потенціалу суб'єкта господарювання являють загрозу економічним, матеріальним основам життєдіяльності колективу і суспільства, для підтримки яких він створювався і розвивався.

Загрози економічній безпеці. Економічній безпеці суб'єкта господарювання загрожують катастрофічні (природні та техногенні), інформаційні, конкурентні, пов'язані з некомпетентністю власника у виробничо-фінансових і інституціональних питаннях, організаційні фактори. Істотною загрозою економічній безпеці суб'єкта господарювання становить небезпека захоплення закордонними інвесторами контрольних пакетів акцій провідних українських підприємств. У відповідній ситуації вони здатні заблокувати виробництво конкурентоспроможної продукції і не випустити її не тільки на світовий, а й на внутрішній ринок України.

Економічній безпеці суб'єкта господарювання істотно загрожують також криміналізація всіх сфер життя суспільства, корумпованість чиновників, агресивність мафіозних структур, погрози особистій безпеці керівництва. Ступінь цих загроз залежить від комерційної діяльності, масштабів організацій, що функціонують на ринку.

У цілому економічна безпека суб'єкта господарювання передбачає:

- високу фінансову ефективність, незалежність і стійкість роботи;
- розвиненість і конкурентоспроможність технологічної бази;
- високий рівень організації менеджменту;
- твердий кадровий відбір;
- забезпечення відповідності екологічним стандартам;
- дієвий механізм правового регулювання всіх напрямків діяльності;
- забезпечення інформаційної безпеки роботи;
- гарантії безпеки працівників, а також збереження їх майна та професійних інтересів [3, с. 233].

Суб'єкти забезпечення економічної безпеки. Суб'єкт системи забезпечення економічної безпеки підприємства, як правило, має складний характер, оскільки його діяльність зумовлюється не тільки особливостями й характеристиками об'єкта, а й специфічними умовами зовнішнього середовища, яке оточує суб'єкт господарювання. Виходячи з цього, можна виділити дві групи суб'єктів, що забезпечують економічну безпеку підприємства: зовнішні та внутрішні. До зовнішніх суб'єктів належать органи законодавчої, виконавчої та судової влади, покликані забезпечувати безпеку всіх без винятку законослухняних учасників господарських відносин. Причому діяльність цих органів не може контролюватися самими підприємствами. Ці органи формують законодавчу основу функціонування і захисту господарсь-

кої діяльності в різних її аспектах і забезпечують її виконання. До внутрішніх суб'єктів належать особи, які безпосередньо здійснюють діяльність із захисту економічної безпеки даного конкретного суб'єкта господарської діяльності. В якості таких суб'єктів можуть виступати як працівники власної служби безпеки підприємства, так і запрошені працівники із спеціалізованих фірм, що надають послуги з захисту діяльності підприємства.

Внутрішні суб'єкти, що забезпечують економічну безпеку підприємства, здійснюють свою діяльність на основі певної стратегії і тактики. Відомо, що стратегія – це довгостроковий підхід до досягнення мети. Генеральна стратегія економічної безпеки виражається через загальну концепцію комплексної системи забезпечення економічної безпеки підприємства. Крім генеральної виділяються також спеціальні стратегії (наприклад, залежно від стадії господарської діяльності). Нарешті, можуть застосовуватися функціональні стратегії безпеки. Це може бути стратегія економічної безпеки підприємства, що включає в себе систему превентивних заходів, реалізована через регулярну, безперервну роботу всіх його підрозділів з перевірки контрагентів, аналізу передбачуваних угод, експертизи документів, виконання правил роботи з конфіденційною інформацією і т.п. Служба безпеки в цьому випадку виконує роль контролера. Це також може бути стратегія реактивних заходів, що застосовується у разі виникнення або реального здійснення будь-яких загроз економічної безпеки підприємства. Така стратегія, заснована на застосуванні ситуаційного підходу і врахування всіх зовнішніх і внутрішніх чинників, реалізується службою безпеки через систему заходів, специфічних для даної ситуації.

Напрями діяльності із забезпечення економічної безпеки. Організація практичної діяльності із забезпечення економічної безпеки суб'єкта господарювання реалізується за такими основними напрямками:

1. Фінансова складова.

Процес організації фінансової складової економічної безпеки суб'єкта господарювання складається з таких етапів:

1) аналіз загроз негативного впливу на політико-правову складову економічної безпеки;

2) оцінка поточного рівня забезпечення фінансової складової економічної безпеки;

3) оцінка ефективності запобігання можливої шкоди від негативних впливів на фінансову складову економічної безпеки;

4) планування комплексу заходів із забезпечення фінансової складової економічної безпеки та розробка рекомендацій щодо реалізації цих заходів;

5) бюджетне планування практичної реалізації пропонованого комплексу заходів;

6) планування корпоративних ресурсів;

7) оперативна реалізація запланованих дій у процесі здійснення суб'єктом господарювання своєї фінансово-господарської діяльності.

Ефективність запобігання очевидних і потенційно можливих загроз (втрат) економічної безпеки суб'єкта господарювання і визначає дієвість діяльності відповідних служб цього суб'єкта.

2. Інтелектуальна й кадрова складові.

Охорона інтелектуальної та кадрової складових економічної безпеки суб'єкта господарювання складається з таких дій:

1) оцінка загроз негативних впливів;

2) виявлення причин виникнення негативних впливів щодо персоналу та інтелектуального потенціалу;

3) аналіз поточного рівня забезпечення інтелектуальної та кадрової складових економічної безпеки, планування та управління персоналом, управління кадровим потенціалом;

4) планування комплексу заходів з охорони інтелектуальної та кадрової складових економічної безпеки, розробка рекомендацій щодо його реалізації;

5) бюджетне планування охорони інтелектуальної та кадрової складових економічної безпеки, розрахунок ефективності запропонованих заходів;

6) планування корпоративних ресурсів;

7) ординарне планування фінансово-господарської діяльності підприємства (організації), функціональне планування і планування взаємодії відповідних його підрозділів;

8) оперативна реалізація запропонованого комплексу заходів у процесі діяльності підприємства (організації).

Охорона інтелектуальної та кадрової складових економічної безпеки охоплює взаємозв'язані і водночас самостійні напрями діяльності відповідного суб'єкта господарювання:

3. Техніко-технологічна складова.

Процес охорони техніко-технологічної складової економічної безпеки передбачає здійснення кількох послідовних етапів.

Перший етап охоплює аналіз ринку технологій стосовно виробництва продукції (збір та аналіз інформації про особливості технологічних процесів на аналогічних підприємствах і нових розробках у цій галузі, а також про технології, здатні здійснити інтервенцію на галузевому технологічному ринку).

Другий етап – це аналіз конкретних технологічних процесів і пошук внутрішніх резервів поліпшення використовуваних технологій.

Третій етап передбачає здійснення аналізу товарних ринків за профілем продукції, що виготовляється підприємством, продукції та ринків товарів-замінників, оцінку перспектив розвитку ринків проду-



кції підприємства, прогнозування можливої специфіки необхідних технологічних процесів для випуску конкурентоспроможних товарів.

Четвертий етап – оперативна реалізація плану технологічного розвитку підприємства в процесі здійснення ним виробничо-господарської діяльності.

П'ятий етап – завершальний. На цьому етапі аналізуються результати практичної реалізації заходів з охорони техніко-технологічної складової економічної безпеки на підставі спеціальної карти розрахунків ефективності таких заходів.

#### 4. Політико-правова складова.

Загальна схема охорони політико-правової складової економічної безпеки суб'єкта господарювання складається з таких типових елементів:

- 1) аналіз загроз негативних впливів на політико-правову складову економічної безпеки;
- 2) оцінка поточного рівня охорони політико-правової складової безпеки;
- 3) планування комплексу заходів щодо підвищення рівня політико-правової безпеки;
- 4) відпрацювання конкретних заходів з підтримання на належному рівні політико-правової складової економічної безпеки та практичних рекомендацій щодо їх реалізації;
- 5) здійснення ресурсного планування;
- 6) загальна фінансово-господарське планування і планування роботи окремих підрозділів;
- 7) оперативна реалізація комплексу запропонованих заходів у процесі господарської діяльності.

Реалізуючи цю схему, перш за все детально аналізують загрози внутрішніх і зовнішніх негативних впливів на політико-правову складову економічної безпеки та причини їх виникнення.

#### 5. Екологічна складова.

Проблему охорони екологічної безпеки суспільства з боку суб'єкта господарювання, що виробляє на комерційній основі ту чи іншу продукцію, можна вирішити тільки ретельно дотримуючись національних (міжнародних) норм мінімально допустимого вмісту шкідливих речовин, що потрапляють у навколишнє середовище, а також екологічних параметрів виготовленої продукції.

#### 6. Силова складова.

Організація силової складової економічної безпеки складається з виконання такого переліку робіт.

- 1) аналіз загроз негативних впливів на силову складову економічної безпеки відповідно причин їх виникнення;
- 2) аналіз рівня організації силової складової економічної безпеки за напрямками, ресурсами, виконавцями, взаємодією та ефективні-

стю витрат;

3) прогнозування можливих негативних впливів та очікуваної шкоди від них;

4) розробка рекомендованого комплексу заходів щодо запобігання можливим негативним впливам;

5) планування бюджету на виконання рекомендованого комплексу заходів і розрахунок очікуваної ефективності від його реалізації;

6) планування відбору та спеціального навчання відповідного персоналу;

7) оперативне планування реалізації пропонованих заходів за ресурсами і виконавцями;

8) практична робота з організації силової складової економічної безпеки [3, с. 23].

Основними причинами виникнення негативного впливу на економічну безпеку суб'єкта господарювання за її силовою складовою є нездатність підприємств-конкурентів досягти переваг методами ринкового характеру, тобто підвищенням якості власної продукції, зниженням витрат на виробництво, удосконаленням маркетингових досліджень ринку, а також кримінальні та некомерційні мотиви одержання фізичними особами доходів за допомогою шантажу, шахрайства або крадіжки.

Названі спонукальні мотиви можуть зумовити спроби негативного впливу (фізичного та морального характеру) на працівників суб'єкта господарювання.

Спроби фізичного усунення керівників, вищих менеджерів і головних спеціалістів обумовлюються переважно зіткненням комерційних інтересів суб'єктів господарювання – конкурентів, конфліктами керівництва з кримінальними організаціями (особами), а також політичними мотивами.

Спроби морального тиску на працівників суб'єкта господарювання з метою змусити їх вчинити дії, які завдають шкоди економічній безпеці та ефективному функціонуванню цього суб'єкта. Виконавцями таких дій можуть бути представники криміналітету, корумповані чиновники служб безпеки та податкових служб або спеціально найняті для цього люди та організації [2].

Правове забезпечення економічної безпеки. Правове забезпечення економічної безпеки суб'єктів господарювання складається з низки нормативно-правових актів:

- *Конституція України*, у ч. 1 ст. 17 якої визначено, що «забезпечення економічної безпеки України є найважливішою функцією держави», а ст. 42 закріплено право кожного на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом, та обов'язок держави із забезпечення захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та захисту прав споживачів;

- *кодифіковане законодавство*: Господарський, Цивільний, Кримінальний, Адміністративний, Митний кодекси України;

- *закони України з питань безпеки*: у Законі «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 р. національна безпека визначається як захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави від реальних та потенційних загроз у практично всіх сферах економічної діяльності. Саме безпека у економічній сфері є основою складовою національної безпеки. Законом визначено основні реальні та потенційні загрози економічній безпеці України на сучасному етапі. Відповідно до Закону України «Про охоронну діяльність» від 08.09.2011 р. суб'єкти охоронної діяльності можуть надавати на підставі договору такі види охоронних послуг: охорона майна громадян; охорона майна юридичних осіб; охорона фізичних осіб;

- *закони України з питань діяльності суб'єктів забезпечення економічної безпеки*: «Про прокуратуру», «Про міліцію», «Про Службу безпеки України», «Про державну податкову службу в Україні» тощо;

- *накази та інші акти міністерств, відомств, об'єднань*, що регулюють окремі питання господарської діяльності. Основним та, мабуть, єдиним джерелом, яке найбільш якісно та повно розкриває поняття правового регулювання підприємства та суб'єкта господарювання, є постанова Ради центральної спілки споживчих товариств України «Про Концепцію економічної безпеки споживчої кооперації України», прийнята 12.11.2008 р. [6]. Згідно з цим документом, концепція економічної безпеки суб'єктів господарювання споживчої кооперації України являє собою систему поглядів на визначення основних напрямів, умов і порядку практичного вирішення завдань захисту законних інтересів і майнових прав споживчих товариств, споживспілок, їх підприємств (об'єднань), інших суб'єктів господарювання системи Центральної спілки споживчих товариств України, членів споживчих товариств від протиправних дій і недобросовісної конкуренції;

- *локальні нормативні акти органів місцевого самоврядування*.

На офіційному сайті «Законодавство України»<sup>1</sup> словосполучення «економічна безпека» в назвах різних нормативних актів зустрічається 18 разів, але легальна дефініція словосполучення «економічна безпека» в жодному з них не визначена. Відсутність однозначного визначення поняття «економічна безпека» ускладнює та гальмує наукові дослідження з цієї проблематики не тільки в рамках держави, але й у рамках суб'єктів господарювання. Виходячи з аналізу законодавчої бази щодо економічної безпеки суб'єктів господарювання в Україні, слід також вказати на відсутність єдиного нормативного акту, що ре-

<sup>1</sup> <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

гулює дане питання в повному обсязі.

Оцінка економічної безпеки. Для суб'єкта господарювання оцінка економічної безпеки важлива в першу чергу тому, що його активно задіяний потенціал є визначальним стабілізуючим фактором антикризового розвитку, гарантом економічного росту і підтримки економічної незалежності та безпеки країни. Його втрата сполучена з важко передбачуваними наслідками деіндустріалізації держави, в якому багатогалузева інтегрована індустрія (на противагу регіональному відокремленню ресурсно-сировинних галузей і тенденціям роз'єднання таким чином єдиного економічного простору) є одним з найсильніших засобів зміцнення його єдності.

Рівень економічної безпеки суб'єкта господарювання пропонується оцінювати на підставі визначення сукупного критерію за допомогою зважування й підсумовування окремих функціональних критеріїв, які розраховуються за допомогою порівняння (зіставлення) величини загрози економічної безпеки та ефективності заходів щодо її запобігання.

Оцінка рівня економічної безпеки здійснюється порівнянням розрахункових значень показника з реальними величинами, отриманими раніше щодо підприємства, а також (коли це можливо) щодо аналогічних суб'єктів господарювання відповідних галузей економіки.

Після розрахунку впливу функціональних складових на зміну сукупного критерію економічної безпеки здійснюється функціональний аналіз заходів організації необхідного рівня економічної безпеки суб'єкта господарювання за окремими складовими в такій послідовності:

- визначення структури негативних впливів за функціональними складовими економічної безпеки, диференціація об'єктивних і суб'єктивних негативних впливів;

- фіксація вжитих превентивних заходів щодо запобігання негативному впливу за всіма функціональними складовими економічної безпеки;

- оцінка ефективності вжитих заходів з точки зору нейтралізації конкретних негативних впливів за кожною складовою економічної безпеки;

- визначення причин недостатньої ефективності заходів, вжитих для подолання вже наявних і можливих негативних впливів на економічну безпеку;

- виявлення усунених та очікуваних негативних впливів на рівні економічної безпеки, а також тих, що можуть з'явитися в майбутньому;

- обробка рекомендацій щодо усунення існуючих негативних впливів на економічну безпеку і запобігання можливої появи нових;

- оцінка вартості кожного з пропонованих заходів щодо усунення негативних впливів на рівень економічної безпеки та визначення відповідальних за реалізацію таких заходів.

**Висновки.** У статті з правової точки зору розкрита сутність поняття економічна безпека та проаналізовані її складові стосовно суб'єктів господарювання. Акцентовано увагу на відсутності легалізованого поняття «економічна безпека» та на недостатності правового регулювання процесів щодо забезпечення економічної безпеки.

#### *Бібліографічні посилання*

1. Шмелев Н.П., Попов В.В. На переломе: экономическая перестройка в СССР. – М., 1989.
2. Абрамов В. Комплексна система безпеки підприємства // Мир безопасности. – 2001. – № 2.
3. Гусев В.С. и др. Экономика и организация безопасности хозяйствующих субъектов: Учеб. – СПб., 2001.
4. Проблеми управління економічною безпекою суб'єктів господарювання: Монографія / О.А. Кириченко, М.П. Денисенко, В.С. Сідак та ін. – К., 2010.
5. Про службу безпеки суб'єктів господарювання та інших юридичних осіб: Проект Закону України № 5738 від 01.07.2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=18588](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=18588).
6. Концепція економічної безпеки споживчої кооперації України: Затв. Постановою Ради Укоопспілки від 12.11.2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://uazakon.com/documents/date\\_3c/pg\\_gnguso.htm](http://uazakon.com/documents/date_3c/pg_gnguso.htm).
7. Экономика предприятия (фирмы): Практикум / Под ред. проф. В.Я. Позднякова, доц. В.М. Прудникова. – 2-е изд. – М., 2008.
8. Абалкин Л. Экономическая безопасность России: угрозы и их отражение // Вопросы экономики. – 1994. – № 12. – С. 6-15.
9. Фомин А. Мировой бизнес и политическая власть // Экономическая безопасность государства. – 2010. – Т. 8. – № 3 (24). – С. 71-79.

*Надійшла до редакції 16.02.2012*

**Л.В. Міщенко**

здобувач

*(Харківський національний  
університет внутрішніх справ)*

УДК 347.73 : 346.62

## **СИСТЕМА ПРИНЦИПІВ ФІНАНСОВОГО ПРАВА**

Розглянуто принципи фінансового права як науки в сучасних умовах трансформації фінансових правовідносин, надано їх визначення і характеристика.

**Ключові слова:** *фінансове право, принцип, законність, гласність, облік і контроль, взаємна відповідальність держави, органів місцевого самоврядування і суб'єктів фінансового права.*

Рассматриваются принципы финансового права как науки в современных условиях трансформации финансовых правоотношений и определяются их характеристики и сущность.

**Ключевые слова:** *финансовое право, принцип, законность, гласность, учет, контроль, взаимная ответственность государ-*

*ства, органів місцевого самоуправління і суб'єктів фінансово-го права*

The article deals with the principles of financial law as a science, in modern conditions of the transformation of financial relations and determine their characteristics and essence.

**Keywords:** *financial law, principle, rule of law, transparency, accounting, control, mutual responsibility of state and local governments and entities of financial law.*

**Постановка проблеми.** Наука фінансового права являє собою сукупність теоретичних понять, тлумачень і уявлень про чинне фінансове право, його предмет і метод, правові підгалузі та інститути, що входять до його складу. Становлення ринкових відносин в Україні вимагає від юридичної науки і практики вироблення нових концептуальних засад фінансової теорії. Дослідження принципів фінансового права, їх ролі і місця у правовому регулюванні взаємин держави та інших учасників податкових відносин ґрунтуються на визначенні суті фінансів, по-перше, як суспільного явища; по-друге, як структуризації фінансових відносин шляхом виокремлення складових.

Фінансове право характеризується певними принципами, тобто основоположними початками, правилами і вимогами, що виражають його найбільш істотні особливості і цілеспрямованість. Необхідність дійсного наукового вивчення принципів фінансового права наразі не викликає заперечень. Проте деколи необґрунтоване використання цієї категорії не завжди забезпечує однозначність її розуміння і коректність при введенні її в понятійно-категоріальний апарат юридичної науки. Складність ситуації посилюється щонайширшою сферою використання самого поняття «принципи фінансового права», який вже перетворився на штамп. Відсутність одноманітності при використанні даного поняття нерідко веде до того, що конструкції, які ним позначаються, не завжди розрізняються з необхідною точністю, а при використанні його у сфері юриспруденції часто випускаються з уваги власне правові особливості даної категорії. Дана проблема не зводиться тільки до того, чи допустимо термін «принцип фінансового права» розглядати так багатозначно. Різними суспільними науками ця проблема вже давно вирішена позитивно [1, с. 40].

Принципи утворюють спеціальну наукову підставу, що фіксує об'єкт дослідження, забезпечують єдність емпіричного і теоретичного в науковому пізнанні і є такими початковими засобами відтворення суті об'єкта в цьому пізнанні, які виражають спрямованість застосування інших засобів.

Фінансове право правовими засобами відображає вимоги об'єктивних закономірностей і тенденцій розвитку фінансової діяльності держави. До загальних правових засобів належать інституційні явища

правової дійсності, що утілюють регулятивну силу права і що відіграють роль її активних центрів: дозволи, заборони, презумпції, принципи, розпорядження, пільги, норми права і тому подібне [2, с. 55]

Принципи вітчизняного фінансового права вперше були сформульовані С.А. Ровінським стосовно радянського періоду як принципи фінансової діяльності держави [3, с. 21]. Природно, що принципи сучасного фінансового права змінилися при збереженні певної спадковості. Так, на переконання Н.І. Хімічевої, у принципах фінансового права відображаються ґрунтовні правила й вимоги, яким повинні відповідати відносини, що виникають у процесі фінансової діяльності держави і органів місцевого самоуправління, насамперед у сфері оподаткування [4, с. 45]. А. Ковальчук висловлює думку, що фінансове право спирається на принципи, які не базуються лише на статичній, юридично зафіксованій сукупності визначених критеріїв і вимог, але іноді (і нерідко визначальною мірою) на не унормованих чинним законодавством, але усталених у суспільній свідомості правилах гри, що не визнають тіньових домовленостей, войовничого волюнтаризму в досягненні поставленої мети [5, с. 48]. Отже, в умовах панування монополювальної ідеології і ототожнення права та закону загальні засади й смисл законодавства та юридичної практики необхідно було виводити з самого законодавства. В умовах розвитку господарських правовідносин і трансформації фінансової діяльності держави сутність фінансових правовідносин оновлюється. З огляду на вищезазначене необхідно дослідити правову природу поняття «принципи фінансового права».

**Мета** статті – дослідити принципи фінансового права по-новому, тобто відповідно до сучасної матерії фінансово-правових відносин, а не виходячи з ідеології, як це мало місце в радянській правовій системі. Встановлення та вивчення принципів фінансового права важливо для визначення законодавчих підстав ефективних для практики фінансових правовідносин.

**Виклад основного матеріалу.** Принципи фінансового права як основні начала правового регулювання виступають своєрідним камертоном всієї наступної нормотворчості у даній сфері суспільних відносин. Вони гарантують безперервність та послідовність нормотворчого процесу, забезпечують взаємозв'язок фінансового законодавства та фінансової політики.

Усю сукупність принципів фінансового права В.А. Мальцев поділяє на загальні та спеціальні. До загальних принципів належать: 1) пріоритет представницьких органів влади перед виконавчими у сфері фінансової діяльності; 2) принцип законності; 3) принцип гласності. До спеціальних принципів фінансового права можна віднести: 1) принцип планування; 2) принцип реальності; 3) принцип ефективності дії фінансово-правових норм [6, с. 20-23].

До принципів фінансового права Н.І Хімичева відносить такі: обов'язок кожної особи сплачувати лише законом встановлені податки і збори; недопустимість дискримінаційного характеру оподаткування; необхідність формулювання законодавства таким чином, щоб кожний знав, які податки (збори), коли і в якому розмірі він повинен платити; необхідність чітко визначити коло платників податків (зборів) і всіх елементів оподаткування [4, с. 326-327]. Згодом вчена розширила перелік принципів фінансового права: по-перше, пріоритетність публічних інтересів у правовому регулюванні фінансових відносин – використання фінансово-правових інститутів в цілях державного регулювання економіки, виходячи із загальнозначущих завдань суспільства; по-друге, розподіл функцій у сфері фінансової діяльності на основі розділення законодавчої та виконавчої влади; по-третє, гласність у фінансовій діяльності держави та органів місцевого самоврядування – основи його встановлені нормами Конституції, які вимагають офіційної публікації законів, що безпосередньо відносяться й до законів, регулюючих фінансову діяльність; по-четверте, плановість – діяльність держави та муніципальних утворень щодо формування, розподілу і використання фінансових ресурсів здійснюється на основі фінансових планів, що розробляються відповідно до державних і місцевих планів та програм, а також планів підприємств, організацій і установ; по-п'яте, законність – необхідність чіткого дотримання вимог фінансово-правових норм всіма учасниками відносин, що виникають у процесі фінансової діяльності. Він розповсюджується на державні органи влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, організації, установи, посадових осіб і громадян. За порушення норм фінансового права застосовуються відповідні заходи відповідальності [7, с. 38-43].

Достатньо цікавою є класифікація принципів фінансового права, запропонована О.М. Козиріним. Він вважає, що у складі принципів фінансового права слід виділити три групи: функціональні принципи, структурно-функціональні та організаційно-функціональні [8, с. 52].

У свою чергу, А.Т. Ковальчук вважає, що принципи, на яких базується, так би мовити, «ринкова» модель фінансового права, у найбільш загальному вимірі є такими: 1) принцип об'єктивності (заборона монополістських імперативів, необхідність добросовісної конкуренції тощо); 2) принцип свободи (в тому числі вибору сфер та напрямів фінансово-економічної діяльності); принцип доступності та достовірності економічної інформації; 3) принцип адресності (зокрема, регулюючого впливу); 4) принцип адекватності фінансово-економічних умов (недопустимість вибіркових пільг, спеціальних економічних зон, особливого режиму фінансування так званих територій пріоритетного розвитку); 5) принцип балансу противаг (наприклад, економічної еквівалентності); принцип неухильної відповідаль-



ності за правове порушення (покарання = проступку) чи злочин; б) принцип рівності в правах (усіх без винятку перед законом), тобто принцип справедливості, тощо [9, с. 183].

На думку О.В. Клименко, залежно від завдань у фінансовому праві розрізняють загальні і спеціальні. Загальні принципи фінансового права базуються на загальних основах права і, відповідно, мають бути законодавчо закріплені. За ступенем закріпленості в нормативно-правових актах принципи поділяють на конституційні (принцип законності, принцип рівності громадян перед законом, принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина, принцип забезпечення їх правового захисту) і кодифіковані. Усі принципи фінансового права взаємопов'язані і взаємодіють між собою, вони доповнюють один одного, а тому можна говорити про систему принципів [10, с. 27].

Доповнюючи наведені класифікації, В.П. Нагребельний до кола принципів фінансового права відносить такі: а) принцип публічності фінансової діяльності, що зумовлений публічною суттю самих державних фінансів і полягає в публічному характері фінансової діяльності, пронизує її та вибудовує інші принципи; б) принцип пріоритетності публічних видатків стосовно доходів бюджету. Здійснення державою її функцій не може ставитись у прямо пропорційну залежність від розміру доходу державного бюджету, і тому, визначаючи в пріоритетному порядку обсяг публічних видатків, вираховуються розміри державних доходів, необхідних для фінансової рівноваги; в) принцип обліку та контролю. На думку автора, в системі принципів фінансової діяльності держави можна також виділити принцип єдності фінансової діяльності і грошової системи держави, принцип міжгалузевого характеру фінансової діяльності держави, принцип самостійності у встановлених чинним законодавством межах фінансової діяльності органів місцевого самоврядування, принцип соціальної спрямованості фінансової діяльності держави, принцип фінансової безпеки держави та інші [11, с. 17-18].

Відповідно до визначених принципів фінансового права зупинимося на найважливіших. *Принцип пріоритету представницьких органів влади перед виконавчими у сфері фінансової діяльності.* В Україні основу цього принципу складають положення Конституції України (ст. 85), Бюджетного кодексу України, відповідно до яких Верховна Рада України затверджує Державний бюджет України та вносить змін до нього; контролює виконання Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання. Складання проектів бюджетів та їх виконання покладене на Кабінет Міністрів України. Так, відповідно до ст. 96 Основного закону нашої держави Кабінет Міністрів України не пізніше 15 вересня кожного року подає до Верховної Ради України проект закону про Державний бюджет України на наступний рік. Разом із проектом закону подається доповідь про

хід виконання Державного бюджету України поточного року [12]. Незважаючи на даний принцип, представницькі органи безпосередньо взаємодіють з виконавчими органами: спільно вирішують питання, що стосуються проектів бюджетів, питання про надання кредитів, погашення боргових зобов'язань.

Серед загальних принципів фінансового права ключова роль належить *принципу пріоритетності публічних видатків відносно доходів казни*. Це зумовлено тим, що об'єктивно здійснення державою її функцій не може ставитись у прямо пропорційну залежність від величини доходу державного бюджету. Інакше в певні періоди розвитку це загрожувало б державі різким скороченням її дієздатності чи навіть загибеллю або глибокими катаклізмами в суспільстві. Саме подібну до цієї ситуацію переживає нині Україна. У вузькому розумінні цього поняття принцип пріоритетності публічних видатків означає, що до бюджету в ході його формування необхідно включати лише ті видатки, які необхідні для виконання власне функцій держави, і ніяк не більше. Це досягається дійсним забезпеченням на практиці вільної конкуренції прав суб'єктів фінансових правовідносин на наявні у розпорядженні публічної влади фінансові ресурси, тобто «конкуренцією заявлених потреб».

Ще одним принципом фінансового права є *принцип планування*. Хоча в умовах переходу до ринку ми в цілому і відмовилися від адміністративного планування, проте, аналізуючи розвиток людства, доводиться зробити висновок про те, що людське суспільство + це саморегульована, самоналагоджувальна система. Розвиваючись, воно почало здійснювати спочатку простий товарообмін, потім з'явилося грошове звернення, а потім суспільство, об'єднане в державу, почало рахувати свої доходи і витрати і, що дуже важливе, не тільки проведені, але і передбачувані наступного року. Таким чином, воно винайшло інструмент свого суспільного саморегулювання у вигляді фінансового плану, яким, поза сумнівом, є бюджет, а зараз ще й позабюджетні фонди. Держава не може розвиватися, не розрахувавши свої доходи і витрати наступного року. Погоджуємося з думкою, що принцип планування слід вважати умовою всієї фінансової діяльності держави [13, с. 35].

В умовах переходу до ринкової економіки фінансове планування зазнало значних змін порівняно з тим, що існували в період дії адміністративно-командної системи. Проте планування фінансів не тільки не суперечить принципам ринкових відносин, але й є необхідним для них і виступає як важливий елемент регулювання економічного і соціального розвитку і управління фінансами, хоча і зі своїми особливостями. В умовах ринкової економіки фінансове планування спирається не на директивні розпорядження розподільного характеру, а на ринковий механізм обміну товарами і послугами, визнання витрат на їх виробництво суспільно необхідними на основі закону попиту і пропозиції. Така осно-

ва вимагає посилення прогнозування у визначенні напрямів використання фінансових ресурсів, з яким нерозривно пов'язано фінансове планування. У процесі фінансового планування використовуються прогнози і програми в різних сферах і галузях соціально-економічного розвитку на перспективу. На їх основі проводиться прогнозування мобілізації і використання фінансових ресурсів на тривалий період, а також річне фінансове планування. Фінансовим плануванням охоплені всі ланки фінансової системи. Воно здійснюється на всіх територіальних рівнях, у різних галузях і сферах народного господарства в рамках підприємств, організацій і установ.

Поza сумнівом, одним з головних принципів фінансової діяльності держави і фінансового права є *принцип законності*. Як зазначає О.Ф. Скакун, «термін «законність» є похідним від терміна «закон» і, будучи комплексним поняттям, охоплює всі сторони життя права – від його ролі у створенні закону до реалізації його норм в юридичній практиці. Законність відображає правовий характер організації суспільно-політичного життя, органічний зв'язок права і влади, права і держави, права і суспільства» [14, с. 446]. Погоджуючись в цілому з таким розумінням законності, не можемо підтримати думку автора, що «законність є похідною від терміна «закон», оскільки це значно звужує розуміння її сутності. На нашу думку, законність – це дотримання (виконання) вимог не лише законів, а й інших законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів. Норми Конституції, що визначають основні принципи, правила і напрями фінансової діяльності, є, як вже зазначалося, базовими для фінансового законодавства [15, с. 14]. Весь процес створення, розподілу і використання фондів грошових коштів регламентується нормами фінансового права, дотримання яких забезпечується можливістю застосування до правопорушників заходів державного примушення. Нині йде оновлення фінансового права, приведення норм фінансового законодавства у відповідність до положень Конституції України та інших законів, істотної зміні підлягає податкове і бюджетне законодавство. Говорячи про реалізацію принципу законності у сфері публічних фінансів, необхідно пам'ятати про ємкість даної правової категорії. Крім загальноправового принципу, термін «законність» позначає також правовий режим неухильного дотримання, виконання правових норм всіма учасниками суспільних відносин [16, с. 297].

Соціальна спрямованість фінансової діяльності витікає з положень Конституції, що характеризує Україну як суверенну і незалежну, демократичну, соціальну, правову державу (ст. 1). 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 (ст. 3) [12].

Згідно з цією політикою передбачена охорона праці і здоров'я людей, встановлення гарантованого мінімуму оплати праці, забезпечення державної підтримки сім'ї, материнства, батьківства і дитинства, інвалідів та немолодих громадян, розвиток соціальних служб, встановлення державних пенсій, допомоги та інших гарантій соціального захисту. Для реалізації всіх цих заходів державі потрібне зосередження необхідних фінансових ресурсів і розподіл їх на відповідні цілі, тобто фінансова діяльність певної цілеспрямованості. Це положення повинне враховуватися при формуванні і виконанні бюджетів усіх рівнів, позабюджетних державних і муніципальних грошових фондів, у фінансово-правових нормах, регулюючих ці процеси, у фінансовій політиці держави. Виключно Законом про Державний бюджет України визначаються видатки держави на загальносуспільні потреби. Закони України визначають систему оподаткування, податки і збори; засади створення, функціонування грошового, фінансового, кредитного та інвестиційних ринків; це й робить принцип законності одним з головних принципів фінансового права.

Важливість принципу *гласності* пояснюється тим, що його реалізація сприяє інформованості органів державної влади і широкої громадськості про реальне положення справ не тільки в управлінні державною фінансовою системою, але і в державному управлінні в цілому [17, с. 75]. Гласність – необхідний атрибут сучасного демократичного суспільства. Принцип гласності передбачає відвертість діяльності фінансових органів, доступність кожного громадянина до інформації про результати контрольної діяльності. Необхідний тісний зв'язок фінансових органів із засобами масової інформації (радіо, телебачення, преса, видавництва і так далі) для обнародування матеріалів.

Принцип *обліку і контролю* припускає наявність у державі нормативного акту, що встановлює єдину методику бухгалтерського обліку, а також здійснення спеціально уповноваженими на те державними органами контролю за освітою, розподілом і використанням ресурсів всіх ланок фінансової системи. Це означає, що фінансовому контролю підлягає процес витрачання державних коштів, своєчасність і повнота мобілізації державних ресурсів, законність доходів і витрат різних ланок фінансової системи, дотримання ними правил обліку і звітності [18, с. 35].

Спираючись на зазначені принципи, сучасна держава своїй фінансовій діяльності надає відповідних правових форм, за допомогою правових норм наповнює її правовим змістом.

**Висновок.** На підставі викладеного можна запропонувати таке загальне визначення: принципи фінансового права – це закріплені в різних його джерелах або виражені в стійкій юридичній практиці загальноновизнані, основоположні, системоутворюючі елементи правового регулювання в області публічних фінансів, що адекватно відобра-

жають рівень розвитку як самих фінансових відносин, так і механізму їх регулювання, забезпечують внутрішню узгодженість і ефективність фінансового права, а також безпосередній регулятивний ефект при суперечності фінансового законодавства

Поняття і значення принципів фінансового права в сучасних умовах, по-перше, характеризуються змішаною соціально-юридичною природою і є результатом відображення як загальних соціальних і економічних, так і спеціально-юридичних його закономірностей. По-друге, вони виступають особливими юридичними поняттями, що адекватно виражають суть фінансово-правового регулювання відповідно до досягнутого рівня її пізнання. По-третє, принципами фінансового права є основоположні ідеї, закріплені в різних формальних джерелах, а також такі, що хоча й не мають такого закріплення, але отримали загальне визнання у стійкій юридичній практиці, у правовідносинах. І, нарешті, по-четверте, у функціональному аспекті принципи фінансового права виступають, з одного боку, початковими витоками правового регулювання, що забезпечують узгодженість і ефективність системи юридичних норм, а з іншого – безпосередніми регуляторами поведінки учасників фінансових відносин у випадках суперечності.

#### *Бібліографічні посилання*

1. Актуальные проблемы теории и практики финансового права Российской Федерации / Под ред. А.Н. Козырина. – М., 2009.
2. Крохина Ю.А. Финансовое право России: Учеб. для вузов. – М., 2004.
3. Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права. – М., 1960.
4. Химичева Н.И. Налоговое право: Учеб. для вузов. – М., 1997.
5. Ковальчук А. Посилення регулюючого потенціалу фінансового права в публічних правовідносинах // Публічне право. – 2011. – № 1. – С. 45-53.
6. Мальцев В.А. Финансовое право: Учеб. для студ. сред. проф. учеб. заведений. – 3-е изд., испр. и доп. – М., 2008.
7. Финансовое право: Учеб. / Отв. ред. Н.И. Химичева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М., 2004.
8. Ковальчук А.Т. Фінансове право України. Стан та перспективи розвитку. – К., 2007.
9. Клименко О.В. Правові основи податкових систем України та Німеччини: порівняльно-правовий аналіз: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2007.
10. Фінансове право України. Загальна частина: Навч. посіб. / За заг. ред. В.П. Нагребельного. – Суми, 2004.
11. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
12. Финансовое право: Учеб. / Под ред. О.Н. Горбуновой. – М., 1996.
13. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підруч. / Пер. з рос. – Харків, 2001.
14. Финансовое право: Учеб. пособие для вузов / Под ред. проф. М.М. Рассолова. – М., 2001.
15. Общая теория права и государства: Учеб. / Под ред. В.В. Лазарева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 1996.
16. Басков В.И., Коробейников Б.В. Курс прокурорского надзора: Учеб. для студ. юрид. вузов и фак. с приложением нормативных актов. – М., 2000.
17. Пахмотов И.Н. Финансовое право: Учеб. – 3-е изд., с измен. и доп. – Х., 2007.

*Надійшла до редакції 11.02.2012*

**Р.М. Семенець**

здобувач

(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 351.713+336.22

## **НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА, ЩО РЕГУЛЮЄ МІСЦЕВЕ ОПОДАТКУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Автор визначає основні підходи щодо реформування місцевого оподаткування в Україні. Окрему увагу приділено визначенню їх недоліків та переваг. Обґрунтовано доцільність внесення низки змін до чинного Податкового кодексу України.

**Ключові слова:** місцеві податки і збори, майновий податок, земельний податок, ринковий збір.

Автор определяет основные подходы к реформированию местного налогообложения в Украине. Отдельное внимание уделяется определению их недостатков и преимуществ. Обосновывается целесообразность внесения ряда изменений в действующий Налоговый кодекс Украины.

**Ключевые слова:** местные налоги и сборы, имущественный налог, земельный налог, рыночный сбор.

In the article the author determines basic approaches in relation to reformation of local taxation in Ukraine. Separate attention is spared to determine of their failings and advantages. As a result, the author is ground expedience of bringing of some changes in the Internal revenue code of Ukraine.

**Keywords:** community charges and collections, property tax, land-tax, market collection.

**Постановка проблеми.** Реформування місцевого оподаткування нерозривно пов'язано із удосконаленням нормативно-правових засад регулювання місцевих податків та зборів. Проте навіть із прийняттям Податкового кодексу України [1] (далі – ПК України) існуюча в нашій державі податкова система не повною мірою відповідає основним вимогам фінансової системи ринкової економіки. Цьому існує багато пояснень: починаючи з відсутності досвіду ринкових економічних відносин і закінчуючи помилками законодавця. Тому, набуваючи досвіду як правильних рішень, так і помилок, місцеве оподаткування повинно постійно удосконалюватись, враховуючи реалії існуючого стану суспільних відносин.

Отже, **мета** даної статті полягає у тому, щоб, дослідивши сучасну систему місцевих податків та зборів та основні підходи до її реформування, визначити основні напрямки удосконалення законодавства, що регулює місцеве оподаткування в Україні, що набуває особливої актуальності та новизни у контексті прийняття ПК України.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Політичний, ідеологічний, економічний плюралізм, які стали реальністю в нашій країні, сприяють появі різноманітних, іноді навіть протилежних пропозицій щодо реформування податкової системи. Це стосується й напрямків змін у місцевій системі оподаткування. Так, наприклад, на думку одних дослідників, в місцевому оподаткуванні основний наголос треба робити на майнових податках або перекласти основний податковий тягар з підприємств на фізичних осіб [2].

На думку інших вчених, акцент у місцевому оподаткуванні необхідно змістити на оподаткування споживання окремих товарів, наприклад, податок із продажу бензину [3].

Ряд авторів стверджують, що систему доходів місцевого самоврядування в Україні повинні скласти більш великі в кількісному відношенні і стабільні податки і збори, а саме майнові податки, тобто податки на нерухоме майно юридичних і фізичних осіб, на землю і на спадщину. Ці види платежів до бюджетів відрізняються стабільністю, що дозволило б створити фундамент місцевих бюджетів, ту основу, яка забезпечить їх стабільне функціонування [4, с. 219].

Н.Ю. Пришва обґрунтовує необхідність віднесення до місцевих податків земельного, що буде відповідати суті цього податку як виду місцевих доходів, яким він на сьогодні є, а також дозволить більш ефективно використовувати це джерело доходів органам місцевого самоврядування [5, с. 310].

Жвавої підтримки отримало також питання про запровадження на місцевому рівні екологічного оподаткування. Наприклад, Т.Г. Бондарук до екологічних важелів податкової системи відносить збір за спеціальне використання природних ресурсів, збір за забруднення навколишнього середовища [6, с. 219], інші автори, як правило називають його узагальнено – екологічний податок [7].

Крім того, в літературі висловлювалися пропозиції щодо необхідності надання органам місцевого самоврядування права запроваджувати на своїй території власні податки і збори [6, с. 217].

Однак усі вчені сходяться в тому, що місцеві податки і збори мають бути одним із основних джерел фінансування діяльності органів місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу.** Окреслені нами пропозиції щодо реформування місцевого оподаткування були наведені до прийняття ПК України, а тому їх зміст потребує переоцінки виходячи із чинних положень нормативних актів, що регулюють місцеве оподаткування в Україні

Одним із головних завдань і важливим кроком до реальної фінансової незалежності органів місцевого самоврядування є необхідність закріплення за місцевими бюджетами таких доходних джерел, які б забезпечували стабільне надходження коштів.

У цьому контексті ми не можемо підтримати необхідність віднесення до місцевих податків податку з доходів фізичних осіб, так як при цьому не враховується, що зміна статусу податку призведе до порушення принципу рівності його платників. Отримуючи рівні доходи, платники будуть сплачувати різний за розміром податок з доходів, ставка якого буде залежати від місця проживання платника. Не можемо підтримати також обґрунтованість оподаткування окремих товарів, безпосередньо бензину чи інших видів палива, які відповідно до чинного ПК України вже оподатковуються, однак не до місцевого бюджету, а до державного у складі акцизного податку (ст. 215 ПК України) у зв'язку з тим, що на практиці підвищення ставок даного податку та доповнення переліку підакцизних товарів скрапленням газом для використання транспортними засобами як моторного палива (у зв'язку з необхідністю компенсації втрат бюджету після скасування податку з власників транспортних засобів) привело як до зменшення платежів по даному податку в бюджет внаслідок значного ухилення платників податків від сплати акцизного податку, так і зменшенням фінансування ремонту доріг тих чи інших регіонів [8].

Відносно пропозицій про надання права органам місцевого самоврядування запроваджувати власні податки та збори, то в цілому ми її підтримуємо, але в даний момент часу лише як перспективу. Нині скоріше необхідно виходити з того, що в умовах дефіциту фінансових ресурсів і високого податкового тягаря надання місцевим органам влади повної самостійності у сфері місцевого оподаткування може мати непередбачувані наслідки [9, с. 290].

Натомість у більшості розвинутих країнах головне фіскальне значення мають лише майнові податки. Позитивні аспекти такого механізму зазначають автори, що досліджували цю проблематику. Податки на майно вирізняються багатьма позитивними рисами, основною з яких є те, що ці податки приносять стабільні надходження до бюджету і не конкурують із загальнодержавними податками. Враховуючи те, що володіння майном є ознакою певного рівня доходів, цей вид оподаткування не суперечить принципам платоспроможності [6, с. 217]. Ми також підтримуємо позицію щодо необхідності акцентування особливої уваги на даному податку.

Тому одним із шляхів реформування податкової системи в Україні може бути подальше вдосконалення майнового оподаткування (податку з нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки). Особливістю податкової системи України є нерівне розподілення податкового тиску. У тій чи іншій формі основний податковий тиск при оподаткуванні юридичних осіб припадає на заробітну плату та прибуток. Те ж саме стосується й фізичних осіб – оподатковуються переважно доходи. Великий податковий тягар припадає й на спожи-



вання. Така диспропорція призводить до неможливості створення сприятливих об'єктивних умов розвитку підприємництва. Таким чином, не враховуються такі важливі принципи оподаткування, як пропорційність, рівномірність, гнучкість, мобільність, стимулювання підприємницької діяльності тощо. Крім того, за такої ситуації звільняються від оподаткування багаті власники, що зменшує вплив регулюючої функції в цілому.

У той же час податки на майно характеризуються багатьма позитивними рисами, що міцно закріпило їх в податкових системах більшості країн. До них можна віднести такі: 1) прискорюється процес переходу майна у власність таких суб'єктів, які можуть ефективніше його використовувати. Володіння майном, що використовується неефективно, стає невиправданими витратами; 2) посилюється ефективність ринку нерухомості; 3) ці податки приносять стабільні надходження і не конкурують з основними загальнодержавними податками (на прибуток, непрямими).

Важливим моментом у виборі об'єкта оподаткування є мета, з якою встановлюється цей податок. Ми вважаємо, що такою метою є не лише збільшення доходів бюджету (і як один з наслідків – підвищення податкового тиску), а встановлення більш рівномірного оподаткування. Важливою метою є також підвищення ефективності ринку нерухомості в Україні, так як приватизація цю мету повною мірою не виконала. Тому найбільш перспективним з точки зору оподаткування, як було сказано вище, нам здається нерухоме майно.

Нерухоме майно – це майно, прикріплене до землі та міцно пов'язане з нею. Відокремлення майна від землі можна зробити лише зруйнувавши його [10, с. 133-134]. Цей вид майна є одним з найефективніших з точки зору надходжень до бюджету. До того ж виділення одного виду майна в якості об'єкта оподаткування дозволить контролюючим органам пильніше стежити саме за цим, дуже важливим елементом майна.

Одним з найважливіших питань є визначення бази оподаткування даного податку. Нагадаємо, що згідно з п.п. 265.3.1 п. 265.3 ст. 265 ПК України базою оподаткування податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, є житлова площа об'єкта нерухомості. Можливо, дана база оподаткування є легшою для розрахунку і перевірки органами Державної податкової служби (органи – ДПС). Проте, як уявляється, таке визначення бази оподаткування не є ринковою категорією. Такою, на нашу думку, можна визнати лише вартість майна.

Існують різні точки зору щодо того, яка ринкова категорія може бути найкращою податковою базою даного податку – річна орендна плата чи ринкова вартість. Ключовим моментом у виборі є доступність ринкової інформації про орендну плату чи про ціни продажу. Однак коли

податковою базою є сума річної орендної плати, вона не включає в себе вартість майбутніх розробок, і та земля, що ще не освоєна, в цьому випадку скоріш за все не оподатковується. Тому ринкова вартість є найкращою податковою базою, особливо в тих країнах, де широко розповсюджена скупка міських земель для спекулятивних цілей [11, с. 27].

Відомо декілька підходів до визначення ринкової вартості нерухомості [12, с. 178]. При виборі конкретних методів оцінки необхідно враховувати всі обставини, які витікають з цілей, завдань, умов проведення оцінки, а також зміст інформації, що є в наявності тощо. Мета, яка стоїть перед українською податковою системою, – швидке налагодження системи оцінки та оподаткування нерухомості. Тому необхідно зосередити увагу на точній та простій оцінці вартості, а не на складних системах чи моделях.

Наразі продовжується реформування бухгалтерського обліку в Україні відповідно до міжнародних стандартів. Цими стандартами передбачається розділення бухгалтерського і податкового обліку. Таке розділення існує в багатьох розвинутих країнах. Бухгалтерський облік – це облік на підприємстві, який повинен давати повну інформацію про його діяльність, а також допомогти в прийнятті управлінських рішень. Податковий облік залежить від інших факторів, які визначаються державою. Це перш за все стосується визначення валових доходів та валових витрат, нарахування амортизації тощо. Таке розділення є економічно обґрунтованим, адже цілі бухгалтерського та податкового обліку є різними.

Тому база податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, повинна розраховуватись згідно з податковим обліком. Саму вартість майна необхідно оцінювати методами, затвердженими Міністерством фінансів України, тобто відповідно до стандартів бухгалтерського обліку. Зараз майже немає ні фінансових, ні організаційних можливостей для визначення окремої податкової вартості. Її визначення значно ускладнить ведення бухгалтерського обліку та звітності. Крім того, для держави це пов'язано з істотним розширенням податкового апарату та забезпеченням контролюючих органів сучасними методами обліку та контролю за платниками. Однак база оподаткування розраховується з урахуванням податкової амортизації та інших факторів, які будуть визначатись податковим законодавством.

Що стосується суб'єкта оподаткування, то слід розглянути необхідність розділення податку на нерухоме майно для фізичних та юридичних осіб. Особливості отримання доходів цими двома категоріями передбачають необхідність диференціації ставок податку, неоподаткованого мінімуму, інших пільг. Однак у ринковій економіці фізична особа також може здійснювати підприємницьку діяльність. Тому тут важливим питанням є мета, з якою юридична чи фізична особа

володіє нерухомістю. Саме мета повинна стати регулюючим фактором податкового навантаження, а також механізму оподаткування. Метою володіння майном можуть виступати торгівля майном, господарча діяльність, особисте використання (наприклад, у якості житла) тощо.

Ставка податку на нерухоме майно повинна бути адекватною до існуючих умов, а також відповідати доходам юридичних та фізичних осіб. На нашу думку, якщо ставка буде дуже високою, то замість «звільнення» підприємств від невиробничої частин капіталу буде також відбуватись і «звільнення» від ефективного майна, гальмування розвитку підприємств і в результаті – зниження темпів росту економіки. Якщо ж ставки будуть незначними, то санітарна функція цього податку спрацює недостатньо ефективно. Крім того, необхідно забезпечити певний рівень доходів бюджету.

Для встановлення оптимальної податкової ставки необхідно провести значний об'єм емпіричних досліджень, що є предметом окремого дослідження.

На нашу думку, підпорядкування майнових податків місцевій владі створює низку додаткових переваг як для місцевої, так для загальної податкової системи країни. По-перше, оподаткування майна створює стабільне надходження коштів до місцевих бюджетів. По-друге, доходи від податку на майно використовуються на фінансування державних послуг у конкретному регіоні, що приводить до підвищення вартості цього майна. Це наочно показує зв'язок між платниками податків і отриманими ними послугами, що є важливим принципом організації ефективної системи оподаткування. По-третє, нерухомість не може бути переміщена, тому можливі регіональні відмінності в його ставках не викликають небажаних наслідків. По-четверте, точна оцінка вартості нерухомості потребує повного знання умов місцевого ринку, що під силу лише місцевій владі. І, зрештою, навіть регіональні органи не можуть одночасно враховувати інтереси населення місцевих громад і ефективно управляти об'єктами нерухомості.

Крім того, на нашу думку, за правовим регулюванням до місцевих податків наближається земельний податок – плата за землю (розділ XIII Податкового кодексу України). Наразі законодавець відносить цей платіж до загальнодержавних (ст. 9 ПК України), але, як зауважує В.В. Рибак, його доцільно назвати «прирівняним до місцевих податків» [13, с. 6]. Дійсно, по-перше, органи місцевого самоврядування мають право встановлювати пільги щодо сплати земельного податку, що сплачується на відповідній території (ст. 284 ПК України), а по-друге, даний податок зараховується до місцевих бюджетів (п. 4 ч. 1 ст. 69 Бюджетного кодексу України [14]). Фактично це ті ж риси, які характеризують і місцеві податки. Тобто за правовим режимом земельний податок наближається до місцевих, однак законодавець продо-

вжує його кваліфікувати як загальнодержавний податок.

Земельний податок історично походить від місцевих податків. За часів СРСР він однозначно визначався як місцевий, але при цьому об'єкт його оподаткування поширювався лише на землі міст і селищ. Починаючи з 1 липня 1992 р. відповідно до Закону України «Про плату за землю» земельний податок набув статусу загальнодержавного.

Якщо звернутись до досвіду зарубіжних країн, то земельний податок традиційно включається податковими системами світу до складу місцевих. У Франції існує два види земельних податків – поземельний податок з будівель та земельний податок, обоє з яких класифікуються як місцеві [15, с. 208-213]. У Німеччині поземельний податок віднесено до податків, які встановлюються общинами [16, с. 105].

Відповідно до ст. 12 Земельного кодексу України [17] до повноважень сільських, селищних, міських рад у галузі земельних відносин на території села, селища, міста належить, зокрема, надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності; передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб тощо. Тому цілком природно, щоб цей податок був місцевим. Органи місцевого самоврядування без великих додаткових витрат (порівняно з іншими місцевими податками) можуть організувати систему контролю за сплатою земельних податків.

Отже, логічне закріплення земельного податку серед переліку місцевих податків і зборів зробило б його значним джерелом доходів для місцевих бюджетів, а останні – більш незалежними та дієвими.

Важливою частиною повноважень місцевих органів влади є фінансування робіт, пов'язаних з будівництвом, реконструкцією, ремонтом і утриманням автомобільних доріг. Введення податкових та неподаткових джерел фінансування дорожнього господарства ставило за мету стабілізувати формування коштів для виконання програм покращення стану автодоріг, яке значно поступається світовому рівню. Разом з тим витрати по цьому фінансуванню складають досить значну питому вагу в місцевих бюджетах.

До прийняття ПК України для фінансування робіт, пов'язаних з дорожнім господарством, створювалися Державний дорожній фонд, територіальні дорожні фонди та місцеві дорожні фонди у складі бюджетів місцевого самоврядування. Кошти дорожніх фондів не підлягали вилученню або витрачання на цілі, не пов'язані з потребами дорожнього господарства [10, с. 141-142].

Згідно з п. 10 ст. 14 Закону України «Про систему оподаткування» відповідний податок належав до загальнодержавних податків та йменувався «податком з власників наземних транспортних засобів та інших самохідних машин та механізмів». Його правове регулювання здійснювалося законом «Про податок з власників транспортних засо-

бів та інших самохідних машин».

Нині даний податок скасовано, а відповідні платежі, як ми вже зазначали, включені до складу акцизного податку, який законодавцем також визначено як загальнодержавний. При цьому базою оподаткування даного податку щодо нафтопродуктів та скрапленого газу є вартість вироблених на митній території України чи ввезених на митну територію України товарів (продукції).

На нашу думку, відповідний платіж за своєю суттю є місцевим. Державний він лише номінально, адже він повністю використовується на потреби місцевої влади. Автодороги є державною власністю, і фінансування місцевою владою витрат по ним є делегованими повноваженнями.

Враховуючи існуючі проблеми правового забезпечення справляння акцизного податку в Україні, вважаємо за необхідне повернутися до встановлення податку з власників наземних транспортних засобів та інших самохідних машин та механізмів у якості місцевого податку. Тут необхідно додати, що ставка даного податку раніше розраховувалася на рік від 100 куб. см об'єму циліндрів двигуна, з 1 кВт потужності двигуна або 100 см довжини.

Такий розрахунок ставки оподаткування викликав дуже багато нарікань та незадоволень як у науковій, публіцистичній літературі, так і серед населення щодо несправедливості застосування даного податку, адже при сплаті платежу ніяким чином не враховується інтенсивність використання транспортного засобу та користування благом – автомобільними дорогами та, відповідно, негативний вплив на них з боку транспортного засобу. Такий стан справ сприяв запозиченню досвіду США, де оподаткуванню підлягає вид палива, що використовується для роботи транспортного засіб чи іншого механізму. З цього роблять такий висновок: хто більше їздить, той більше платить. На нашу думку, логіка у цьому є лише на перший погляд.

Так, зростання світових цін на нафту та зниження доходів населення внаслідок світової фінансово-економічної кризи сприяло переформатуванню світового автопрому на розробку економічних двигунів, що є, певно, основною новаційною діяльністю будь-якого виробника транспортних засобів та інших самохідних машин та механізмів.

Дані процеси викликали ситуацію, коли переважно багаті люди можуть дозволити собі придбати транспортний засіб, що споживає зовсім небагато палива, і експлуатуватимуть його доволі інтенсивно та сплачуватимуть невелику долю відповідних платежів, що йдуть на реконструкцію автодоріг, тоді як незаможна особа, як правило, використовує транспортний засіб, що споживає багато палива, а отже, платить більше податку, у зв'язку з чим порушується принцип справедливості оподаткування.

Тому базою оподаткування податком власників наземних транспортних засобів та інших самохідних машин та механізмів, на нашу

думку, має бути вага відповідних механізмів, адже саме вона негативно впливає на стан автомобільних доріг.

Наступним збором, що потребує повернення до податкової системи України, є ринковий збір, відміна якого негативно позначилася на надходженні коштів до місцевого бюджету, адже ринковий збір серед усієї сукупності місцевих податків та зборів був найбільш сплачуваним. Так, у структурі місцевих податків та зборів його частка складала 58,2 % [18].

**Висновки.** Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що основним напрямком удосконалення законодавства, яке регламентує місцеве оподаткування, має стати збільшення фіскального значення системи місцевих податків і зборів за рахунок: зміни бази оподаткування (податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки); загальнодержавних податків, які можуть бути передані місцевим органам влади і номінально є місцевими (плата за землю); повернення податків і зборів, що були передчасно скасовані внаслідок прийняття ПК України (податок з власників наземних транспортних засобів та інших самохідних машин та механізмів, ринковий збір); у перспективі – надання органам місцевого самоврядування права запроваджувати на своїй території власні податки і збори.

Окреслені нами напрямки удосконалення законодавства, що регламентує місцеве оподаткування, органічно потребує внесення таких змін до ПК України:

1) п. 10.1 ст. 10 ПК України викласти у такій редакції:

«10.1. До місцевих податків належать:

10.1.1. Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки.

10.1.2. Єдиний податок. 10.1.3. Плата за землю. 10.1.4. Податок з власників наземних транспортних засобів та інших самохідних машин.

10.2. До місцевих зборів належать:

10.2.1. Збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності. 10.2.2. Збір за місця для паркування транспортних засобів.

10.2.3. Туристичний збір. 10.2.4. Ринковий збір»;

2) п.п. 265.3.1 п. 265.3 ст. 265 ПК України викласти у такій редакції: «Базою оподаткування є ринкова вартість об'єкта житлової нерухомості»;

3) доповнити розділ XII ПК України статтями, де визначити основні елементи таких місцевих податків та зборів, як плата за землю, податок з власників наземних транспортних засобів та інших самохідних машин, ринковий збір, і як наслідок внести відповідні зміни до ст. 9, розділів VIII та XIII ПК України.

Запропонована структура місцевих податків та зборів зробить місцеве самоврядування більш незалежним, стимулюватиме економічний розвиток регіонів, надасть перерозподілу доходів між вертикальними бюджетними рівнями більшої економічної доцільності та справедливості.

**Бібліографічні посилання**

1. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI // ВВР. – 2011. – №№ 13, 14, 15-16, 17. – С. 556. – Ст. 112.
2. Кофлан В.М. Правові основи місцевого оподаткування в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Ірпінь, 2002.
3. Криниця С.О. Зміцнення фінансової бази місцевого та регіонального самоврядування // Фінанси України. – 1998. – № 2. – С. 38-47.
4. Єсіна О.В. Місцеві податки і збори: стан та передумови правового регулювання в Україні // Вісник Харків. націон. ун-ту внутр. справ. – 2008. – № 40. – С. 214-220.
5. Пришва Н.Ю. Правові проблеми регулювання обов'язкових платежів: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. – К., 2004.
6. Бондарук Т.Г. Реформування місцевого оподаткування в Україні // Актуальні проблеми економіки. – 2008. – № 6. – С. 213-221.
7. Голованьова О.І. Шляхи удосконалення місцевого оподаткування в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.taxation.lg.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=102:2010-11-13-13-38-47&catid=41:scientific-conference&Itemid=69](http://www.taxation.lg.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=102:2010-11-13-13-38-47&catid=41:scientific-conference&Itemid=69).
8. Капремонт здатен «з'їсти» 3 «обласних» бюджети [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://jkg-portal.com.ua/ru/publikaczii/raznoe/9303-cherkasi-vlada-j-dorogi-rezultat-podinku-dznamos-voseni>.
9. Реформування міжбюджетних відносин і зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування / М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, В. Т. Бодров та ін. – К., 2004.
10. Глуценко В.В., Гречанко В.В., Червяков І.М. Система місцевих податків в Україні: становлення, сучасний стан, перспективи: Монографія. – Х, 2005.
11. Организация оценки и налогообложения недвижимости: В 2 т. / Под ред. Дж.К. Эккерта – М., 1997. – Т. 1.
12. Березин М.Ю. Оценка рыночной стоимости недвижимости в целях налогообложения // Финансы. – 1999. – № 5. – С. 31-32.
13. Рыбак В.В. Рыночная трансформация системы доходов местного самоуправления: теория и практика. – Донецк, 2000.
14. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // ВВР України. – 2010. – №№ 50, 51. – С. 1778. – Ст. 572
15. Налоги и налогообложение: Учеб. пособие для вузов / Под ред. И.Г. Русаковой, В.А. Кашина. – М., 1998.
16. Черник Д.Г. Налоги в рыночной экономике. – М., 1997.
17. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2005 № 2768-III // ВВР. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.
18. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2009 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.mbr-ukr.org](http://www.mbr-ukr.org).

Надійшла до редакції 02.03.2012

**Н.М. Степакова**

викладач

*(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)*

УДК 349.24

## ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ СТАДІЙ ПРАВЗАСТОСУВАННЯ В ТРУДОВОМУ ПРАВІ

Досліджено правозастосовний процес, його логічно пов'язані стадії, у межах котрих вирішуються конкретні організаційні та дослідницькі завдання щодо реалізації права. Проаналізовано стадії правозастосування в трудовому праві.

**Ключові слова:** *норми трудового права, реалізація права, правозастосування, стадії правозастосування.*

Исследуется правоприменительный процесс, его логически связанные стадии, в пределах которых решаются конкретные организационные и исследовательские задачи относительно реализации права. Анализируются стадии правоприменения в трудовом праве.

**Ключевые слова:** *нормы трудового права, реализация права, правоприменение, стадии правоприменения.*

The article is dedicated to law enforcement process, its logically connected stages, within which it is resolved a specific organizational and research tasks on law realization. It is analyzed the stages of law enforcement in labor law.

**Keywords:** *the standards of labor law, realization of law, the stages of law enforcement.*

**Постановка проблеми.** Правозастосування являє собою складну юридичну діяльність, спрямовану на вирішення конкретних справ у різних сферах людської життєдіяльності, зокрема у сфері реалізації людиною свого невід'ємного права на труд. Застосування норм трудового права реалізується через систему певних дій, що вчиняються суб'єктами правозастосування у необхідній послідовності. Це дає змогу виділити у правозастосуванні певні стадії (блоки). З цього приводу слушно зазначав Ф.А. Григор'єв, що застосування права – єдиний та разом із тим складний процес, що має початок та кінець. Він складається із декількох логічно пов'язаних одна з одною стадій, в межах кожної з яких вирішуються конкретні організаційні та дослідницькі завдання щодо реалізації права [1, с. 417].

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Слід зазначити, що серед правників не існує єдиної точки зору стосовно кількості стадій, що їх проходить правозастосування.



Так одні дослідники, такі як С.С. Алексєєв, М.І. Матузов, О.Ф. Скакун, В.М. Горшеньов, Ф.А. Григор'єв, І.Я. Дюрягін, В.В. Лазарєв та ін., вважають, що правозастосовна діяльність відбувається у три етапи: 1) встановлення фактичних обставин справи, 2) вибір і аналіз юридичних норм, 3) рішення справи, виражене в акті застосування права [2, с. 39; 1, с. 391-392; 3, с. 191-192 та ін.]. На думку інших правознавців (наприклад, Н.Г. Александров, В.О. Котюк та ін.), застосування норм права складається з шести стадій, а саме: 1) аналіз і вивчення фактичних обставин справи, встановлення юридично значимих фактів і їх оцінка; 2) вибір нормативного акта відповідної норми права, яку належить застосувати до них; 3) перевірка справжності і правильності тексту, визначення меж дії та юридичної сили правової норми; 4) аналіз змісту і тлумачення правової норми; 5) прийняття рішення у справі і оформлення в індивідуальному акті застосування правових норм; б) доведення цього рішення до суб'єктів, яких вони стосуються, і його виконання, використання або дотримання [4, с. 148].

Проте В.І. Попов, досліджуючи правозастосування у сфері трудового права, вважає, що збільшення кількості його стадій призводить до надмірної деталізації та дублювання їхніх рис. Відтак автор доходить висновку, що для характеристики процесу застосування норм трудового права достатньо трьох стадій: 1) встановлення фактичних обставин справи; 2) вибір та аналіз норм права (встановлення юридичної основи справи); 3) рішення справи, виражене в акті застосування права [5, с. 13-14, 39-44]. Не можемо повністю погодитися із такою позицією автора. Адже, з одного боку, дійсно, у ряді випадків застосування норм трудового права воно реалізується у вигляді якогось простого одночасного акту компетентного органу чи посадової особи, коли ситуація не вимагає від правозастосовного органу якоїсь складної послідовності дій та особливих творчих зусиль для правильного вирішення ситуації (справи). Очевидно, що у такому разі ряд стадій правозастосування може спрощуватись. З іншого боку, повністю відмовитись від виокремлення тих чи інших стадій також не можна, оскільки деякі юридичні справи мають досить складний характер і вчинення певних правозастосовних дій зумовлене об'єктивною необхідністю ситуації, що склалася. Також слід враховувати, що на практиці досить складно чітко відокремити одну стадію від іншої, оскільки вони тісно переплітаються та перетікають одна в одну.

Підкреслимо, що стадія правозастосування – це певна сукупність однорідних дій, що вчиняються у певній послідовності та поєднані єдиним завданням, на виконання якого вони спрямовані. Враховуючи той факт, що правозастосування має буди оперативним та раціональним, тобто здійснюватись у найкоротші строки (але без втрати якості) та максимально відповідати ситуації, що склалася, правозастосовна ді-

яльність у кожному конкретному випадку має складатися лише з тих етапів (групи дій), які є необхідними для адекватного вирішення того чи іншого юридичного питання. Тому, з нашої точки зору, очевидно, що інколи процес застосування норм права може й не мати якоїсь однієї або декількох яскраво виражених стадій; особливо це стосується вищезазначених у тексті випадків, коли ситуація не вимагає від правозастосовного органу заглиблення у сутність справи і може бути вирішена у три етапи: встановлюються фактичні обставини справи, потім підбирається необхідна юридична норма та приймається відповідний правозастосовний акт. При цьому суб'єкт правозастосування діє, так би мовити, автоматично, не вдаючись до глибинного аналізу юридичної ситуації та норми права, що застосовується.

У сфері трудового права слід виділити такі стадії правозастосування:

- 1) встановлення та вивчення фактичної основи справи;
- 2) встановлення юридичної основи справи:
  - а) обрання тих нормативно-правових актів та норм трудового права, які мають бути застосовані у даному випадку;
  - б) аналіз відібраного з метою використання у правозастосовній діяльності нормативного матеріалу;
- 3) винесення рішення, його документальне оформлення та доведення до відома зацікавлених осіб.

Перша стадія є дуже важливою, оскільки саме від того, наскільки правильно правозастосовний орган встановить усі фактичні обставини, багато у чому залежить якість усієї подальшої правозастосовної діяльності. Фактичні обставини являють собою певну сукупність життєвих обставин, які або прямо передбачаються гіпотезою тієї чи іншої норми трудового права та вимагають владного втручання компетентного органу, або не вказуються у ній, проте в силу своєї специфіки вимагають від суб'єкта правозастосування визнання їх як юридичного факту та вчинення у зв'язку із цим відповідних правозастосовних дій. З цього можна зробити цілком закономірний висновок, що саме наявність певних фактичних обставин є першоосновою правозастосовної діяльності, адже якщо їх не буде, відпаде й необхідність здійснювати усі подальші дії: обирати необхідні норми, аналізувати їх та ін..

Дана стадія за своєю сутністю дещо нагадує те, що називають у кримінальному чи цивільному процесі доказуванням.

Складність першої стадії правозастосування полягає в тому, що суб'єкт правозастосування, як правило, не може спостерігати фактичні обставини справи безпосередньо, тому що вони належать до минулого. Тому вони підтверджуються доказами – слідами минулого, які мають матеріальний чи нематеріальний характер і зафіксовані в документах (показаннях свідків, протоколі огляду місця події, висновку експерта

та ін.). У свою чергу, докази повинні відповідати таким вимогам, як: вірогідність – залучення і аналіз лише тих фактів, які мають значення для справи, що розглядається; обґрунтованість – використання лише зазначених процесуальними нормами засобів доведення; повнота – встановлення всіх даних, які мають значення для справи, що розглядається [6, с. 66-67].

З нашого погляду, фактичні дані можна поділити на головні (чи основні) та факультативні. Головні фактичні обставини – це ті, які в обов'язковому порядку тягнуть вчинення тих чи інших правозастосовних дій, тому їх чітке визначення має найбільше значення. Як правило, коло таких обставин прямо передбачається гіпотезою норм трудового права. Яскравим прикладом цього може послужити норми статей 130 та 137 Кодексу законів про працю України. Так, у першій закріплено, що при покладенні матеріальної відповідальності права і законні інтереси працівників гарантуються шляхом встановлення відповідальності тільки за пряму дійсну шкоду, лише в межах і порядку, передбачених законодавством, і за умови, коли така шкода заподіяна підприємству, установі, організації винними протиправними діями (бездіяльністю) працівника. Ця відповідальність, як правило, обмежується певною частиною заробітку працівника і не повинна перевищувати повного розміру заподіяної шкоди, за винятком випадків, передбачених законодавством. Друга ж стаття, 137 КЗпП України, встановлює, що суд при визначенні розміру шкоди, що підлягає покриттю, крім прямої дійсної шкоди враховує ступінь вини працівника й ту конкретну обстановку, за якої шкоду було заподіяно. Коли шкода стала наслідком не лише винної поведінки працівника, але й відсутності умов, що забезпечують збереження матеріальних цінностей, розмір покриття повинен бути відповідно зменшений. Суд може зменшити розмір покриття шкоди, заподіяної працівником, залежно від його майнового стану, за винятком випадків, коли шкода заподіяна злочинними діями працівника, вчиненими з корисливою метою [7].

Положення приведених норм надають досить чітке уявлення про те, які ж саме обставини слід встановити, для того щоб сформулювати фактичну основу справи та здійснити на їх підставі відповідні правозастосовні дії.

Що ж стосується факультативних обставин, то вони, як правило, мають допоміжний характер і можуть встановлюватися суб'єктом правозастосування з метою уточнення та конкретизації тих чи інших основних обставин. Переважно такі обставини прямо не передбачаються у нормах трудового права, необхідність їх встановлення визначається суб'єктом правозастосування на власний розсуд. Так, наприклад, за порушення трудової дисципліни роботодавець цілком справедливо може застосовувати до порушника дисциплінарне стягнення, зокрема звіль-

нення. Однак перед тим він (роботодавець) повинен отримати від порушника пояснення з приводу вчиненого порушення та самостійно визначити важливість обставин, які змусили працівника порушити трудову дисципліну, і вже потім, виходячи із цього, здійснити правозастосування до працівника у вигляді притягнення його до дисциплінарної відповідальності чи відмовитися від нього.

Визначивши певне коло фактичних обставин, правозастосовний суб'єкт починає їх зіставлення з нормою трудового права. Тобто спочатку він окреслює коло фактичних обставин та аналізує їх окремо від норм трудового права, що будуть застосовуватись, а вже наступним кроком є їх поєднання (зіставлення) з конкретною нормою (нормами) трудового права, для того щоб встановити, чи відповідають зібрані фактичні дані (обставини) справи юридичним ознакам, що закріплює та чи інша норма трудового права.

Отже, якщо описати першу стадію кількома словами, то можна сказати, що на ній компетентний орган встановлює, що ж, власне, сталося насправді, якого роду ситуація склалася і чи потребує вона для свого адекватного вирішення втручання компетентного суб'єкта правозастосування.

У зв'язку із цим можемо виділити такі основні кроки, що здійснює правозастосовний орган на першій стадії правозастосування: 1) визначення кола основних (головних, обов'язкових) фактичних обставин справи; 2) встановлення спеціальних та в разі необхідності факультативних даних, що можуть мати значення для вирішення ситуації по суті; 3) збір та фіксація доказового матеріалу; 4) вивчення та аналіз встановлених фактичних даних окремо від норми трудового права, у поєднанні із нею та виокремлення на підставі цього обставин, що є суттєвими для вирішення конкретної юридичної ситуації.

Завершується перша стадія прийняттям суб'єктом правозастосування певного відповідного рішення, яке стосується тільки його (тобто він приймає його для самого ж себе) і є підсумком його діяльності щодо встановлення обставин та даних у конкретній справі, які становлять її фактичну основу. Підкреслимо, що це рішення ні в якому разі не є завершальним актом правозастосовного процесу.

Наступною стадією є встановлення юридичної основи справи.

Дана стадія включає два етапи. Перший – це відшукування норми трудового права, що підлягають застосуванню у ситуації, яка вирішується. Дана стадія тісно переплітається із попередньою і здійснити їх чітко розмежування неможливо, адже вони витікають одна із одної. Фактично процес обрання тієї чи іншої норми трудового права починається тоді, коли суб'єкт правозастосування починає зіставлення фактичних обставин і юридичними ознаками, закріпленими у нормі трудового права. Слід погодитися із думкою про те, що на практиці

застосування права являє собою безперервний процес юридичного пізнання, який постійно заглиблюється та під час якого відбувається звернення то до фактів, то до юридичних норм, коли на основі аналізу норм виникає необхідність більш глибоко дослідити фактичні обставини, аналіз же фактичних обставин змушує знову звертатися до норм, уточнювати окремі юридичні питання [8, с. 233].

Сутність першого етапу другої стадії полягає в тому, що правозастосовний суб'єкт з усього масиву норм трудового права відшукує одну або кілька норм, які максимально відповідають фактичним обставинам справи і через застосування яких може бути вирішена ситуація, що склалася. При цьому зазначений суб'єкт здійснює такі кроки:

1) встановлює галузь права, до якої слід звернутися, та обирає з неї необхідну норму. Вважаємо за необхідне зазначити, що трудові відносини обслуговує не лише галузь трудового права, тож інколи доводиться звертатися й до суміжних із ним галузей (наприклад, цивільне та цивільно-процесуальне право тощо);

2) потім суб'єкт правозастосування вирішує, чи підходить обрана норма з точки зору її дії в часі та просторі, а також за колом осіб. У цьому контексті слід погодитись із О.Ф. Скакун, яка вказує, що обираючи норму права для її застосування, слід встановити:

а) чи діяла норма права в момент, коли відбувалися досліджувані обставини;

б) чи діє вона в момент розгляду конкретної справи;

в) чи діє вона на території, де розглядається справа;

г) чи поширюється вона на осіб, пов'язаних з цією справою [90, с. 394];

3) і, нарешті, третім кроком є встановлення автентичності тексту норми права, що підлягає застосуванню. Тобто правозастосовний орган перевіряє, щоб у тексті, який є документальним викладенням норми, були відсутні недоліки та помилки технічного характеру (наприклад, друкарська помилка, невірний переклад тощо). Для цього слід користуватися офіційними виданнями у останній редакції.

Обравши необхідну норму трудового чи суміжних галузей права норму, тобто виконавши всі вищезазначені кроки, правозастосовний орган переходить до другої підстадії, а саме здійснює аналіз змісту цієї норми. Значення цього етапу криється у тому, що на ньому відбувається встановлення юридичного змісту норми трудового права через її тлумачення. Суб'єкт правозастосування ретельно аналізує зміст норми права та усвідомлює його значення, особливо важливою ця процедура є, коли в тексті норми, що підлягає застосуванню, зустрічаються оціночні поняття (наприклад, «поважні причини»). У такому випадку правозастосовний орган чи посадова особа визначаються із наявністю офіційного тлумачення положень норми права, що їх цікавить. У разі

необхідності вони також можуть звернутися до вивчення існуючих наукових точок зору з приводу роз'яснення юридичної сутності тих чи інших норм трудового права.

Останньою стадією застосування норм трудового права є прийняття рішення у справі. Фактично на цій стадії відбувається остаточна юридична кваліфікації ситуації, що потребувала вирішення.

Дана стадія виступає логічним завершенням усіх попередніх стадій та підсумовує весь обсяг роботи, проведеної із вирішення конкретної юридичної справи (ситуації).

Стадія прийняття рішення також складається з трьох етапів – це вироблення рішення, його документальне оформлення та доведення до відома зацікавлених осіб.

Вироблення рішення полягає у обранні його необхідної форми та попередньому формулюванні його змісту, тобто створенні проекту рішення.

Другим кроком є документальне оформлення прийнятого рішення – видання правозастосовного акту. Враховуючи той факт, що суб'єктами застосування норм трудового права виступають не лише органи та посадові особи, що є носіями державної влади, вважаємо, що під актом застосування норм трудового права слід розуміти творче, індивідуалізоване, вольове, виражене у певній формі рішення компетентного суб'єкта у конкретній юридичній справі, яке приймається на основі норм трудового та суміжних із ним галузей права і містить у собі права та обов'язки учасників конкретних трудових відносин.

**Висновки.** Отже, можемо констатувати, що правозастосування у сфері трудового права проходить усі основні стадії, що й застосування норм інших галузей права. Однак одночасно слід вказати, що розподіл правозастосовної діяльності на окремі стадії має досить умовний характер, тому на практиці інколи у тих чи інших випадках застосування норм трудового права деякі стадії можуть не бути яскраво виражені й збігатися у часі. Проте не слід недооцінювати важливість поділу правозастосовного процесу на окремі стадії, адже це дає змогу більш детально дослідити окремі правозастосовні дії, прослідити їх послідовність, визначити ті чи інші недоліки та проблемні аспекти застосування норм трудового права, а також встановити, на якому саме етапі вони виникають.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М., 1997.
2. Лазарев В.В. Применение советского права. – Казань, 1972.
3. Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. – М., 1972.
4. Котюк В.О. Теорія права: Курс лекцій: Навч. посібник для юрид. фак. вузів. – К., 1996.
5. Попов В.И. Нормативное регулирование трудовых отношений и применение норм трудового права: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05. – Екатеринбург, 2000.

6. Пунько О.В. Правозастосовна діяльність міліції: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – К., 2005, 193 с.
7. Кодекс законів про працю України від 10.12.71 // ВВР. – 1971. – Дод. до № 50. – Ст. 375.
8. Алексеев С.С. Проблемы теории права: Курс лекций: В 2 т. – Свердловск, 1973. – Т. 2.
9. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підруч. / Пер. з рос. – Х., 2001.

Надійшла до редакції 22.02.2012

**І.О. Тищенко**

викладач

**Ю.В. Кеню**

студентка

(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 347

## ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ПРАВА ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ТА СИСТЕМА ЇЇ ОХОРОНИ

Статтю присвячено висвітленню поняття права інтелектуальної власності та його юридичної природи, розглянуто систему охорони авторського права в Україні.

**Ключові слова:** інтелектуальна власність, правова охорона, інтелектуальна діяльність, творча діяльність, авторське право.

Стаття посвящена освітленню поняття права інтелектуальної собсьвенности и его юридической природы, рассматривается система охраны авторского права в Украине.

**Ключевые слова:** интеллектуальная собсьвенность, правовая охрана, интеллектуальная деятельность, творческая деятельность, авторское право.

The scientific article is devoted to the treatment of the concept of incorporeal right and its legal nature. The copyright protection system in Ukraine was considered.

**Keywords:** intellectual property, legal safeguard, intellectual activity, creative activity, copyright.

**Постановка проблеми.** Інтелектуальна власність є досить гострою проблемою сучасного суспільства у зв'язку з великою кількістю випадків порушень прав цього виду власності.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Зазначена проблематика перебуває у центрі уваги таких дослідників, як М.В. Вачевський, О.М. Вачевський, І.П. Каплун, Е.В. Колісніченко, В.Г. Кремень, Г.Є. Левченко, В.М. Мадзігон, В.О. Панченко, А.А. Папченко, В.О. Потехіна, В.Г. Скотний та ін. Але питання охорони інтелектуальної власності ще не можна вважати ви-

рішенням остаточно, і тому ця тематика вимагає доопрацювань.

**Метою** даної статі є з'ясування сутності інтелектуальної власності та системи її охорони.

Для досягнення цієї мети автором поставлені такі **завдання**:

- 1) розкрити зміст та специфіку інтелектуальної власності;
- 2) дослідити систему охорони авторського права.

**Виклад основного матеріалу.** Проблеми охорони інтелектуальної власності сьогодні вийшли у світі на перший план і стали вже не просто юридичними або комерційними питаннями. Внаслідок всеосяжної інтелектуалізації сучасної світової економіки вони дедалі більше стають політичною проблемою, пов'язаною з економічною безпекою, та вимагають стратегічних підходів до свого вирішення [8].

Інтелектуальна власність розглядається за допомогою двох підходів: юридичного та економічного, використовуваних у сукупності, а не окремо один від одного. При цьому якщо економічна функція права інтелектуальної власності така сама, як і у звичайного права власності, то юридичний інструментарій, застосований для змісту, інший.

Для ефективної системи охорони інтелектуальної власності в умовах глобалізації необхідно з'ясувати економічні показники впливу такої охорони та розробити методи правового регулювання відносин інтелектуальної власності з урахуванням економічного підходу [5; 7].

Глобальна система регулювання охорони інтелектуальної власності в основному вже сформувалася. Україна повинна адаптуватися до неї, якщо планує розвиватися як складова частина світового господарства, а не як економіка, відмежована від світових тенденцій соціально-економічного й технологічного розвитку. Останніми роками Україна значно активізувала процес входження у світові структури, що регулюють інтелектуальну власність, і вже є учасницею 15 з 26 універсальних міжнародних конвенцій і договорів у цій сфері. Але проблемою залишається незавершеність процесів здобуття членства у Світовій торговельній організації (СОТ) і забезпечення участі в Угоді про торговельні аспекти прав інтелектуальної власності. Не завершено і процес приєднання до ряду міжнародних конвенцій та договорів [8].

Поняття «інтелектуальна власність» виникло у процесі тривалої практики юридичного закріплення за певними особами їхніх прав на результати інтелектуальної діяльності у сфері науки, виробництва, мистецтва і літератури.

У найширшому розумінні інтелектуальна власність означає закріплені законом права, які є результатом інтелектуальної діяльності у промисловій, науковій, літературній і художній сферах [6].

Загальноживаним є таке визначення: ***інтелектуальна власність*** – це закріплені законом права на результати творчої діяльності людини, які зазначено у ст. 41 Конституції України, тобто кожен



має право володіти, користуватися і розпоряджатися результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності [4, с. 12; 1, с. 19].

Поняття інтелектуальної власності визначене законодавством у ст. 418 Цивільного кодексу України: *«Право інтелектуальної власності – це право особи на результат інтелектуальної, творчої діяльності або на інший об'єкт права інтелектуальної власності, визначений цим Кодексом та іншим законом. Право інтелектуальної власності становлять особисті немайнові права інтелектуальної власності та (або) майнові права інтелектуальної власності, зміст яких щодо певних об'єктів права інтелектуальної власності визначається цим Кодексом та іншим законом. Право інтелектуальної власності є непорушним. Ніхто не може бути позбавлений права інтелектуальної власності чи обмежений у його здійсненні, крім випадків, передбачених законом»* [11, с. 130].

Інтелектуальна діяльність за своїм характером і змістом є творчою. Проте не кожний результат творчої діяльності стає об'єктом інтелектуальної власності. Об'єктом інтелектуальної власності визнається лише такий результат творчої діяльності, який відповідає встановленим вимогам закону. Наприклад, вирішення технічного завдання може не відповідати умовам патентоспроможності і, отже, об'єктом права інтелектуальної власності не буде визнано, хоча є результатом творчого пошуку.

Таким чином, не кожен результат творчого пошуку підлягає правовій охороні, а лише той, який відповідає умовам надання цієї охорони. Інтелектуальною власністю прийнято вважати лише ті результати інтелектуальної діяльності, яким чинний закон надає правову охорону.

Найпростіше визначити інтелектуальну власність як власність на результати інтелектуальної діяльності, яким відповідно до чинного законодавства надається правова охорона.

Оскільки кваліфікуючою ознакою поняття інтелектуальної власності тут є надання результатам інтелектуальної діяльності правової охорони чинним законодавством, слід ураховувати, що крім ЦК відносини у цій сфері регулюються значною кількістю законодавчих актів.

У Цивільному кодексі України 2003 р. праву інтелектуальної власності присвячено Книгу 4, яка розміщена відразу за Книгою 3 "Право власності та інші речові права". Цим розробники Кодексу мали намір підкреслити соціально-економічну значимість інтелектуальної власності, розглядаючи її як підгалузь цивільного права.

Поняття "право інтелектуальної власності" слід враховувати у суб'єктивному та об'єктивному значенні.

В об'єктивному значенні право інтелектуальної власності є сукупністю правових норм, які регулюють відносини, що складаються в процесі створення, використання та охорони результатів інтелектуальної, творчої діяльності.

У суб'єктивному значенні право інтелектуальної власності є правом творця (його правонаступників) на одержаний ним результат інтелектуальної, творчої діяльності. Іншими словами, це право, яке належить авторові твору, винахіднику та іншому творцеві, на витвір науки, літератури, мистецтва, виробництва, науково-технічної діяльності та в будь-якій іншій сфері діяльності.

Право інтелектуальної власності трактується у ЦК як категорія суб'єктивна.

Частина 2 коментованої статті розкриває зміст права інтелектуальної власності як суб'єктної категорії, вказуючи, що право інтелектуальної власності становлять особисті немайнові права інтелектуальної власності та (або) майнові права інтелектуальної власності, зміст яких щодо певних об'єктів права інтелектуальної власності визначається Цивільним кодексом та іншими законодавчими актами.

Загальні гарантії права інтелектуальної власності встановлено ч. 3 ст. 418 ЦК, котра виголошує, що таке право є непорушним. Воно належить його власнику як природне, виключне право, внаслідок чого ніхто не може бути позбавлений права інтелектуальної власності чи обмежений у його здійсненні, крім випадків, передбачених законом. Будь-яке порушення права інтелектуальної власності тягне за собою юридичну відповідальність у формі кримінальної, адміністративної та цивільно-правової відповідальності [10].

Становлення глобального економічного простору пов'язане з підвищенням мобільності робочої сили, ліквідацією торговельних бар'єрів, розвитком засобів зв'язку і транспорту, науково-технічних прогресом, внаслідок чого поживається обмін товарами, капіталами, послугами та людськими ресурсами. При цьому необхідною умовою успішної участі в такому процесі кожної країни є створення правової держави, стабільних систем права власності [5, с. 11].

Охорона інтелектуальної власності сприяє використанню та подальшому розвитку винахідницьких і творчих талантів та досягнень, підтримує та зберігає національний потенціал у сфері інтелектуальної діяльності та залучає інвестиції, стабілізуючи економічний стан, при якому як вітчизняні, так і зарубіжні інвестори можуть бути впевнені в тому, що їх права будуть поважатись. Створення саме такої системи має особливе значення для України – країни зі значним науково-технічним та інтелектуальним потенціалом [6].

Стаття 54 Конституції України гарантує громадянам свободу літературної, художньої, наукової і технічної творчості. Держава гарантує надання захисту інтелектуальній власності, авторських прав громадян, їх моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності [4, с. 16]. Держава гарантує, але, на жаль, ці гарантії мало чим підкріплені. У нашій країні процвітає пі-

ратство, і існуючий масив законодавчих актів малоефективний для боротьби з ним. Ми приречені на подібні перегони (влада і пірати) доти, поки наша економіка спроможеться на те, щоб утримувати наше суспільство на рівні достатку, необхідного для спокійного життя [2].

Велике значення для ефективної охорони інтелектуальної власності має процес входження України в регіональні європейські структури регулювання цієї сфери, і передусім у структури Європейського союзу. На шляху в ЄС є безліч нерозв'язаних проблем – невизначеність позиції України щодо Євразійської патентної конвенції та налагодження відносин із Євразійською патентною організацією, відсутність перспективних програм взаємодії з Європейським патентним відомством і Відомством із гармонізації на внутрішньому ринку (товарні знаки ЄС).

Слід підкреслити, що протягом останнього десятиліття в Україні відбувався досить інтенсивний процес становлення системи охорони інтелектуальної власності. На сьогодні система органів регулювання сфери охорони інтелектуальної власності в Україні перебуває в завершальній фазі формування й уже спроможна виконувати свої основні функції. Її регулюють 37 законів і понад 100 підзаконних актів, дія яких поширюється принаймні на 16 самостійних об'єктів авторського права в галузі науки, літератури й мистецтва, три види об'єктів суміжних прав, дев'ять видів промислової власності й на сферу захисту від недобросовісної конкуренції. Однак ефективність системи знижує цілий комплекс проблем, що вимагають невідкладного розв'язання [8].

У 1967 р. у Стокгольмі було підписано Конвенцію про заснування Всесвітньої Організації Інтелектуальної Власності, якою було визначено, що до інтелектуальної власності належать права на:

- літературні, художні та наукові твори;
- виконавчу діяльність артистів, звукозапис, радіо- і телевізійні передачі;
- винаходи у сферах людської діяльності;
- наукові відкриття;
- промислові зразки, товарні знаки, знаки обслуговування, фірмові найменування і комерційні позначення;
- захист від недобросовісного суперництва;
- усі інші права, що належать до інтелектуальної діяльності у виробничій, науковій, літературній і художній галузях [3].

*Право інтелектуальної власності* – це сукупність цивільно-правових норм, що регулюють відносини, пов'язані із творчою діяльністю. При цьому цивільне право безпосередньо не регулює саму творчу діяльність, тому що процес творчості залишається за межами дії його норм. Функції цивільного права полягають у визнанні авторства на вже створені результати творчої діяльності, встановленні їх-

нього правового режиму, моральному і матеріальному стимулюванні і захисту прав авторів та інших осіб, що мають авторські права [2].

Авторські, винахідницькі і подібні їм права звичайно називають виключними, тобто абсолютними суб'єктивними правами, що забезпечують їхнім носіям правомочності на вчинення різноманітних дій з одночасною забороною всім іншим особам чинити зазначені дії.

Виключні авторські і подібні їм права (право на винахід, промисловий зразок, раціоналізаторську пропозицію і т. ін.) виникли як реакція права на масове застосування товарно-грошових відносин у духовній сфері, що дозволяє ставити знак рівності між виключним правом і правом власності.

Проте інтелектуальна власність має свою істотну специфіку, що полягає в нематеріальній природі об'єктів права інтелектуальної власності, творчому характері праці щодо їх створення, тобто це інститут власності на нематеріальні блага його суб'єктів. І тут не зовсім застосовна класична тріада правомочностей власника, що здійснює звичайні майнові права, оскільки, відчужуючи, наприклад, об'єкт своєї інтелектуальної власності, його творець не позбавляється тим самим усяких прав на нього, а набувач не одержує можливості за своїм розсудом змінювати цей об'єкт і узагалі вважати його винятково своїм. Тим більше що у власність інших осіб переходять, як правило, не об'єкти права інтелектуальної власності, а матеріальні носії науково-технічних ідей і художніх образів (конкретні картини, видання, технічна документація) [2].

У структурі системи охорони інтелектуальної власності недорозвиненими є елементи, що забезпечують комерціалізацію запатентованих досягнень. При несприятливому кліматі для іноземного інвестування це зумовлює низький показник високотехнологічного експорту на душу населення, за яким Україна майже вдсятеро відстає від середньосвітового значення. А на роялті й ліцензійні послуги 2000 р. припадало лише 0,04 % українського експорту послуг й 1,27 % їх імпорту.

Найгострішими проблемами охорони інтелектуальної власності в Україні є такі: охорона комп'ютерних програм і баз даних (зазначили 65,3 % опитаних УЦЕПД експертів), захист від недобросовісної конкуренції (55,6 %), охорона знаків для товарів і послуг (товарних знаків) – 52,1 %, охорона виробників аудіовізуальної продукції – 50,0% [7].

Ми згодні з думкою експертів, що створенню в Україні ефективної системи охорони інтелектуальної власності перешкоджають передусім недоліки правової системи країни. Значну роль відіграє і пануюча в суспільстві зневага до охорони прав інтелектуальної власності, відсутність належного інформаційного забезпечення діяльності в галузі охорони інтелектуальної власності. Водночас навіть серед експертів спостерігається певна недооцінка соціально-економічних механізмів охорони інтелектуальної власності [2].

Серед головних причин недостатнього рівня ефективності охорони інтелектуальної власності українських фізичних і юридичних осіб за кордоном фахівці найчастіше називають «відсутність у держави коштів на патентування та здійснення реєстраційних процедур за кордоном» (54,8 % відповідей експертів), «низький рівень правової культури в країні» (46,6 %), «відсутність належних знань й інформації про порядок захисту інтелектуальної власності за межами України» (45,2 %). На «законодавчу неврегульованість в Україні питань трансферу технологій, зокрема при виїзді українських фахівців на роботу за кордон» указують 43,8 % опитаних УЦЕПД експертів.

Аналіз, проведений в УЦЕПД, показав, що у структурі законодавчого регулювання питань охорони інтелектуальної власності не розв'язано такі важливі проблеми:

- володіння й управління правами на об'єкти інтелектуальної власності, створені за рахунок коштів державного бюджету й загальнодержавних централізованих фондів;
- колективне управління авторським і суміжними правами;
- регулювання ринку інтелектуальної власності, передача на комерційних засадах прав на об'єкти інтелектуальної власності;
- нормативно-правове забезпечення розвитку франчайзингу – продажу або тимчасового надання в користування товарного знака під контролем його власника;
- трансфер технологій за кордон, що приводить до цілеспрямованого відбору, часто за безцінь, українських технологій із боку іноземних фірм;
- правові механізми, які запобігали б подачі заявок на винаходи в інші країни в обхід патентного відомства України, що призводить до неконтрольованого відпливу нових технологій за кордон;
- захист комерційної інформації підприємств, а також ноу-хау;
- захист відомих товарних знаків, які не потребують реєстрації: у законах України загалом немає визначення цього терміна, немає списку таких знаків;
- захист фірмових найменувань;
- оцінка вартості нематеріальних активів;
- облік об'єктів інтелектуальної власності;
- впровадження ефективнішого захисту наукової інтелектуальної власності проти порушень у цій сфері (привласнення результатів наукової праці в формі фіктивного «співавторства»; публікування працівниками державних структур від свого імені результатів, які містяться в науково-аналітичних матеріалах, поданих підпорядкованими їм організаціями; відтворення результатів наукових робіт без посилання на авторів або їх несанкціонована публікація тощо);
- охорона раціоналізаторських пропозицій;

- охорона порід тварин;
- охорона фольклору, народних художніх промислів і традиційних знань;
- прогалини в антимонопольному законодавстві, які вможливають використання процедур патентування як способу монополізації ринків [7].

Адвокат Дмитро Гузій, який спеціалізується на захисті майнових прав на винаходи, торговельні марки і твори мистецтва, називає причини, щодо неефективного захисту права власності: «Наскільки якісно виконує свої функції Держдепартамент інтелектуальної власності? Десять років поспіль він намагається розв'язувати одні й ті ж проблеми. Держдеп отримав фінансові важелі у цій царині – хоча це й суперечить закону. У Міністерстві освіти та науки та в Департаменті інтелектуальної власності немає жодного профільного фахівця. А відтак немає і жодних серйозних розробок у цій сфері. Усе згадане свідчить про глибоку інституційну кризу».

Загалом експерти констатують, що недосконала система захисту інтелектуальної власності гальмує розвиток економіки України, зокрема, відлякує інвесторів у наукоємних галузях.

Для розв'язання проблем у цій сфері експерти пропонують парламентові терміново розглянути законопроекти про зміни в системі захисту власності, які вже готові, але їх розгляд з невідомих причин вже кілька разів переносився [9].

Отже, сутність права інтелектуальної власності полягає в нематеріальній природі її об'єктів.

Зміст права інтелектуальної власності складають особисті немайнові (духовна власність) і пов'язані з ними майнові права її суб'єктів. Специфіка змісту права інтелектуальної власності полягає у двоєдиній структурі й у тому, що тут майнові права не просто пов'язані з немайновими, вони виходять від немайнових прав і ґрунтуються на духовній власності творців.

**Висновки.** Таким чином, можна сказати, що тенденції в сфері реєстрації та використання прав інтелектуальної власності в Україні залишаються суперечливими й не свідчать про ефективне функціонування системи її охорони. Незважаючи на зусилля правоохоронних органів щодо захисту прав інтелектуальної власності, загальний рівень правопорушень у цій сфері залишається високим.

#### *Бібліографічні посилання*

1. *Вачевський М.В., Кремень В.Г., Мадзігон В.М. та ін.* Інтелектуальна власність: теорія і практика інноваційної діяльності: Підручник / За ред. проф. М.В. Вачевського. – К., 2005.
2. Інтелектуальна власність: Навч. посіб. для студ. усіх спеціальностей денної та заочної форм навчання / За ред. А.О. Євтушенко. – Суми, 2009.
3. Інтелектуальна власність // Вікіпедія: Вільна енциклопедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://uk.wikipedia.org/wiki/Інтелектуальна\\_власність](http://uk.wikipedia.org/wiki/Інтелектуальна_власність).

4. Конституція України. – Х., 2011.
5. *Потехіна В.О.* Інтелектуальна власність: Навч. посіб. – К., 2008.
6. Правове регулювання інтелектуальної власності в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/4487>.
7. Проблеми в сфері охорони інтелектуальної власності в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://dt.ua/SOCIETY/ohorona\\_intelektualnoyi\\_vlasnosti\\_v\\_ukrayini\\_problemi\\_y\\_rozvyazannya-26265.html](http://dt.ua/SOCIETY/ohorona_intelektualnoyi_vlasnosti_v_ukrayini_problemi_y_rozvyazannya-26265.html).
8. Світові тенденції охорони інтелектуальної власності й Україна [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://dt.ua/SOCIETY/ohorona\\_intelektualnoyi\\_vlasnosti\\_v\\_ukrayini\\_problemi\\_y\\_rozvyazannya-26265.html](http://dt.ua/SOCIETY/ohorona_intelektualnoyi_vlasnosti_v_ukrayini_problemi_y_rozvyazannya-26265.html).
9. *Солонина Є.* Проблеми інтелектуальної власності – камінь спотикання для економіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/2017644.html>.
10. Поняття права інтелектуальної власності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://apelyacia.org.ua/content/stattya-418-ponyattya-prava-intelektualnoyi-vlasnosti>.
11. Цивільний кодекс України. – Х., 2011.

*Надійшла до редакції 28.02.2012*

**О.М. Шелухін**

здобувач

*(Донецький юридичний інститут МВС України)*

УДК 346

## **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ ПОСЛУГ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ (на прикладі недержавних підприємств)**

Статтю присвячено аналізу правового регулювання діяльності з надання послуг недержавними підприємствами у сфері забезпечення економічної безпеки суб'єктів господарювання. Розглянуто чинне та перспективне законодавство про діяльність недержавних охоронних підприємств, зроблено висновок про необхідність ухвалення закону України «Про приватну детективну діяльність».

**Ключові слова:** *правове регулювання, економічна безпека, суб'єкт господарювання, приватні підприємства, охорона, модельне законодавство, служба безпеки, загрози економічної безпеки, детективні послуги.*

Статья посвящена анализу правового регулирования деятельности по предоставлению услуг негосударственными предприятиями в сфере обеспечения экономической безопасности субъектов хозяйствования. Рассматривается действующее и перспективное законодательство о деятельности негосударственных охранных предприятий, делается вывод о необходимости принятия закона Украины «О частной детективной деятельности».

**Ключевые слова:** *правовое регулирование, экономическая безопасность, субъект хозяйствования, частные предприятия, охрана, модельное законодательство, служба безопасности,*

*угрозы экономической безопасности, детективные услуги.*

This article analyzes the legal regulation of the services by non-state enterprises in the field of economic security of business entities. We consider the current and future legislation on the activities of private security companies, concluded that the need for the Law of Ukraine «About private detective work».

**Keywords:** *legal regulation, economic security, business entity, private enterprise, security, model legislation, security, threats to economic security, detective services.*

**Постановка проблеми.** В умовах формування спільного економічного простору перед суб'єктами господарювання особливо гостро постає питання щодо забезпечення їх економічної безпеки. Саме наявність ефективної системи забезпечення економічної безпеки суб'єктів господарювання є одним з важливих умов їх сталого розвитку в ході ринкових перетворень в Україні, формування високих кінцевих результатів виробничо-господарської діяльності. Зміна економіки під впливом ринкових механізмів виділила систему економічної безпеки суб'єктів господарювання в особливий об'єкт управління. В силу короткої ринкової історії питання забезпечення економічної безпеки суб'єктів господарювання в українській економіці починають переходити в ранг найбільш значущих. Разом з тим в Україні відсутня державна стратегія економічної безпеки громадянина, суб'єкта господарювання і держави, а багато законодавців і керівників українських підприємств недооцінюють ступінь важливості правового забезпечення економічної безпеки суб'єктів господарювання, не мають чітких понять про те, що має стати об'єктом захисту від конкурентів, недружніх елементів і злочинних співтовариств.

Великі приватні корпорації Західної Європи витрачають на утримання служб безпеки до 25 % річного прибутку, компанії США – до 30 %. Щорічне збільшення витрат на ведення корпоративної розвідки (без урахування вартості контррозвідки та охоронної діяльності) залежно від галузі становить 300–600 тис. доларів [1].

Економічна безпека суб'єкта господарювання – це стан його захищеності від негативного впливу зовнішніх і внутрішніх загроз, дестабілізуючих факторів, при яких досягається стійка реалізація головних комерційних інтересів і цілей статутної діяльності.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Економічна безпека є синтетичною, тісно пов'язаною з практичною діяльністю категорією економічної науки, політології, психології та права. Це універсальна категорія, дія якої виявляється на всіх рівнях, починаючи з держави і закінчуючи окремим суб'єктом господарювання. Тому й наукові дослідження в галузі забезпечення економічної безпеки суб'єктів господарювання переважно поводитись представниками еко-



номічних і правових наук. Найбільший інтерес становлять роботи таких вітчизняних дослідників, як О. Бандурка, В. Курило, Г. Мошак, В. Нор, П. Пригунов, О. Пунда, А. Сачаво, О. Судаков; російських – М. Афанасьєв, В. Герасименко, О. Городецький, В. Зайцев, О. Іларіонов, О. Крисін, І. Купрещенко, Є. Олейников, О. Омаров, Г. Полтавченко, М. Портер, В. Сенчагов, В. Смирнов, О. Шаваєв, В. Ярочкин та ін. Їх дослідження присвячені проблемам правового регулювання надання послуг суб'єктам господарювання з охорони та безпеки, самозабезпечення суб'єктами господарювання своїй економічній безпеці, інституту юридичної відповідальності суб'єктів господарювання діяльності з надання послуг з охорони та безпеки.

**Виклад основного матеріалу.** Однією з основ стійкого і стабільного функціонування суб'єктів господарювання є отримання якісних послуг з охорони та забезпечення їх економічної безпеки. На ринку України ці послуги надаються в основному недержавними компаніями різної господарської спрямованості: охоронними, консалтинговими, кадровими, інформаційними, аналітичними тощо. Крім цього, суб'єкти господарювання самостійно вживають заходів із забезпечення економічної безпеки шляхом створення у своїй структурі охоронних підрозділів і підрозділів внутрішньої безпеки. Разом з тим діяльність з надання охоронних та інших послуг, спрямованих на забезпечення економічної безпеки суб'єктів господарювання, та така ж діяльність, що здійснюється самими суб'єктами, залишається нерегульованою в законодавчому відношенні. Відсутність окремого законодавчого акта, регулюючого діяльність із забезпечення економічної безпеки суб'єктів господарювання, негативно впливає на розвиток відповідного виду діяльності, створення нових підприємств і робочих місць, «прозорість» ведення бізнесу. Саме тому назріла необхідність розробки та прийняття спеціального Закону, який би регулював послуги та відносини з забезпечення економічної безпеки суб'єктів господарювання.

Перспективним напрямком формування правового забезпечення діяльності недержавних служб щодо забезпечення економічної безпеки суб'єктів господарювання є використання в законотворчій діяльності модельного законодавства. Модельні закони мають рекомендаційний характер, приймаються міжнародними організаціями з метою уніфікації законодавства різних держав і виступають як орієнтир для узгодженої законодавчої діяльності. Модельне законодавство, формуючи зразки майбутніх законодавчих рішень, отримує офіційну юридичну силу в межах держави лише після прийняття законів національними парламентами. У модельному законі визначаються цілі та загальні принципи майбутнього регулювання, тобто концепції, або формулювання головних, принципових його норм, нормативних дефініцій, або рекомендація різних варіантів рішення, або створення ці-

лісного і закінченого акта, який парламент може прийняти за основу або затвердити без внесення змін і доповнень.

На двадцять першому пленарному засіданні міжпарламентської асамблеї СНД у червні 2003 р. було прийнято модельний закон про недержавну (приватну) охоронну діяльність і недержавну (приватну) розшукову діяльність [2].

Цей модельний закон регулює суспільні відносини, що виникають у зв'язку зі здійсненням недержавної (приватної) охоронної діяльності і недержавної (приватної) розшукової діяльності, визначає правову основу, принципи і завдання зазначених видів діяльності, порядок взаємодії суб'єктів охоронної і розшукової діяльності з державними органами у сфері охорони правопорядку та боротьби зі злочинністю, а також діяльність служб безпеки юридичних осіб в інтересах забезпечення власної безпеки. Закон складається з чотирьох основних розділів: загальні положення, охоронна діяльність, розшукова діяльність, діяльність служб безпеки.

На наш погляд, у ст. 3 Модельного закону досить лаконічно і об'ємно сформульовані завдання охоронної і розшукової діяльності, до яких належать:

- забезпечення економічної безпеки підприємництва;
- надання охоронних і розшукних послуг юридичним і фізичним особам з метою захисту їх прав та законних інтересів;
- охорона об'єктів та фізичних осіб від протиправних посягань;
- забезпечення на охоронюваних об'єктах пропускового та внутрішньооб'єктового режимів;
- сприяння правоохоронним та іншим державним органам у забезпеченні правопорядку та боротьби зі злочинністю.

Вперше на законодавчому рівні (хоча і в рекомендаційному плані) дано визначення служби безпеки як структурного підрозділу, що створюється юридичною особою для забезпечення власної безпеки.

Визначено основні завдання цієї служби, а саме:

- захист економічної безпеки юридичної особи;
- забезпечення безпеки життя і здоров'я працівників юридичної особи від протиправних посягань;
- надання сприяння правоохоронним органам у боротьбі зі злочинністю, забезпечення громадської безпеки та правопорядку.

Достатньо актуальним вважаємо положення про те, що керівник служби безпеки призначається наказом керівника юридичної особи за погодженням із правоохоронними органами.

Правові відносини із забезпечення економічної безпеки суб'єктів господарювання та надання послуг з цих питань (охоронна і детективна діяльність, функціонування підрозділів підприємств з безпеки) вже врегульовані спеціальним законодавством у більшості країн світу. У

Росії уже прийнято Закон «О частной детективной и охранной деятельности в РФ» от 11.03.92 г. [3]. Відповідно до цього Закону працівники служби безпеки, які здійснюють приватну детективну і охоронну діяльність, повинні отримати в законному порядку ліцензії. Наразі там функціонують близько 14 тис. охоронно-розшукових організацій з чисельністю ліцензованих співробітників понад 280 тис. осіб.

Взагалі приватна детективна діяльність – це вид підприємницької діяльності, пов'язаної з наданням на платній договірній основі відповідних послуг фізичним і юридичним особам із метою захисту прав, свобод і законних інтересів клієнтів. При цьому видами приватної детективної діяльності визнаються: збирання відомостей у цивільних і кримінальних справах на договірній основі з учасниками процесу; вивчення ринку, збирання інформації для ділових переговорів, виявлення некредитоспроможних або ненадійних ділових партнерів; встановлення обставин неправомірного використання в підприємницькій діяльності фірмових знаків і найменувань, недобросовісної конкуренції, а також розголошення відомостей, що складають комерційну таємницю; з'ясування біографічних та інших даних про особу окремих громадян (з їхньої письмової згоди) при укладенні ними трудових договорів та інших контрактів (крім відомостей про особисте життя, про політичні і релігійні переконання); пошук безвісти зниклих громадян; пошук втраченого громадянами або підприємствами, установами, організаціями майна.

Подібні закони є звичним явищем і в інших країнах. Наприклад, саме на підставі них у США приватною охоронною і детективною діяльністю займається 1,8 млн чоловік, що в 1,7 рази більше, ніж загальний склад поліції, а крім вирішення завдань по боротьбі зі злочинністю це приносить державі більш як 9 млрд. доларів щорічного прибутку

У США, Франції, Німеччині, Великобританії та інших країнах види приватної детективної діяльності істотно не відрізняються від вищенаведених, хоча існують певні особливості.

Наприклад, за законодавством більшості штатів США крім перелічених видами детективної діяльності визнаються: збирання інформації стосовно злочинів, правопорушень або інших дій, що створюють загрозу для країни або її окремого штату; забезпечення цілості речових доказів для використання їх у суді, надання в розпорядження органів попереднього слідства і дізнання. Японські приватні розшукові бюро добувають, накопичують і реалізують відомості про потенційних наречених і наречених, вивчають окремі сегменти ринків товарів і послуг не тільки в Японії, але й в інших країнах.

Розуміючи необхідність розробки системи економічної безпеки, суб'єкти права законодавчої ініціативи постійно розробляють і вносять до Верховної Ради України законопроекти щодо правового забезпечення різних аспектів економічної безпеки громадянина, підприємства

і держави. Проте ні на законодавчому, ні на виконавчому рівні стратегія забезпечення економічної безпеки в Україні розроблена не була.

У 1998 р. була спроба вироблення такої концепції. Навіть було видано розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 травня 1998 р. «Про склад робочої групи з розроблення проектів Стратегії забезпечення економічної безпеки України та Національної програми забезпечення економічної безпеки України на період до 2005 року» [4]. Проте окрім видання цього розпорядження більше зроблено нічого не було. Та й якщо подивитися це розпорядження уважніше, то можна побачити, що очолював цю групу чиновник у ранзі заступника міністра економіки, до складу її входили другорядні чиновники різних відомств, наприклад: начальник відділу Державної податкової адміністрації, завідувач відділу Національного інституту українсько-російських відносин, начальник відділу Мінпаливенерго и т.д.

У 2004 р. у Верховну Раду України було внесено до розгляду підготовлений народними депутатами України М.В. Оніщуком, В.В. Онопенком та Ю.А. Кармазіним проект Закону України «Про службу безпеки суб'єктів господарювання та інших юридичних осіб» [5]. У цьому проекті було визначено правові, організаційні та управлінські основи функціонування служб безпеки суб'єктів господарювання та інших юридичних осіб всіх форм власності, порядок їх взаємодії з іншими суб'єктами, які здійснюють діяльність по забезпеченню безпеки, а також права, обов'язки і гарантії працівників служб безпеки у зв'язку із здійсненням цієї діяльності. У Проекті досить детально було виписано мету та основні завдання служб безпеки суб'єктів господарювання, їх обов'язки та права.

Були запропоновані основні напрями діяльності служб безпеки суб'єктів господарювання, а саме:

- забезпечення безпеки фізичних осіб, які мають відношення до об'єкта;
- охоронна діяльність на об'єкті;
- детективна діяльність щодо отримання інформації в інтересах безпеки об'єкта;
- охоронно-технічна діяльність на об'єкті;
- інформаційна безпека об'єкта;
- інформаційно-аналітичне забезпечення безпеки об'єкта;
- фінансово-економічна безпека об'єкта;
- консультативна діяльність керівництва об'єкта з питань безпеки;
- наукова діяльність з підвищення ефективності здійснення заходів безпеки об'єкта.

Проект закону включав 6 розділів. У першому розділі було наведено визначення основних термінів, правові основи функціонування служб безпеки суб'єктів господарювання та інших юридичних осіб, ме-

та, основні принципи функціонування та основні завдання. У другому розділі були наведені обов'язки та права служб безпеки суб'єктів господарювання та інших юридичних осіб, сили і засоби, що ними залучаються, обмеження щодо залучення громадян до діяльності служб безпеки, правовий статус та порядок заняття посад працівниками служб безпеки, порядок підготовки кадрів. У третьому розділі було визначено порядок відшкодування шкоди та соціальної реабілітації осіб, постраждалих внаслідок дії служб безпеки. У четвертому розділі були наведені положення щодо правового та соціального захисту осіб, які беруть участь у забезпеченні безпеки. Розділ п'ятий вміщував положення щодо контролю та нагляду за законністю здійснення забезпечення національної безпеки. Розділ шостий містив прикінцеві положення.

Головною метою проекту закону було необхідність визначення окремим законодавчим актом діяльності структурних підрозділів суб'єктів господарювання та інших юридичних осіб щодо забезпечення їх власної безпеки і розмежування їх з суб'єктами господарювання, які забезпечують безпеку третіх осіб на договірних засадах на підставі відповідної ліцензії.

Прийняття Закону України «Про службу безпеки суб'єктів господарювання та інших юридичних осіб» сприяло б підвищенню рівня захищеності суб'єктів господарювання та інших юридичних осіб, подальшому розвитку підприємницької активності та створенню необхідних умов для інвестиційної діяльності. Але, на жаль, на початку 2005 р. даний проект був відхилений Верховною Радою України.

Тому коли ми говоримо про законодавче забезпечення економічної безпеки, ми маємо на увазі перш за все Закон України «Про основи національної безпеки України», прийнятий 19 червня 2003 р., та Закон України «Про охоронну діяльність», прийнятий 8 вересня цього року.

У Законі «Про основи національної безпеки України» під національною безпекою розуміється захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у сферах науково-технічної та інноваційної політики, ринку фінансових послуг, захисту прав власності, фондових ринків і обігу цінних паперів, податково-бюджетної та митної політики, торгівлі та підприємницької діяльності, ринку банківських послуг, інвестиційної політики, ревізійної діяльності, монетарної та валютної політики, захисту інформації, ліцензування, промисловості та сільського господарства, транспорту та зв'язку, інформаційних технологій, енергетики та енергозбереження, функціонування природних монополій, використання надр, земельних та водних ресурсів, корисних копалин, та інших сферах державного управління при виникненні негативних тенденцій до створення потенційних

або реальних загроз національним інтересам [6].

Таким чином, національна безпека визначається як захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, від реальних та потенційних загроз у практично всіх сферах економічної діяльності. Саме безпека у економічній сфері є основою складовою національної безпеки. Таким чином, у Законі «Про основи національної безпеки України» визначено основні реальні та потенційні загрози економічній безпеці України на сучасному етапі, а саме:

- істотне скорочення внутрішнього валового продукту, зниження інвестиційної та інноваційної активності і науково-технічного та технологічного потенціалу, скорочення досліджень на стратегічно важливих напрямках інноваційного розвитку;

- ослаблення системи державного регулювання і контролю у сфері економіки;

- нестабільність у правовому регулюванні відносин у сфері економіки, в тому числі фінансової (фіскальної) політики держави; відсутність ефективної програми запобігання фінансовим кризам; зростання кредитних ризиків;

- критичний стан основних виробничих фондів у провідних галузях промисловості, агропромислового комплексу, системах життєзабезпечення; загострення проблеми підтримання в належному технічному стані ядерних об'єктів на території України;

- недостатні темпи відтворювальних процесів та подолання структурної деформації в економіці;

- критична залежність національної економіки від кон'юнктури зовнішніх ринків, низькі темпи розширення внутрішнього ринку;

- нераціональна структура експорту з переважно сировинним характером та низькою питомою вагою продукції з високою часткою доданої вартості;

- велика боргова залежність держави, критичні обсяги державних зовнішнього і внутрішнього боргів;

- небезпечне для економічної незалежності України зростання частки іноземного капіталу у стратегічних галузях економіки;

- неефективність антимонопольної політики та механізмів державного регулювання природних монополій, що ускладнює створення конкурентного середовища в економіці;

- неефективність використання паливно-енергетичних ресурсів, недостатні темпи диверсифікації джерел їх постачання та відсутність активної політики енергозбереження, що створює загрозу енергетичній безпеці держави;

- «тінізація» національної економіки;

- переважання в діяльності управлінських структур особистих, корпоративних, регіональних інтересів над загальнонаціональними.

Нарівні з основними напрямками державної політики з питань національної безпеки України у сферах зовнішньополітичній, державної безпеки, воєнній та безпеки державного кордону України, внутрішньополітичній, науково-технологічній сфері, екологічній сфері, соціальній, гуманітарній та інформаційній, Закон визначає окремо основні напрями з питань економічної безпеки. До таких напрямів віднесено:

- забезпечення умов для сталого економічного зростання та підвищення конкурентоспроможності національної економіки;
- прискорення прогресивних структурних та інституціональних змін в економіці, поліпшення інвестиційного клімату, підвищення ефективності інвестиційних процесів; стимулювання випереджувального розвитку наукоємних високотехнологічних виробництв;
- вдосконалення антимонопольної політики; створення ефективного механізму державного регулювання природних монополій;
- подолання «тінізації» економіки через реформування податкової системи, оздоровлення фінансово-кредитної сфери та припинення відпливу капіталів за кордон, зменшення позабанківського обігу грошової маси;
- забезпечення збалансованого розвитку бюджетної сфери, внутрішньої і зовнішньої захищеності національної валюти, її стабільності, захисту інтересів вкладників, фінансового ринку;
- здійснення виваженої політики внутрішніх та зовнішніх запозичень;
- забезпечення енергетичної безпеки на основі сталого функціонування і розвитку паливно-енергетичного комплексу, в тому числі послідовного і активного проведення політики енергозбереження та диверсифікації джерел енергозабезпечення;
- забезпечення продовольчої безпеки;
- захист внутрішнього ринку від недоброякісного імпорту поставок продукції, яка може завдавати шкоди національним виробникам, здоров'ю людей та навколишньому природному середовищу;
- посилення участі України у міжнародному поділі праці, розвиток експортного потенціалу високотехнологічної продукції, поглиблення інтеграції у європейську і світову економічну систему та активізація участі в міжнародних економічних і фінансових організаціях.

Відповідно до Закону України «Про охоронну діяльність» суб'єкти охоронної діяльності можуть надавати на підставі договору такі види охоронних послуг:

- 1) охорона майна громадян;
- 2) охорона майна юридичних осіб;
- 3) охорона фізичних осіб [7].

У договорах про надання послуг з охорони майна та фізичних осіб відповідно до положень Цивільного кодексу України визначаються умови відшкодування суб'єктом охоронної діяльності шкоди, завданої через неналежне виконання ним своїх зобов'язань.

Замовник послуг з охорони майна зобов'язаний надати суб'єкту охоронної діяльності для ознайомлення оригінали документів або завірені в установленому порядку їх копії, що підтверджують його право володіння чи користування майном на законних підставах, охорона якого складає предмет договору, а також правомірність знаходження такого майна, транспортного засобу чи особи у визначеному місці охорони.

Не можна також не зазначити, що у Верховній Раді України зареєстровано і розглянуто в першому читанні Проект Закону України «Про приватну детективну (розшукову) діяльність» [8], відповідно до якого суб'єктами приватної детективної діяльності визнаються:

1) приватні детективи – громадяни України, які отримали в установленому законодавством порядку свідоцтво про право на заняття приватною детективною (розшуковою) діяльністю;

2) приватні детективні агентства (бюро, товариства, контори, фірми), об'єднання приватних детективних підприємств та їх філії, що отримали в установленому законодавством порядку дозвіл на реєстрацію та пройшли державну реєстрацію як юридичні особи.

Приватна детективна (розшукова) діяльність здійснюється задля пошуку, збирання та фіксації інформації, розшуку предметів, майна, людей та тварин, встановлення фактів та з'ясування різних обставин за замовленням клієнтів.

Для досягнення цієї мети суб'єкти приватної детективної (розшукової) діяльності надають приватні детективні послуги із застосуванням засобів та методів, що не заборонені чинним законодавством України.

Вищезазначеними суб'єктами приватної детективної (розшукової) діяльності можуть надаватися такі послуги:

1) збирання відомостей у цивільних справах на договірній основі з учасниками процесу;

2) вивчення ринку, пошук і збирання із відкритих джерел інформації з метою підготовки ділових переговорів, з'ясування фінансової, майнової та комерційної спроможності і благонадійності потенційних ділових партнерів (юридичних і фізичних осіб);

3) з'ясування обставин неправомірного використання в підприємницькій діяльності фірмових знаків та найменувань, недобросовісної конкуренції, а також розголошення відомостей, що становлять комерційну таємницю;

4) з'ясування біографічних та інших даних, що характеризують особу, стосовно окремих громадян (за їх письмовою згодою) при укладенні ними трудових та інших договорів, виявлення їхніх ділових зв'язків, у тому числі в регіонах і за кордоном;

5) пошук осіб, місцезнаходження яких невідоме, з'ясування причин і обставин зникнення, можливостей і умов їх повернення, розшук осіб, які втратили родинні та дружні зв'язки;



- 6) розшук зниклого (втраченого або викраденого) майна, тварин;
- 7) пошук, збирання та фіксація відомостей у кримінальних справах на договірній основі з учасниками процесу. Протягом доби з моменту укладення договору з клієнтом на збір таких відомостей приватний розшукувач зобов'язаний письмово повідомити про це особу, яка проводить дізнання, слідчого, прокурора або суд, у провадженні яких знаходиться кримінальна справа;
- 8) реалізація заходів щодо відтворення втраченої (зниклої) інформації з питань законних прав та інтересів замовників;
- 9) пошук і збір даних, які можуть бути приводом або підставою для звернення до правоохоронних органів або до суду;
- 10) виявлення фактів незаконного (несанкціонованого) збирання з метою використання відомостей, що становлять комерційну таємницю замовника, а також фактів незаконного (несанкціонованого) збирання стосовно фізичних осіб конфіденційної інформації;
- 11) пошук і виявлення фактів незаконного використання прав інтелектуальної власності, що належать замовнику;
- 12) пошук боржників та осіб, які ухиляються від виконання своїх договірних обов'язків; вирішення в порядку, встановленому законодавством України, питань щодо повернення боргів та виконання договірних обов'язків.

Суб'єкти приватної детективної (розшукової) діяльності можуть надавати й інші детективні послуги, якщо вони не суперечать вимогам чинного законодавства України.

Достатній дослідницький інтерес становить, наприклад, мабуть єдиний відомчий нормативно-правовий акт центрального рівня з питань економічної безпеки, який найбільш якісно та повно розкриває поняття правового регулювання економічної безпеки підприємства та суб'єкта господарювання – постанова Ради центральної спілки споживчих товариств України «Про Концепцію економічної безпеки споживчої кооперації України», яка була прийнята 12.11.2008 р. [9].

У цьому документі надано визначення таким поняттям, як концепція економічної безпеки споживчої кооперації України, система економічної безпеки, економічна безпека, зовнішні загрози, внутрішні загрози, ризики, стан захищеності. Окремий інтерес являють собою нормативні положення, пов'язані з цілями та завданнями служби безпеки Укоопспілки. Визначено принципи організації і функціонування системи економічної безпеки, до яких нормотворець відносить: комплексність, своєчасність, активність, законність, обґрунтованість, економічну доцільність, спеціалізацію, взаємодію, вдосконалення діяльності, централізацію управління. У Постанові досить детально описано об'єкти захисту та основні загрози економічній безпеці, механізми забезпечення економічної безпеки в цілому та забезпечення безпеки ресурсів зокрема, технічне забезпечення економічної безпеки.

Необхідно також вказати, що до різноманітних питань економіч-

ної безпеки необхідно відносити досить великий масив нормативно-правових актів різного рівня, що регулюють перш за все економічні і правові відносини в різних секторах економіки та галузях виробництва. Це нормативні акти Кабінету Міністрів України, Конституційного, Верховного та Вищих спеціалізованих судів України, різних міністерств та інших органів виконавчої влади тощо. Наприклад, постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.2011 р. «Про утворення територіальних органів Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки»; лист Вищого господарського суду від 15.03.2011 р. «Про постанови Верховного Суду України, прийняті за результатами перегляду судових рішень господарських судів»; наказ Мін'юста України від 04.10.2011 р. «Про затвердження Порядку погодження Міністерством юстиції України планів санації та мирових угод»; наказ Мінрегіону України від 16.05.2011 р. «Про затвердження Порядку розроблення проектної документації на будівництво об'єктів»; наказ Міністерства транспорту України від 21.11.2000 р. «Про затвердження окремих розділів Правил перевезення вантажів»; наказ Держфінмоніторингу України та Мінекономіки України від 11.08.2010 р. «Про затвердження Порядку надання Державним комітетом фінансового моніторингу України Міністерству економіки України інформації для підвищення ефективності здійснення нагляду» тощо [10-14].

Висновки. Нова ідеологія економічної безпеки вимагає динамічної співпраці між правоохоронними органами та приватними структурами. При цьому в головному їхня діяльність є спільною – мінімізація загроз економічної безпеки суб'єктів господарювання. Державні правоохоронні органи повинні поступитися у певній «розумній» частині своїм монополізмом на користь приватним учасникам ринку з надання послуг у сфері економічної безпеки. Вони можуть отримати пряму вигоду у вигляді економії матеріальних засобів та вивільнення додаткового часу для боротьби зі злочинністю, обмежуючись лише функцією контролю за дотриманням імперативних ліцензійних вимог.

У Законі про приватну детективну діяльність, який рано чи пізно буде прийнято в Україні, повинні знайти відображення: види детективної діяльності та їх відмінність від адвокатської практики, охоронної й інших суміжних видів підприємницької діяльності; її конкретні форми, методи і засоби здійснення; особливості легітимації (реєстрації, ліцензування) приватної детективної діяльності, а також її припинення; повноваження приватних детективів і обмеження у сфері здійснення цих повноважень; можливості і правила застосування певних спеціальних засобів, а також зброї (вогнепальної, холодної, газової, пневматичної) приватними детективами; гарантії соціального і правового захисту приватних детективів; контроль і нагляд за здійсненням приватної детективної діяльності. У цьому ж або в окремому законі повинні бути визначені норми, які б регулювали діяльність структурних підрозділів суб'єктів господарювання із забезпечення економічної безпеки.

**Бібліографічні посилання**

1. Пунда О.О. Приватна охоронна та детективна діяльність (перспективи правового регулювання) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://odin-detective.uaprom.net/a15180-privatna-ohoronna-detektivna.html>.
2. О негосударственной (частной) охранной деятельности и негосударственной (частной) сыскной деятельности: Модельный закон, принят постановлением XXI пленарного заседания межпарламентской ассамблеи СНГ от 16 июня 2003 г. № 21-11 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997\\_a21&p=1315989046165612](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997_a21&p=1315989046165612).
3. О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации: Закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-І. (с изменениями от 21 марта 2002 г., 10 января 2003 г., 6 июня 2005 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.securpress.ru/documents/21.htm>.
4. Про склад робочої групи з розроблення проектів Стратегії забезпечення економічної безпеки України та Національної програми забезпечення економічної безпеки України на період до 2005 р.: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 травня 1998 р. № 345-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=345-98-%F0>.
5. Про службу безпеки суб'єктів господарювання та інших юридичних осіб: Проект Закону № 5738 від 01.07.2004 р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=18588](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=18588).
6. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=964-15>.
7. Про охоронну діяльність: Проект закону України від 08.09.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=35843](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=35843).
8. Про приватну детективну (розшукову) діяльність: Проект закону України № 6288 від 12.04.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?pf3511=37435](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=37435).
9. Концепція економічної безпеки споживчої кооперації України: Затв. Постановою шостих зборів Ради Укоопспілки дев'ятого скликання від 12.11.2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://uazakon.com/documents/date\\_3c/pg\\_gnguso.htm](http://uazakon.com/documents/date_3c/pg_gnguso.htm).
10. Про постанови Верховного Суду України, прийняті за результатами перегляду судових рішень господарських судів: Лист Вищого господарського суду від 15.03.2011 № 01-06/249 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v\\_249600-11](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v_249600-11).
11. Про затвердження Порядку погодження Міністерством юстиції України планів санації та мирових угод: Наказ Мін'юста України від 04.10.2011 № 3117/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z1149-11>.
12. Про затвердження Порядку розроблення проектної документації на будівництво об'єктів: Наказ Мінрегіону України від 16.05.2011 № 45 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0651-11>.
13. Про затвердження окремих розділів Правил перевезення вантажів: Наказ Міністерства транспорту України від 21.11.2000 № 644 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0861-00>.
14. Про затвердження Порядку надання Державним комітетом фінансового моніторингу України Міністерству економіки України інформації для підвищення ефективності здійснення нагляду: Наказ Держфінмоніторингу України та Мінекономіки України від 11.08.2010 № 134/996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0773-10>.

Надійшла до редакції 16.02.2012

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ

**С.А. Буткевич**

кандидат юридичних наук  
старший науковий співробітник  
(Одеський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.6 (477)

### ДЕРЖФІНМОНІТОРИНГ УКРАЇНИ ЯК ЦЕНТРАЛЬНИЙ ОРГАН ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЗІ СПЕЦІАЛЬНИМ СТАТУСОМ

Розглянуто нормативно-правові засади діяльності Державної служби фінансового моніторингу України як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом. Основну увагу приділено організації взаємодії суб'єктів, уповноважених запобігати та протидіяти легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму.

**Ключові слова:** легалізація доходів, одержаних злочинним шляхом, нагляд, органи виконавчої влади, регулювання, спеціальний статус, фінансування тероризму.

Рассматриваются нормативно-правовые основы деятельности Государственной службы финансового мониторинга Украины как центрального органа исполнительной власти со специальным статусом. Основное внимание уделяется организации взаимодействия субъектов, уполномоченных предупреждать и противодействовать легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

**Ключевые слова:** легализация доходов, полученных преступным путем, надзор, органы исполнительной власти, регулирование, специальный статус, финансирование терроризма.

The legal bases of activity of the State Committee for Financial Monitoring of Ukraine as central enforcement authority with the special status are considered. The basic attention is given to the organization of interaction of the subjects, authorized to prevent and counteract legalizations (laundering) of the incomes received in the criminal way, and to financing of terrorism.

**Keywords:** laundering of the incomes received in the criminal way, supervision, enforcement authorities, regulation, special status, financing of terrorism.

**Постановка проблеми.** Сучасна теорія адміністративного права відносить до системи центральних органів виконавчої влади України міністерства, державні служби та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Так, міністерство є центральним (головним, провідним) органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Президентом України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України. Міністерство очолює Міністр, який як член Уряду особисто відповідає за розроблення і впровадження програми діяльності Кабінету Міністрів України з відповідних питань, реалізацію державної політики у певній сфері державного управління. Він здійснює управління в цій сфері, спрямовує й координує діяльність інших органів виконавчої влади з питань, віднесених до його відання.

Державна служба (агентство, інспекція) є центральним органом виконавчої влади, що утворюється для виконання окремих функцій з реалізації державної політики; її діяльність спрямовується й координується одним із віце-прем'єр-міністрів чи міністрів. Державна служба вносить пропозиції щодо формування державної політики відповідним членам Уряду, здійснює управління в певній сфері діяльності, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до її компетенції.

У свою чергу, центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом має визначені законодавством особливі завдання і повноваження, щодо нього може встановлюватися спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, призначення й звільнення керівників тощо [1, с. 74-75] (див. ст. 24 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [2]).

Первісно в 2003 р. національний підрозділ фінансової розвідки створювався й функціонував як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, але у зв'язку з оптимізацією системи центральних органів виконавчої влади протягом 2010–2011 рр. його адміністративно-правовий статус було кардинально змінено, при цьому дотепер чітко не визначено.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Дослідженню адміністративно-правового статусу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади присвячені наукові розвідки таких дослідників, як О.О. Бандурка, І.І. Дзюба, Н.А. Железняк, Н.О. Зезека, П.В. Кикоть, С.В. Осауленко, Д.М. Павлов, О.В. Пономарьов, Т.В. Сараскіна та ін. Разом з тим діяльність національного підрозділу фінансової розвідки як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом (після прийняття

антилегалізаційного законодавства в новій редакції) вивчалася в рамках ширшої проблематики, без комплексного підходу.

**Метою** статті є аналіз організаційно-правових засад діяльності Державної служби фінансового моніторингу України (далі – Держфінмоніторинг України, Служба) як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом. Новизна наукової розвідки полягає у визначенні місця підрозділу фінансової розвідки в системі органів виконавчої влади та виробленні пропозицій з посилення його ролі в так званій «антилегалізаційній системі».

**Виклад основного матеріалу.** Нині Держфінмоніторинг України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України. Держфінмоніторинг України входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму [3]. На сьогодні гранична чисельність Служби складає 237 штатних одиниць [4] (2010 р. – 338, -29,9 %); вона є юридичною особою публічного права, діяльність якої припиняється шляхом реорганізації або ліквідації Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України.

Держфінмоніторинг України очолює Голова, якого призначає на посаду за поданням Прем'єр-міністра України, внесеним на підставі пропозицій Міністра фінансів України, та звільняє з посади Президент України. Голова Служби має двох заступників (у тому числі одного першого), яких призначає на посади голова держави за поданням Прем'єр-міністра України, внесеним на підставі пропозицій Голови Держфінмоніторингу України, погоджених із Міністром фінансів України. Першого заступника, заступника Голови Держфінмоніторингу України звільняє з посад Президент України.

Відповідно до затвердженої структури та з метою розмежування функціональних повноважень наказом Держфінмоніторингу України встановлюється розподіл функціональних обов'язків між заступниками Голови та їх взаємозамінюваність. Заступники Голови спрямовують та контролюють роботу самостійних структурних підрозділів згідно з розподілом функціональних обов'язків, приймають рішення з питань, віднесених до їх компетенції.

Основними завданнями Держфінмоніторингу України є: 1) реалізація державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, а також внесення пропозицій щодо її формування; 2) збирання, оброблення та аналіз інформації про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу, інші фінансові операції або інформації, що може бути пов'язана з підозрою у легалізації (відмиванні)

доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванні тероризму; 3) створення та забезпечення функціонування єдиної державної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму [3] (далі – Єдиної інформаційної системи).

Натомість Указ Президента України від 13.04.2011 № 466/2011 [3] не повною мірою відповідає положенням ч. 1 ст. 18 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» [5] (далі – Закон), що крім названих відносить до завдань Служби:

- встановлення принципів опрацювання одержаної від суб'єктів первинного фінансового моніторингу інформації про операції, що підлягають фінансовому моніторингу, та критерії аналізу таких операцій;

- налагодження співпраці, взаємодії та інформаційного обміну з державними органами, компетентними органами іноземних держав та міжнародними організаціями в зазначеній сфері;

- забезпечення представництва України в установленому порядку в міжнародних організаціях з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму [5].

Останні два завдання Служби передбачені й у щорічних планах заходів Кабінету Міністрів України та Національного банку України із запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму (див., наприклад, план заходів на 2012 р. [6]).

Зазначені приклади наочно ілюструють неузгодженість і суперечливість законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють діяльність державних органів у сфері запобігання та протидії легалізації злочинних доходів і фінансуванню тероризму, а також підкреслюють недостатню ефективність заходів у цьому напрямку.

Саме тому особливої значущості набувають питання взаємодії Держфінмоніторингу України з іншими уповноваженими суб'єктами з цих питань, оскільки на Службу покладені завдання координації антилегалізаційних заходів. Так, у процесі виконання покладених на Держфінмоніторинг України завдань вона в установленому порядку взаємодіє з іншими органами виконавчої влади, допоміжними органами і службами, створеними Президентом України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, профспілками та організаціями роботодавців, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, підприємствами, установами, організаціями.

Крім цього, Держфінмоніторинг України, взаємодіючи з Верховною Радою України: розглядає депутатські звернення і запити, звернення та рекомендації комітетів парламенту у строки, встановлені За-

коном України «Про статус народного депутата»; готує матеріали до проведення години запитань до Уряду та до парламентських слухань, слухань у комітетах Верховної Ради України [7]. Враховуючи важливість цього напрямку співробітництва, його забезпечення покладається на першого заступника Голови, який спрямовує та контролює роботу Юридичного управління.

Водночас Держфінмоніторинг України взаємодіє із Секретаріатом Кабінету Міністрів України з питань, що виникають у взаємодії з Урядом, проводить консультації стосовно процедури підготовки проєктів актів законодавства та інших документів, що подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, організації контролю за виконанням рішень Уряду та ін.

Таким чином, одним із пріоритетних напрямів діяльності Держфінмоніторингу України є організація співпраці з державними органами, діяльність яких пов'язана із запобіганням та протидією легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму. Зокрема, Служба забезпечує:

1) координацію діяльності державних органів у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму;

2) організацію та координацію роботи з перепідготовки та підвищення кваліфікації спеціалістів органів державної влади з питань фінансового моніторингу та працівників суб'єктів первинного фінансового моніторингу, відповідальних за проведення фінансового моніторингу, щодо боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму;

3) дотримання встановленого Міністром фінансів України порядку обміну інформацією між Міністерством і Держфінмоніторингом України та вчасність її подання [7].

Іншим важливим напрямом координації зусиль уповноважених суб'єктів у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму є регулювання відповідної діяльності суб'єктів первинного фінансового моніторингу [8; 9]. Так, Службою розроблені й затверджені критерії ризику легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму з метою виконання суб'єктами первинного фінансового моніторингу антилегалізаційного законодавства щодо здійснення ними класифікації своїх клієнтів з урахуванням таких чинників, як:

1) тип клієнта (публічні діячі або пов'язані з ним особи; іноземні підприємства, контроль й керівництво якими здійснюється за довіреністю; акціонерні товариства, що здійснюють випуск акцій на пред'явника, тощо);



2) географічне розташування країни реєстрації клієнта або установи, через яку він здійснює передачу (отримання) активів (країни, які віднесені Урядом до переліку офшорних зон, підтримують міжнародну терористичну діяльність, не виконують або неналежним чином виконують рекомендації міжнародних, міжурядових організацій, задіяних у цій сфері);

3) вид товарів і послуг (взаємозалік вимог за експортно-імпортними операціями; представлення особою інформації, яку неможливо перевірити; відкриття рахунку з внесенням на нього коштів на користь третьої особи; отримання клієнтом послуг з використанням новітніх технологій без безпосереднього контакту з ним та ін.) [10].

Таким чином, уперше рівень ризику визначається та фіксується суб'єктом під час встановлення ділових відносин з клієнтом. У разі якщо клієнт підпадає хоча б під один із цих критеріїв ризику, рівень ризику такого клієнта не може визначатися як «низький». Встановлений щодо клієнта рівень ризику переглядається суб'єктом не рідше одного разу на рік. У разі встановлення клієнту середнього рівня ризику та виявлення тенденції щодо його зростання (включаючи досягнення високого рівня ризику) у клієнта виникає підвищений ризик проведення операцій, пов'язаних з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму [10].

З метою організації ефективної взаємодії між Держфінмоніторингом України, засобами масової інформації та об'єднаннями громадян Сектор організаційно-аналітичного забезпечення роботи керівника відповідає за: проведення в установленому порядку консультацій з громадськістю; організацію вивчення громадської думки стосовно проблем, пріоритетів та перспектив розвитку національної системи протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму; проведення моніторингу громадської думки під час підготовки та виконання рішень Держфінмоніторингу України; інформування громадськості про діяльність Служби шляхом проведення прес-конференцій, брифінгів, прямих телефонних ліній, розміщення в засобах масової інформації статей, інтерв'ю, коментарів, підготовки теле- і радіопередач, виготовлення та розповсюдження інформаційно-презентаційної продукції про діяльність Держфінмоніторингу України; проведення моніторингу повідомлень у засобах масової інформації стосовно діяльності Служби та реагування на критичні зауваження; організацію та проведення роз'яснень цілей, змісту і порядку реалізації державної антилегалізаційної політики.

Оскільки діяльність Держфінмоніторингу України є відкритою, прозорою та гласною [7], доступ до публічної інформації здійснюється на таких принципах: прозорості та відкритості діяльності Служби;

вільного отримання та поширення інформації, крім обмежень, встановлених законом; рівноправності, незалежно від ознак раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак. Доступ до публічної інформації у Службі забезпечується шляхом: 1) систематичного та оперативного оприлюднення інформації: в офіційних друкованих виданнях; на офіційному веб-сайті в мережі Інтернет; на інформаційних стендах; будь-яким іншим способом; 2) надання інформації за запитом на інформацію. При цьому Держфінмоніторинг України як розпорядник інформації має надати відповідь на запит на інформацію не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту, якщо інше не передбачено законом [11]. Спрямовує та координує надання доступу до публічної інформації заступник Голови Держфінмоніторингу України, який відповідає за роботу підрозділів забезпечення діловодства та організації контролю відповідно до розподілу функціональних обов'язків. Дотримання встановленого порядку надання публічної інформації (облік, систематизація та контроль щодо задоволення запиту) організовує і забезпечує Управління контролю та адміністративно-господарської роботи.

Разом з цим з метою забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю Служби, налагодження ефективної взаємодії Держфінмоніторингу України з громадськістю, врахування громадської думки під час реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму Держфінмоніторингом України створюються належні умови для роботи Громадської ради як постійно діючого колегіального виборного консультативно-дорадчого органу [12]. Основними завданнями Громадської ради є: створення умов для реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; здійснення громадського контролю за діяльністю Держфінмоніторингу України; сприяння врахуванню Держфінмоніторингом України громадської думки під час реалізації державної політики. Безперечно, що всебічне сприяння діяльності Громадської ради з боку Служби є важливим важелем забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму [13; 14].

Продовжуючи розгляд основних завдань Держфінмоніторингу України, слід зупинитися на Єдиній державній системі, призначенням якої є організація взаємодії суб'єктів державного фінансового моніторингу, правоохоронних органів, інших державних органів з метою створення єдиного інформаційного простору для забезпечення ком-

плексного аналізу інформації про злочинні доходи, виявлення механізмів їх легалізації, запобігання відмиванню (легалізації) таких доходів [15]. Забезпечення належного функціонування цієї системи дає змогу розв'язати проблеми оперативного одержання (в тому числі в автоматизованому режимі) Держфінмоніторингом України інформації з відповідних баз даних державних органів, необхідної для аналізу й оцінки нею ефективності заходів, що вживаються для запобігання та протидії легалізації злочинних доходів і фінансуванню тероризму.

Отже, можна виокремити такі функції Держфінмоніторингу України: координаційна; аналітична; наглядова; інформаційна; реєстраційна; методологічна; міжнародне співробітництво.

Загальновідомо, що з метою реалізації покладених на органи публічної адміністрації завдань вони можуть застосовувати заходи як переконання, так і державного примусу. Зазначимо, що наказом Держфінмоніторингу України від 15.07.2010 № 112 визначено процедуру розгляду Службою справ і застосування санкцій за порушення суб'єктами первинного фінансового моніторингу вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом [15]. Дія цього наказу поширюється на суб'єктів, державне регулювання і нагляд за якими у цій сфері здійснюється Держфінмоніторингом України, а саме:

- еквайрингові та клірингові установи;
- біржі, крім фондових і товарних та інших бірж, що проводять фінансові операції з товарами;
- суб'єктів підприємницької діяльності, які надають посередницькі послуги під час здійснення операцій з купівлі-продажу нерухомого майна;
- юридичних осіб, які проводять фінансові операції з товарами (виконують роботи, надають послуги) за готівку, за умови, що сума такої фінансової операції дорівнює чи перевищує 150 000 грн. або дорівнює чи перевищує суму в іноземній валюті, еквівалентній 150 000 грн., у випадках, передбачених статтями 6 і 8 Закону;
- фізичних осіб-підприємців, які проводять фінансові операції з товарами (виконують роботи, надають послуги) за готівку, за умови, що сума такої фінансової операції дорівнює чи перевищує 150 000 грн. або дорівнює чи перевищує суму в іноземній валюті, еквівалентній 150 000 грн., у випадках, передбачених статтями 6 і 8 Закону.

Факти порушень вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, виявляються службовими особами Держфінмоніторингу України під час здійснення нагляду за діяльністю відповідних суб'єктів первинного фінансового моніторингу, зокрема, шляхом проведення планових і позапланових перевірок, у тому числі виїзних чи безвиїзних.

Виявлені факти невиконання (неналежного виконання) антилегалізаційного законодавства викладаються в актах перевірок. Зазначені акти, заперечення до них (за наявності) та інші матеріали перевірок подаються для розгляду та прийняття відповідного рішення до Комісії Держфінмоніторингу України з питань застосування санкцій за порушення вимог Закону та/або нормативно-правових актів, що регулюють діяльність у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом (далі – Комісія) [16].

Основними завданнями цієї Комісії є: 1) розгляд справ щодо суб'єктів первинного фінансового моніторингу; 2) прийняття рішення про накладення штрафу на суб'єкта первинного фінансового моніторингу або про закриття провадження у справі; 3) визначення розміру штрафу. Відповідно до покладених на Комісію завдань вона: розглядає справи; відкладає розгляд відповідної справи у разі нез'явлення суб'єкта первинного фінансового моніторингу чи його керівника на розгляд цієї справи з поважних причин, що підтверджується відповідними документами, та за відсутності письмового клопотання про розгляд зазначеної справи за відсутності суб'єкта первинного фінансового моніторингу чи його керівника та/або представника; приймає рішення у відповідній справі.

Розглянувши відповідну справу, Комісія приймає рішення про накладення штрафу на суб'єкта первинного фінансового моніторингу або закриття провадження у справі. Проте в разі повторного аналогічного протягом одного року порушення суб'єктом первинного фінансового моніторингу вимог Закону та/або нормативно-правових актів, що регулюють діяльність у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, Комісією, крім накладення штрафу на суб'єкта, може бути прийняте рішення про ініціювання застосування уповноваженими органами відповідних заходів до суб'єкта шляхом обмеження, тимчасового припинення дії чи анулювання ліцензії або іншого спеціального дозволу на право провадження певних видів діяльності суб'єкта у порядку, встановленому законом [16].

Разом з цим Інструкцією з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення визначено, що протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 166<sup>9</sup> і 188<sup>34</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення, складаються уповноваженими на те посадовими особами Держфінмоніторингу України (в тому числі в утворених ним у регіонах відповідних структурних підрозділах), якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності [17]. Такі протоколи складаються стосовно: а) посадових осіб – суб'єктів первинного фінансового моніторингу та громадян – суб'єктів підприємницької діяльності, які є

суб'єктами первинного фінансового моніторингу; б) осіб, які незаконно розголосили в будь-якому вигляді інформацію, яка відповідно до закону є об'єктом обміну між суб'єктом первинного фінансового моніторингу та Держфінмоніторингом України, або факт її подання (одержання) та яким ця інформація стала відома у зв'язку з професійною або службовою діяльністю; в) громадян – суб'єктів підприємницької діяльності та посадових осіб підприємств, установ, організацій, які не є суб'єктами первинного фінансового моніторингу.

Тобто Держфінмоніторинг України наділений значним обсягом повноважень, що дозволяє ефективно виконувати покладені на нього завдання. Чільне місце серед методів управлінської діяльності посідають адміністративно-запобіжні заходи й заходи адміністративно-процесуального забезпечення.

**Висновки.** Узагальнюючи викладене, підкреслимо, що законодавчі акти визначають Держфінмоніторинг України як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом з питань фінансового моніторингу [5; 19; 20]. Натомість детальний аналіз підзаконних нормативно-правових актів [3; 21] свідчить про те, що голова держави й уряд відносять Держфінмоніторинг України до звичайної державної служби. На наш погляд, незважаючи на суперечності й протиріччя в законодавстві, Держфінмоніторинг України має бути центральним органом виконавчої влади саме зі спеціальним статусом, що відповідатиме міжнародним стандартам і сучасним викликам економічній безпеці держави. Отже, існуюча правова колізія потребує розв'язання в найбільш стислі строки.

#### *Бібліографічні посилання*

1. Адміністративне право України: Курс лекцій / Укл.: Конопльов В.В., Кузніченко С.О., Буткевич С.А. та ін. – Х., 2009.
2. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 берез. 2011 р. № 3166-VI // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 66.
3. Про Положення про Державну службу фінансового моніторингу України: Указ Президента України від 13 квіт. 2011 р. № 466/2011 // Офіційний вісн. України. – 2011. – № 29. – Ст. 1272.
4. Про затвердження граничної чисельності працівників апарату центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 7 верес. 2011 р. № 937 // Офіційний вісн. України. – 2011. – № 69. – Ст. 2623.
5. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму: Закон України від 28 листоп. 2002 р. № 249-IV // ВВР. – 2010. – № 29. – Ст. 392.
6. Про затвердження плану заходів на 2012 рік із запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму: Постанова Кабінету Міністрів України і Національного банку України від 28 груд. 2011 р. № 1379 // Офіційний вісн. України. – 2012. – № 1. – Т. 2. – Ст. 34.
7. Регламент роботи Державної служби фінансового моніторингу України: Затверджено наказом Державної служби фінансового моніторингу України від 30.05.2011 р., № 97. – К., 2011.
8. Про затвердження Порядку інформування суб'єктів первинного фінансового

моніторингу про порушення або закриття кримінальної справи та повідомлення суб'єктів фінансового моніторингу про прийняті судами рішення: Наказ Державного комітету фінансового моніторингу України від 13 серп. 2010 р. № 135 // Офіційний вісн. України. – 2010. – № 80. – Ст. 2840.

9. Про затвердження Порядку електронної взаємодії суб'єктів первинного фінансового моніторингу та Державного комітету фінансового моніторингу України: Наказ Державного комітету фінансового моніторингу України від 30 серп. 2010 р. № 152 // Офіційний вісн. України. – 2010. – № 79. – Ст. 2809.

10. Про затвердження Критеріїв ризику легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму: Наказ Державного комітету фінансового моніторингу України від 3 серп. 2010 р. № 126 // Офіційний вісн. України. – 2010. – № 80. – Ст. 2839.

11. Про затвердження Положення про забезпечення права осіб на доступ до публічної інформації у Державній службі фінансового моніторингу України: Наказ Міністерства фінансів України від 14 верес. 2011 р. № 1145 // Офіційний вісн. України. – 2011. – № 91. – Ст. 3316.

12. Положення про Громадську раду при Державній службі фінансового моніторингу України: Схвалено рішенням Громадської ради при Державній службі фінансового моніторингу України, протокол від 26 трав. 2011 р. № 2. – К., 2011.

13. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листоп. 2010 р. № 996 // Офіційний вісн. України. – 2010. – № 84. – Ст. 2945.

14. Про порядок сприяння структурними підрозділами Держфінмоніторингу України роботі Громадської ради при Держфінмоніторингу України: Наказ Державного комітету фінансового моніторингу України від 10 трав. 2011 р. № 73. – К. : Держфінмоніторинг України, 2011. – 4 с.

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

16. Про затвердження Порядку розгляду Державним комітетом фінансового моніторингу України справ про порушення вимог законодавства, що регулює діяльність у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним, та застосування санкцій: Наказ Державного комітету фінансового моніторингу України від 15 лип. 2010 р. № 112 // Офіційний вісн. України. – 2010. – № 70. – Ст. 2535.

17. Про затвердження Положення про Комісію Державної служби фінансового моніторингу України з питань застосування санкцій за порушення вимог Закону та/або нормативно-правових актів, що регулюють діяльність у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом: Наказ Міністерства фінансів України від 22 листоп. 2011 р. № 1479 // Офіційний вісн. України. – 2011. – № 98. – Ст. 3583.

18. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення: Наказ Державного комітету фінансового моніторингу України від 27 лип. 2010 р. № 121 // Офіційний вісн. України. – 2010. – № 71. – Ст. 2567.

19. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 берез. 2003 р. № 638-IV // ВВР. – 2003. – № 25. – Ст. 180.

20. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 груд. 1984 р. № 8073-X // ВВР УРСР. – 1984. – Дод. до № 51. – Ст. 1122.

21. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085/2011 // Офіційний вісн. України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.

*Надійшла до редакції 06.02.2012*

**Д.В. Журавльов**

кандидат юридичних наук, доцент  
(Міністерство юстиції України)

УДК 342.922

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВА ОСНОВА ДІЯЛЬНОСТІ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ: НЕДОЛІКИ ТА ПЕРЕВАГИ**

Досліджено стадії нормотворчого процесу, проаналізовано нормативно-правову діяльність центральних органів виконавчої влади, окреслено основні проблеми в окресленій сфері, запропоновано шляхи їх подолання.

***Ключові слова:** нормотворчість, нормативно-правова діяльність, класифікація, центральні органи виконавчої влади.*

Исследуются стадии нормотворческого процесса, анализируется нормативно-правовая деятельность центральных органов исполнительной власти, обозначены основные проблемы в данной области, предлагаются пути их преодоления.

***Ключевые слова:** нормотворчество, нормативно-правовая деятельность, классификация, центральные органы исполнительной власти.*

This article explores the stages of the legislative process, analyzes the legal activities of the central authorities, the main issues outlined in the field, the ways to overcome them.

***Keywords:** rulemaking, regulatory activities, classification, central executive bodies.*

**Постановка проблеми.** В умовах здійснення постійних трансформацій, які зачіпають більшість сфер державного управління, особливе значення надається вдосконаленню нормативно-правової діяльності центральних органів виконавчої влади. Слід зазначити, що на сьогоднішній день відсутня законодавча основа створення цими органами нормативних правових актів. У чинному законодавстві не закріплено легального поняття правового акта центральних органів виконавчої влади (як нормативного, так і індивідуального), а також його ознаки. Відсутня регламентація особливостей ієрархічної побудови цих актів, їх місця в системі джерел адміністративного права. Залишається неврегульованим питання щодо видів нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади, їх найменування та офіційної форми видання (прийняття). Прогалини в нормативно-правовому регулюванні видів і форм зазначених актів призводять до того, що ці органи самі встановлюють найменування прийнятих ними актів, офіційні форми їх вираження та вимоги до оформлення [1, с. 3].

Усе вищезазначене зумовлює актуальність та своєчасність дослідження особливостей нормативно-правової діяльності центральних органів виконавчої влади.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Окремі аспекти досліджуваної проблематики вже стали предметом наукових досліджень представників різних галузей права, зокрема, В.Б. Авер'янова, С.С. Алексєєва, С.Н. Братуся, В.М. Горшеннова, В.В. Копейчикова, Н.В. Лазнюк, А.В. Міцкевича, П.М. Рабіновича, О.Ф. Скакун, Ю.А. Тихомирова, Ю.С. Шемшученка, Л.С. Явича та ін. Однак, не применшуючи наукову значущість наукових доробок зазначених авторів, зазначимо, що за умови значних змін у чинному законодавстві нормативно-правова діяльність центральних органів виконавчої влади потребує додаткового дослідження та доопрацювання, що й визначає мету даної статті.

**Виклад основного матеріалу.** Поняття нормотворчої діяльності є дуже складним і багатогранним явищем. Ж. Дейко висловлює думку про те, що про нормотворчу діяльність варто говорити як у власному розумінні слова, так і в широкому. У власному розумінні – це діяльність із виробництва (формування) норм права, а у широкому – діяльність, пов'язана з підготовкою і прийняттям нормативних правових актів. Дана позиція обґрунтовується тим, що в нормативних правових актах можуть міститися також розпорядження, які хоча й мають правовий характер, але не є нормами права [2, с. 13]. Таким чином, можна говорити про присутність нормотворчості як у правотворенні, так і в правотворчості. Але нормотворчість є набагато вужчим поняттям, ніж вищенаведені.

Вважаємо за доцільне при розгляді питання щодо нормотворчої діяльності державних органів, у тому числі і центральних органів виконавчої влади, розглянути поняття нормотворчої діяльності у широкому розумінні, яке наводить Ж. Дейко. Як вже було зазначено вище, автор таку діяльність пов'язує із підготовкою і прийняттям нормативно-правових актів. На нашу думку, при розгляді поняття нормативно-правовий акт потрібно перш за все з'ясувати поняття терміна «акт». Однозначного визначення поняття «акт» в науковій літературі немає. С.І. Ожегов і Н.Ю. Шведова під актом розуміють: а) одиничну дію, а також окремий вчинок, б) закон, указ державних органів або постанова громадських організацій; в) документ, який засвідчує що-небудь; г) урочисті збори з приводу будь-якої події [3, с. 21]. Юридична енциклопедія визначає акт як дію, вчинок громадянина або посадової (службової) особи; документ, який видається державним органом, органом місцевого самоврядування, посадовою особою або громадською організацією в межах її компетенції: закон, указ, постанова, наказ, розпорядження тощо. У ній до актів також віднесені протоколи та



інші документи, що засвідчують юридичні факти [4, с. 74]. Найбільш повне визначення правового акта надає Д. Мілкова, яка вважає, що юридичні акти – це своєрідне буття правової нормативності (загальної, індивідуальної), по суті вони являють собою належним способом виражену (найчастіше особливим, словесно-документальним) державну волю (респективна та індивідуально-правова воля в індивідуальних актах), спрямовану на досягнення певного юридичного ефекту за допомогою конституювання і закріплення в даних актах основних змістовних елементів правової системи [5, с. 42].

Проаналізувавши вищенаведені визначення, можемо виділити загальні характерні ознаки актів. Такими ознаками можна вважати: 1) це дія органів державної влади; 2) ця дія направлена на виконання законів; 3) виражається у певному правовому документі (наказ, постановова та ін.); 4) видання таких актів здійснюється у процесі державного управління; 5) видається уповноваженими на те державними органами чи їх посадовими особами; 6) може мати як загальний, так і індивідуальний характер; 7) містить правові норми; 8) спрямовані на досягнення певного результату.

У юридичній літературі існують також поняття правового акта, нормативного акта і нормативно-правового акта. Часто ці категорії розглядаються як тотожні, але чи так це? Ми вважаємо, що правовий і нормативно-правовий акти мають різне смислове навантаження. Правовим є акт, який встановлює певні правові норми, а також норми, які мають індивідуальний характер, тобто застосовуються до конкретної особи. Нормативно-правовий акт характеризується державно-владним характером, тобто має владний вплив. Такі акти встановлюють, змінюють та припиняють відносини загального характеру, застосовуються неодноразово. Таким чином, можна говорити про нормативність акта, тобто його загальнообов'язковий характер.

Отже, нормативно-правовим актом є норми права, які виражаються у письмовій чи іншій документальній формі, прийняті у встановленій законом процедурі уповноваженим державним органом у межах його компетенції, мають державно-владний характер і спрямовані на регулювання суспільних відносин, що тягне за собою настання певних юридичних наслідків.

На нашу думку, в контексті дослідження нормативно-правових актів органів виконавчої влади потрібно розглянути особливості їх прийняття та реалізації.

Центральним органам виконавчої влади надано право на підзаконну нормотворчу діяльність, яка полягає у створенні нормативних приписів на підставі та виконання закону. Така діяльність забезпечує належне функціонування таких органів шляхом застосування оптимальних форм та методів управління. За допомогою нормативно-

правових актів центральних органів виконавчої влади визначають найбільш загальні правила поведінки осіб, які є підконтрольними їм, завдання, які стоять перед цими органами, регламентують порядок певної діяльності (порядок діяльності конкретного міністерства) та окреслюються інші завдання.

Так, наприклад, у нормативно-правових актах міністерств встановлюються конкретні управлінські рішення, в них вирішуються основні завдання і функції держави.

Г.Ф. Шершеневич вказував на «три досить важливих моменти» у житті нормативно-правового акта: складення, оприлюднення і набрання чинності [6, с. 167–168]. Виділення таких стадій у нормотворчому процесі сприяє більш ретельному дослідженню важливості закріплення відносин у нормативно-правових актах. Ми вважаємо, що вищенаведеним стадіям повинні передувати наявні суспільні відносини, які потребують правового регулювання, а також з'ясування важливості їх закріплення у тому чи іншому нормативно-правовому акті. Потрібно визначити мету та мотиви регулювання таких відносин, доцільність такого регулювання, яким чином ці відносини регулювати та інші питання, які виникають із суттєвих ознак суспільних відносин. Вважаємо, що це можливо здійснити на стадії планування нормотворчого процесу.

Крім того, Р.М. Ширшикова також виділяє такі етапи та операції процесу прийняття рішення: 1) виявлення управлінської проблеми або завдання; 2) попередня постановка цілі; 3) збір необхідної інформації; 4) аналіз інформації; 5) визначення початкових характеристик проблеми з врахуванням накладення обмежень; 6) уточнення мети та критеріїв управління, остаточне їх формулювання; 7) обґрунтування та побудова формалізованої моделі проблемної ситуації; 8) розробка альтернативних варіантів рішення проблеми; 9) вибір методу рішення; 10) економічне обґрунтування вибраного рішення; 11) узгодження рішення з органами управління та виконавцями; 12) остаточне оформлення і затвердження рішення; 13) організація виконання рішення; 14) контроль виконання рішення; 15) стимулювання підвищення якості робіт, економії ресурсів і дотримання термінів; 16) встановлення зворотного зв'язку з особою, яка приймає рішення, і при необхідності коригування мети й завдань [7, с. 22]. Ми вважаємо, що вчена досить уважно підходить до процесу прийняття рішення центральними органами виконавчої влади, намагаючись не пропустити жодної деталі, яка б могла потягнути за собою прийняття невідповідного завданням і цілям рішення. Погоджуючись із думкою Р.М. Ширшикової і доповнюючи вищенаведене, на нашу думку, для такого процесу необхідним та найголовнішим є визначення мети прийняття того чи іншого акта, зібрання всієї необхідної інформації

для прийняття законного і правильного рішення, у випадку необхідності – залучення до його підготовки спеціалістів, фахівців, кваліфікованих юристів, науковців, які б працювали над створенням проекту, здійснювали його обговорення, визначали кінцеву мету й аналізували, як це рішення буде сприйняте на практиці (наприклад, позитивно чи негативно).

Останньою стадією прийняття нормативно-правового акта, як вже зазначалося раніше, є набрання ним чинності. Початковою точкою темпоральної календарної дії нормативно-правового акта, на думку Г. Кельзена, є момент набрання (набуття) ним чинності, на позначення якого також використовується такий термін, як «уведення в дію». За цими термінами стоїть одне поняття, яке означає календарну дату, з якої починається відлік специфічного юридичного існування акта як «належного» [8, с. 20-22]. Цей момент пов'язують із початком регулятивної дії акта. Указом Президента України від 10.06.1997 р. № 503/97 «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» [9] визначається порядок набрання чинності актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України. Порядок набрання чинності нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади визначається Указом Президента від 03.10.1992 р. № 493/92 «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» [10].

Обов'язковим реквізитом документа є підпис. Підписання документа можна вважати передостанньою, а інколи і останньою стадією його завершення. Передостанньою ця стадія є у випадку, якщо момент набрання чинності нормативно-правового акта не співпадає із моментом його підписання, а останньою – у випадку їх збігу.

Розглянувши загальну процедуру прийняття нормативно-правового акта центральними органами виконавчої влади, вважаємо за необхідне проаналізувати їх види і навести класифікацію. Класифікацією нормативно-правових актів можна вважати їх поділ на певні групи за їх визначальними ознаками. Потреба у класифікації, на нашу думку, полягає в тому, що центральні органи виконавчої влади при здійсненні свої діяльності приймають велику кількість нормативно-правових актів, а тому існує необхідність їх розподілу.

Класифікація нормативно-правових актів може здійснюватися за різними критеріями. Так, в юридичній літературі виділяють такі основні критерії класифікації: за галуззю законодавства, змістом, юридичною силою, зовнішньою формою вираження, залежно від структурного елемента норми права, часом дії, суб'єктом нормотворення, назвою документа, датою початку їх дії та ін.

Одним із найважливіших критеріїв для класифікацій нормативно-

правових актів, на нашу думку, є юридична сила. Юридична сила акта – це його місце у системі законодавства держави. За юридичною силою визначають, на якій сходинці в ієрархії нормативно-правових актах він стоїть. Ми погоджуємося із думкою Ю.А. Тихомирова, що нормативний акт, який порушує ієрархічний зв'язок і містить норми, що суперечать вищестоящим актам, не підлягає застосуванню в конкретних відносинах, оскільки не має властивостей, необхідних для акта, що містить справжні норми права [11, с. 163-165].

На даний час в Україні не існує єдиного законодавчого акта, який би встановлював ієрархію нормативно-правових актів у державі. Частково елементи ієрархії актів встановлюється Конституцією України, Законами та підзаконними нормативно-правовими актами.

Актам центральних органів виконавчої влади притаманний підзаконний характер. Це означає, що основним призначенням таких актів є досягнення оперативного і конкретного керівництва шляхом реалізації в управлінській діяльності норм, які закріплені в законі. Особливість таких актів полягає в їх точній відповідності закону, вони забезпечують його деталізацію, конкретизують механізм дії закону. Так, актами Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади є постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання (ч. 1 ст. 117 Конституції України). Постанови – це акти, які видаються Кабінетом Міністрів України і мають нормативний характер. Розпорядженнями є акти з організаційних і розпорядчих та інших поточних питань.

Центральними органами виконавчої влади є міністерства, державні комітети та інші відомства. Акти, які приймаються цими органами, є підзаконними нормативно-правовими актами, які законодавством не визначені. Але в Конституції зазначено, що вони підлягають реєстрації у встановленому законом порядку (ч. 3 ст. 117). Відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» міністерство у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України видає накази, які підписує міністр (ч. 1 ст. 15). [12]. Але, проаналізувавши чинну нормативно-правову базу, ми дійшли висновку, що міністерства найчастіше видають накази та інструкції, а державні комітети – накази і ухвали.

Наказ – це правовий акт, виданий з метою вирішення основних і оперативних завдань органом виконавчої влади чи його керівником, що діє на основі єдиноначальності, містить вимогу необхідності вчинення будь-якої дії або утримання від неї широкому колу організації та посадовим особам незалежно від підпорядкування та форм власності [13, с. 74]. Таким чином, у наказі будь-якого міністерства визначаються основні завдання міністерства, забезпечення формування та

реалізації державної політики в одній чи декількох сферах.

У свою чергу, накази можуть бути поділені *залежно від змісту* на такі види: 1) з основної діяльності (наприклад, накази з певних питань діяльності та ін.) 2) кадрової діяльності (призначення на посаду і звільнення з посад у передбаченому законом порядку державних службовців апарату міністерства, застосування до них заохочень або дисциплінарних стягнень).

Інструкція (з лат. *Instructoi* – настанова) є юридичним підзаконним актом, який видається з метою роз'яснення і визначення порядку застосування законодавчого акта, наказу, міністерства чи керівника іншого державного органу [14, с. 119]. На основі вищенаведеного визначення можемо сформулювати поняття інструкції міністерства: це документ, виданий уповноваженим на те органом (самим міністерством, комітетом чи відомством), у якому роз'яснюються положення нормативно-правового акта та сфера його застосування.

Підзаконні нормативні акти окремих відомств, як правило, регулюють внутрішньовідомчі відносини. Під відомчими підзаконними нормативно-правовими актами, як вважає І.В. Арістова, слід розуміти акти, які видаються органами спеціальної компетенції (міністерствами, комітетами, відомствами) і поширюються в основному на структурні підрозділи й державних службовців, котрі входять до складу цього відомства. [15, с. 42]. Серед нормативних актів відомств необхідно виділити акти першого і другого порядку, причому перші (накази) безпосередньо відображають волю органу, який їх видав, а тому не вимагають свого затвердження іншим актом того ж органу. Другі (правила, положення та інші) черпають юридичну силу з актів, які їх затверджують і відображають волю органу, який їх видав, лише в опосередкованому порядку [16, с. 66]. З нашого погляду, виділення таких видів актів є недоцільним. Адже життя не стоїть на місці, воно розвивається, а з ним розвивається, удосконалюється, набуває нових форм і змісту акт. А тому протягом, такого розвитку просто неможливо буде визначити, безпосередньо чи опосередковано прийняті відомствами нормативно-правові акти відображають волю органів, які їх видали.

Отже, класифікацію нормативно-правових актів, які приймаються центральними органами виконавчої влади доцільно здійснювати за такими критеріями: 1) за змістом; 2) органом, який приймає акт; 3) колом осіб, на які цей акт поширюється: акти загального та індивідуально-визначеного характеру; 4) за часом дії (поширення): визначено строкові та безстрокові; 5) за юридичною силою нормативно-правового акта; 6) за формою зовнішнього вираження: нормативні і ненормативні; 7) за об'єктом управління: зовнішні та внутрішні; 8) за юридичною назвою: постанови, розпорядження, рішення, накази, інструкції; 9) за масштабом впливу: загальні та часткові; 10) за терміном реалізації: стратегічні

та оперативні, тактичні та ситуаційні рішення.

Проведення класифікації, на нашу думку, сприяє не тільки зручності, а й кращому розумінню управлінської діяльності центральних органів виконавчої влади, їх завдань, цілей. Класифікація нормативно-правових актів дозволяє швидко зорієнтуватися у пошуку необхідного наказу, інструкції, постанови та ін., а це, на нашу думку, набагато спрощує і саму роботу з ними. Якість класифікації актів центральних органів виконавчої влади має вплив на якість їх правового застосування та правотворчого процесу.

Проте у процесі нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади виникає багато проблем, така діяльність потребує удосконалення. Як ми вже згадували, при розгляді видів нормативно-правових актів, єдиним актом міністерств, який закріплений на законодавчому рівні, є наказ. Інші акти центральних органів виконавчої влади законодавчо не закріплені. Їх види ми визначаємо із юридичної практики і наукових праць вчених. Тому погоджуємося із тими науковцями, які пропонують закріпити види нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади на законодавчому рівні.

**Висновки.** Підсумовуючи викладене, можемо зробити висновок, що нормотворча діяльність центральних органів виконавчої влади є складною і багатогранною. Види нормативно-правових актів, які приймаються цими органами, потребують нормативного закріплення на законодавчому рівні, а також класифікації, що зумовлено їх кількісним навантаженням. Крім того, потребує дослідження й удосконалення сама нормотворча діяльність центральних органів виконавчої влади.

#### *Бібліографічні посилання*

1. *Ордина О.Н.* Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти как источники административного права России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2011.
2. *Дзейко Ж.* Правова робота у сфері нормотворчої діяльності органів військового управління і військового командування // *Право військової сфери.* – 2008. – № 4. – С. 13-16.
3. *Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / Ред. С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова.* – 4-е изд., дополн. – М., 1999.
4. *Юридична енциклопедія: В 6 т. / Ред. Ю.С. Шемшученко.* – К., 1998. – Т. 1: А – Г.
5. *Милкова Д.* Юридические акты в социалистическом праве: Понятие и система. – София, 1984.
6. *Шершеневич Г.Ф.* Курсъ гражданского права: В 2-х т. – Казань, 1901 – 1902.
7. *Ширшикова Р.М.* Процедура розробки та реалізації управлінських рішень як основа нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади України: теоретичний аналіз // *Митна справа.* – 2011. – № 3 (75). – Ч. 2. – С. 20-25
8. *Кельзен Г.* Чисте правознавство / Пер. з нім. О. Мокровольського. – К., 2004.
9. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності: Указ Президента України від 10.06.1997 р. № 503/97 // *Офіційний вісник України.* – 1997. – № 24. – С. 11.
10. Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: Указ Президента від 03.10.1992 № 493/92 // *Збірник указів Президента.* – 1992. – № 4.

11. Законодательная техника: Науч.-практ. пособие / Под ред. Ю.А. Тихомирова. – М., 2000.
12. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166\_VI // ВВР. – 2011. – № 38. – Ст. 385.
13. *Лата Н.Ф.* Адміністративно-правове регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2004.
14. Юридический энциклопедический словарь / Гл. ред. А.Я. Сухарев; Ред. М.М. Богуславский, М.И. Козырь, Г.М. Миньковский и др. – М., 1984.
15. *Арістова І.В.* Нормативно-правове забезпечення державної служби // Юридична наука і практика. – 2011. – № 1. – С. 38-44.
16. *Николаева Л.А., Соловьева А.К.* Административная юстиция и административное судопроизводство // Зарубежный опыт и российские традиции: науч.-практ. изд. – СПб., 2004.

Надійшла до редакції 02.03.2012

**В.А. Завгородній**  
кандидат юридичних наук  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.922

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД УЧАСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У ЗАХОДАХ ЩОДО ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Статтю присвячено висвітленню питань щодо правового статусу та діяльності антикорупційних громадських організацій в зарубіжних країнах, зокрема, в країнах СНД, Центральної та Західної Європи, США та інших.

**Ключові слова:** громадська організація, протидія корупції, антикорупційна діяльність.

Статья посвящена вопросам, связанным с правовым статусом и деятельностью антикоррупционных общественных организаций в зарубежных странах, в частности, в странах СНГ, Центральной и Восточной Европы, США и других.

**Ключевые слова:** общественная организация, противодействие коррупции, антикоррупционная деятельность.

The article is devoted questions to related to legal status and activity of anticorruption public organizations in foreign countries, in particular, in the countries of the CIS, Central and East Europe, the USA etc.

**Keywords:** public organization, counteraction a corruption, anticorruption activity.

**Постановка проблеми.** Як будь-яке негативне суспільне явище, корупцію неможливо викоринити повністю і остаточно, але знизити її рівень до окремих епізодичних явищ можливо. Виконання цього за-

вдання поки що не вдається ні владним правоохоронним структурам, ні громадським організаціям, що діють в Україні сьогодні. Тому державними програмами та концепціями до одного з пріоритетних напрямів покращання стану протидії корупції віднесено вивчення досвіду протидії цьому явищу в інших державах світу та його впровадження в Україні [1; 2; 3].

Однак незважаючи на зазначену обставину, втілення загальносвітових та міжнародних моделей організації протидії корупції в нашій державі не відбулося. Залишилися невирішеними питання про приведення національного антикорупційного законодавства у відповідність до вимог ратифікованих Україною міжнародних конвенцій, не був створений самостійний орган для боротьби з корупцією, більшої прозорості та демократичності вимагають механізми реалізації публічної влади, є недосконаліми управлінські технології формування некорупційної поведінки у представників влади тощо [4].

Поряд з цим у більшості держав світу з високим рівнем розвитку демократії та сильною владою деструктивний вплив корупції на суспільні процеси зменшується за допомогою заходів, серед яких важливе місце посідає залучення громадських інституцій для створення атмосфери нетерпимості до існування корупції на будь-яких щаблях публічної влади, авторитетних та принципових правоохоронних органів, на яких покладається обов'язок виявляти факти корупції та притягувати корупціонерів до юридичної відповідальності.

Прагнення нашої країни стати на один щабель з багатьма високорозвиненими країнами світу змушує шукати шляхи викорінення цього соціального зла різними способами та методами. На думку автора, вивчення та узагальнення досвіду роботи громадських організацій у різних країнах світу, де боротьба з корупцією є головним пріоритетом діяльності органів влади та суспільства, має істотне значення, оскільки дозволить знайти шляхи розв'язання багатьох питань антикорупційного змісту, з якими зіткнулася наша держава сьогодні. Слід погодитися з думкою С.М. Іншакова, який наголошує на тому, що участь громадян у протидії злочинності є принциповою умовою, оскільки без підтримки населення ще в жодній країні не вдалося побудувати ефективну систему впливу на злочинність [5].

Отже, удосконалення вітчизняної системи протидії корупції можливе лише за умов комплексного аналізу існуючих систем організації боротьби з цим явищем у світі, виокремлення найбільш придатного для запровадження в нашій державі відповідного досвіду та розробки організаційно-правового механізму для його інтеграції в Україні.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Залученню громадських організацій до протидії корупції та їх взаємодії з державними та правоохоронними органами присвя-



чено роботи Д.Г. Заброди, О.Г. Кальмана, М.І. Камлика, Р. Клітгаарда, М.І. Мельника, Є.В. Невмержицького, О.Я. Прохоренка, О.Ю. Тодики та інших. Однак питання про участь громадських організацій у заходах щодо протидії корупції в зарубіжних країнах не піддавалися науковому аналізу.

**Метою** даної статті є вивчення досвіду участі громадських організацій у заходах щодо протидії корупції в інших державах та розробка шляхів його впровадження в Україні.

Для досягнення поставленої мети передбачається вирішити такі основні завдання: 1) визначити статус громадських організацій у сфері протидії корупції в країнах Співдружності Незалежних Держав; 2) здійснити характеристику діяльності антикорупційних громадських об'єднань в Центральній Європі; 3) висвітлити громадські ініціативи у сфері протидії корупції у США та країнах Західної Європи.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Дослідження антикорупційної діяльності на теренах Співдружності Незалежних Держав дозволило зробити висновок, що серйозні наміри щодо протидії корупції на міждержавному рівні були задекларовані в Стамбульському плані дій по боротьбі з корупцією для Armenії, Азербайджану, Грузії, Киргизької Республіки, Російської Федерації, Таджикистану і України, що був прийнятий 18 червня 2004 р. Відповідно до третього принципу дій „Підтримка активної участі громадськості в реформах” країни – учасники плану повинні сприяти громадським обговоренням проблем корупції і участі громадян в попередженні проявів корупції шляхом: ініціювання на різних рівнях кампаній і освітніх програм для підвищення обізнаності громадян, що стосуються негативних наслідків корупції та спільних зусиль щодо її попередження разом з громадськими асоціаціями, включаючи неурядові організації; розширення співробітництва між урядовими структурами та неурядовими організаціями в боротьбі з корупцією; залучення неурядових організацій до моніторингу програм і діяльності державного сектора; прийняття законів та затвердження положень, які будуть гарантувати неурядовим організаціям необхідні права для ефективної участі в боротьбі з корупцією [6].

Виконання задекларованих принципів Стамбульського плану можна прослідкувати шляхом дослідження активності діяльності неурядових громадських об'єднань у сфері протидії корупції в кожній країні, яка брала в ньому участь.

Аналіз антикорупційних заходів на пострадянському просторі свідчить, що найактивніша участь громадськості у сфері протидії корупції спостерігається в Російській Федерації.

Зупинимося на дослідженні діяльності найбільш активних, що мають позитивний досвід та постійно нагадують про свою діяльність через засоби масової інформації РФ, а також успішно реалізують ан-

тикорупційні програми.

З грудня 2001 р. в м. Томську та Томській області працює „Коаліція проти корупції”. Ця неполітична громадська організація створена за підтримки міжнародної антикорупційної програми „Партнерство проти корупції” і таких потужних організацій, як „АМР” США і „MSI”. Учасники організації – громадські діячі та журналісти, які мають головною метою створення соціального середовища, що не визнає корупцію. Коаліція здійснює свою роботу в таких напрямках: надає безкоштовну юридичну допомогу особам, які постраждали від корупції чи надмірної бюрократії; здійснює громадський контроль за діяльністю влади; проводить просвітницьку роботу серед різних прошарків населення; організовує публічні дискусії; на конкурсній основі здійснює підтримку журналістів, які проводять журналістські розслідування щодо протидії корупції; проводить законотворчу роботу. Антикорупційні програми, аналогічні томській, здійснюються сьогодні в багатьох регіонах Росії. Коаліція в Томській області активно співпрацює з колегами із Самари, Іркутська, Владивостока.

В антикорупційних процесах Росії активну участь бере „Громадський Комітет із протидії корупції”, який створено правлінням Торгово-промислової палати Нижегородської області в лютому 2007 р. Відповідно до положення основним завданням громадського комітету є сприяння російським підприємцям у вирішенні проблем протидії корупції [7]. Комітет здійснює свою діяльність при взаємодії з Торгово-промисловою палатою РФ, державними та муніципальними органами, а також іншими громадськими організаціями.

Для проведення більш масштабних загальнодержавних заходів антикорупційного змісту в РФ створюються та діють громадські організації міжрегіонального рівня. Так, наприклад, у 2004 р. Міністерством Юстиції РФ зареєстрована міжрегіональна громадська організація (МГО) розвитку антикорупційних програм „Громадський антикорупційний комітет”, головною метою якого є участь у побудові сучасної демократичної моделі держави через формування антикорупційних бар’єрів [8]. Діяльність комітету спрямована на підвищення рівня відповідальності посадових осіб за свою роботу, яка має бути більш прозорою та підконтрольною. Ще однією реально діючою міжрегіональною громадською організацією РФ є „Комітет по боротьбі з корупцією”, головним завданням якого стало висвітлення конкретних фактів корупції і конкретних корупціонерів «на землі» – на тому самому рівні влади, з яким кожного дня стикаються громадяни Росії. При цьому комітет не ставить за завдання саме покарання корупціонерів, оскільки це є функцією держави та її правоохоронних органів, з якими комітет тісно співпрацює.

Свою діяльність в антикорупційній сфері РФ здійснюють також

громадські об'єднання у формі рухів. У 2005 р. в м. Нижній Новгород створено міжрегіональний громадський антикорупційний рух „Народний контроль”, що є некомерційною організацією та не має своєю основною метою отримання прибутку. Відповідно до статуту метою руху є сприяння будь-яким антикорупційним ініціативам в РФ та розробка і реалізація програм розвитку громадського руху на їх підтримку; участь та надання допомоги у створенні аналогічних об'єднань, центрів, секцій та інших громадських рухів, що ставлять перед собою подібні цілі [9].

Міжрегіональні громадські організації РФ створюються також шляхом союзу декількох організацій, що використовують спільні можливості у протидії корупції на загальнодержавному рівні. Прикладом цього є „Російське Антикорупційне Партнерство” (далі – РАП), яке було створене в квітні 2005 р. Організаціями-засновниками РАП стали „Партнерство щодо протидії корупції” (Самарська обл.), „Коаліція проти корупції” (Томська обл.), „Антикорупційна Коаліція Примор'я”, „Коаліція з протидії корупції” (Іркутська обл.). Головна мета Партнерства – розробка та реалізація на координаційній основі заходів із протидії корупції в Росії та її регіонах.

Високому рівню активності розвитку інститутів громадянського суспільства у сфері протидії корупції, на думку автора, сприяє нормативно-правове забезпечення їх діяльності. Відповідно до ст. 1 Федерального Закону РФ “Про протидію корупції” від 25 грудня 2008 р. протидія корупції – це діяльність федеральних органів державної влади, органів державної влади суб'єктів Російської Федерації, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, організацій і фізичних осіб в межах їх повноважень. Одним із основних принципів протидії корупції (ст. 3) є співробітництво держави з інститутами громадянського суспільства.

Таким чином, основний антикорупційний закон визначає головним пріоритетом у антикорупційній політиці держави залучення громадян та їх об'єднань. Разом з цим у Російській Федерації діяльність громадських організацій врегульовано, на відміну від України, двома базовими федеральними законами. Головним є Закон РФ “Про громадські об'єднання”, прийнятий Державною Думою 14 квітня 1995 р. [10]. У зазначеному Законі задекларовано загальні положення громадських об'єднань, їх поняття, організаційно-правові форми, права і обов'язки, принципи створення та діяльності, а також інші базові положення.

Заслуговує на увагу в даному законі стаття, що регламентує відносини взаємодії держави і громадських об'єднань. Так, відповідно до ст. 17 Закону втручання органів державної влади і їх посадових осіб у діяльність громадських об'єднань, так само як і втручання громадських об'єднань у діяльність органів державної влади і їх посадових

осіб не допускається, за винятком випадків, що передбачені зазначеним федеральним законом. Держава забезпечує дотримання прав та законних інтересів громадських об'єднань, здійснює підтримку їх діяльності, законодавчо врегульовує надання їм податкових та інших пільг і переваг. Державна підтримка може виражатися у вигляді цільового фінансування окремих програм громадських об'єднань за їх заявками (державні гранти); укладення будь-яких видів угод, у тому числі на виконання робіт та надання послуг.

Відповідно до розглянутого закону громадським об'єднанням призначені дві форми їх створення. Так, відповідно до ст. 18 Закону рішення про створення громадського об'єднання, затвердження його статуту та формування керівних і контрольно-ревізійних органів приймається на з'їзді чи загальних зборах. З моменту прийняття таких рішень громадське об'єднання вважається створеним: здійснює свою головну діяльність, набуває прав та бере на себе обов'язки, передбачені названим федеральним законом (окрім прав юридичної особи). Правоздатність громадського об'єднання як юридичної особи виникає з моменту державної реєстрації даного об'єднання. Таким чином, у Росії можуть створюватися громадські об'єднання, які не є юридичними особами.

Прикладом діяльності антикорупційної громадської організації, створеної в РФ у формі громадської організації без заснування юридичної особи, є „Громадська Рада антикорупції” („ОСА”). Ця громадська організація була створена у 2003 р. силами загальноросійської громадської організації „ОПОРА РОССИИ”, Національного антикорупційного комітету, Антикорупційного центру та Фонду „ИНДЕМ”.

Антикорупційною громадською організацією Росії, що створена у формі громадської організації без заснування юридичної особи, є також „Національний антикорупційний комітет”. Його головна мета – консолідація сил громадянського суспільства для протидії корупції в Російській Федерації.

Таким чином, проведений аналіз досвіду діяльності громадських об'єднань у сфері протидії корупції без заснування юридичної особи свідчить, що такі організації є рушійною силою для проведення загальнодержавних антикорупційних кампаній, однак, з іншого боку, держава не може здійснювати повний контроль за легітимністю діяльності таких організацій, що виявляється насамперед у відсутності державної реєстрації цих суб'єктів.

Другим базовим законом, що регламентує діяльність громадських організацій, у тому числі і антикорупційної спрямованості, є Федеральний Закон „Про некомерційні організації”, прийнятий 8 грудня 1995 р., який визначає правове положення, порядок створення, діяльності, реорганізації та ліквідації некомерційних організацій як юридичних осіб, а також можливі форми їх підтримки органами державної влади

та місцевого самоврядування.

Згідно зі ст. 2 цього Закону некомерційною є організація, що не має основною метою своєї діяльності вилучення прибутку, що не розподіляється між її учасниками. Некомерційні організації можуть створюватися для досягнення соціальних, благодійних, культурних, освітніх наукових та управлінських цілей, захисту прав і законних інтересів громадян та організацій, вирішення спорів та конфліктів, надання юридичної допомоги, а також з іншою метою, спрямованою на досягнення суспільних благ [11].

Так, у листопаді 2006 р. в м. Нижній Новгород було створено некомерційну організацію „Приволжський фонд із реалізації антикорупційних програм і програм економічної безпеки” – Фонд Антикорупція. Фонд Антикорупція створений як структура громадського профілю, яка займається предметним вивченням проблем корупції і протидії цьому фактору. Головний напрямок діяльності Фонду – оптимізація правоохоронної і судової практики, яка спрямована на виявлення і припинення корупційної діяльності.

Здійснення аналізу діяльності громадських антикорупційних організацій та їх об'єднань у Російській Федерації дозволяє дійти висновку, що всі вони належать до некомерційних організацій, оскільки не мають на меті отримання прибутку.

Підтримка широкого залучення громадськості до боротьби з корупцією в країні знаходить своє відображення і в нормативно-правових актах глави держави. Так, Указом Президента РФ від 31 липня 2008 р. затверджено „Національний план протидії корупції”, відповідно до якого серед заходів щодо удосконалення державного управління з метою попередження корупції заплановано розробку оптимальної системи взаємодії інститутів громадянського суспільства і засобів масової інформації з державними органами, виключаючи можливість неправомірного втручання в діяльність державних службовців [12].

Отже, на сьогодні в Російській Федерації вже накопичено досвід діяльності громадських організацій як стосовно аналізу та моніторингу корупції, так і реалізації окремих антикорупційних проектів у різних регіонах держави при підтримці органів державної влади.

Наміри щодо протидії корупції задекларовано і в інших країнах СНД. Таку тенденцію було зафіксовано Світовим банком, який ще у 1997 р. склав список країн і територій, що „співробітничать у боротьбі з корупцією”, який у цілому налічував 47 держав. До цього списку з-поміж пострадянських країн потрапили Вірменія, Азербайджан, Грузія, Казахстан, Латвія і Молдова [13].

Серед зазначених країн розвиток інститутів громадянського суспільства та його вплив на стан протидії корупції спостерігається в Азербайджані. Для активізації громадськості в антикорупційних процесах та

пробудження громадської думки в цій країні створено потужну неурядову громадську організацію „Фонд боротьби з корупцією”. Головною прерогативою діяльності організації є проведення досліджень у сфері протидії корупції. Для досягнення поставленого завдання проводяться різні заходи: дослідження, семінари, конференції – з метою виявити реальний стан рівня корупції в азербайджанському суспільстві [14].

Фонд боротьби з корупцією Азербайджану бере активну участь у законопроектній роботі. У червні 2005 р. Фонд провів презентацію проекту поправок і пропозицій до Закону „Про боротьбу з корупцією в Азербайджанській республіці” в міжнародному Прес-центрі. Проект був репрезентований у зв’язку з необхідністю ліквідації недоліків у вищезазначеному законі і з метою його приведення до міжнародних стандартів. Також у 2007 р. проведено антикорупційну експертизу проекту Закону „Про освіту” та надано пропозиції до чинного закону.

На початку 2008 р. при підтримці Комісії з боротьби з корупцією Азербайджанської Республіки Фондом розпочато реалізацію ще одного проекту під назвою „Антикорупційне просвітництво і віртуальний центр консультацій”. Проект реалізовувався протягом одного року в 12 регіонах держави. Його основна мета – інформувати громадськість про прийняту „Національну стратегію з підвищення прозорості і боротьби з корупцією” і поряд з підвищенням рівня просвітництва населення допомогти її реалізації.

Таким чином, громадськість Азербайджану активно використовує новітні технології для протидії корупції, залучаючи при цьому до своєї роботи міжнародні спонсорські організації, що дозволяють втілити в життя заплановані проекти.

Казахстан був однією з перших країн СНД, яка прийняла Закон „Про боротьбу з корупцією”, що дало правову основу для викорінення цього явища [15]. Однак активні кроки щодо протидії корупційним проявам глобального рівня розпочалися у країні декілька років тому. Відповідно до Указу Президента Республіки від 5 січня 2005 р. № 534 „Про державну програму боротьби з корупцією на 2001 – 2005 роки” боротьба з корупційними проявами набула системного і комплексного характеру [16]. Протидія корупції в Казахстані визначена як один із основних пріоритетів державної політики, що потребує залучення до такої діяльності громадськості. Про це свідчить затвердження „Державної програми боротьби з корупцією на 2006 – 2010 роки” [17]. Метою програми є зниження рівня корупції у всіх сферах життєдіяльності шляхом підвищення ефективності координації діяльності державних органів та інститутів громадянського суспільства.

Постійно діючим та реально дієвим у країні є Громадський фонд „Транспаренси Казахстан”, що заснований у вересні 1999 р. Це неурядова некомерційна громадська організація, головною метою якої,

відповідно до статуту, є підвищення громадської свідомості щодо важливості боротьби з корупцією в Казахстані шляхом сприяння розвитку структур громадянського суспільства за допомогою освіти, виховання, професійної підготовки і правового захисту [18]. До статутних завдань Фонду віднесено: організацію та проведення економічних, правових та гуманітарних досліджень; організацію досліджень із питань розвитку взаємодії з владою організацій громадської ініціативи; сприяння громадянам та організаціям у реалізації їх конституційних прав та свобод; проведення експертиз чинних нормативно-правових актів, а також їх проектів за запитами зацікавлених організацій; вивчення зарубіжного досвіду боротьби з корупцією.

Нормативне забезпечення діяльності громадських організацій Казахстану у сфері протидії корупції здійснюється за аналогією з Російською Федерацією. Законодавчим органом держави прийнято Закон Республіки Казахстан „Про громадські об'єднання” від 31 травня 1996 р. № 3-1 та Закон Республіки Казахстан „Про некомерційні організації” від 16 січня 2001 р.

Таким чином, на теренах Співдружності Незалежних Держав набирає своєї активності такий інститут громадянського суспільства, як громадські організації, що декларують свою антикорупційну спрямованість. Це зумовлюється демократичними процесами, які поступово відбуваються на пострадянському просторі, а також невідворотною необхідністю залучення громадськості до протидії цьому антисоціальному явищу.

У рамках аналізу діяльності громадськості у країнах Східної Європи особливої уваги заслуговують держави, які досягли певних успіхів у протидії корупції. До них слід віднести Республіку Польщу, Словацьку Республіку, Чехію.

У Польщі особливу роль у сфері формування негативного ставлення до корупції відіграють польські неурядові організації. У країні діє відділення „Transparency International”. Крім того, найбільш активною неурядовою організацією в цій сфері є «Фонд Баторія», який з 2000 р. здійснює програму „Проти корупції”, а також співпрацює в рамках Антикорупційної коаліції неурядових організацій [19]. Фонд разом з Антикорупційною коаліцією НГО та польською неурядовою організацією „FIDE” (Форум-Інтеграція-Демократія-Європа) [20] активно займається роботою, спрямованою на громадське просвітництво. Неурядові організації взяли на себе обов'язок здійснення постійного моніторингу, так званого „watch dog”. Це перевірка того, чи діють органи центральної влади та місцевого самоврядування відповідно до законів та стандартів демократії. Так, Фонд Баторія проводив великий моніторинг способів фінансування президентської передвиборчої кампанії, а потім кампанії перед виборами в органи місцевого

самоврядування, де було виявлено низку недоліків.

Досвід боротьби з корупцією у Словаччині свідчить про ефективність залучення громадськості до боротьби з корупцією. З метою отримання інформації про посадові злочини та локалізації цього явища в правоохоронних структурах встановлено спеціальну телефонну лінію, якою громадяни країни можуть повідомляти про відомі їм протиправні дії правоохоронців. Одночасно в міжнародній інформаційній мережі Інтернет створено веб-сторінку, де бажаючі можуть висловити свої пропозиції щодо необхідних заходів з боротьби з корупцією в державних установах [21]. Важливу роль у боротьбі з корупцією відіграють національні програми боротьби з корупцією, прийняті урядами багатьох держав світу. Першочергову увагу в цих програмах приділено створенню механізмів та системи ефективного контролю, в тому числі і за роботою недержавних організацій та широкого спектра незалежних ЗМІ. Так, у Словаччині діє „Національна програма по боротьбі з корупцією – 2000”. Метою цього документа є висунення концепції боротьби з корупцією, визначення методів та засобів, які необхідні для перемоги в цій боротьбі. Зазначений документ було представлено на всенародне обговорення для того, щоб у його удосконаленні взяли участь усі верстви населення – громадяни, неурядові організації, засоби масової інформації, підприємці та посадові особи.

Окремий розділ Програми по боротьбі з корупцією присвячений неурядовим організаціям. Їх головними завданнями визначено такі: 1) контроль за процесами корупції (у сфері державних закупівель); 2) участь у наданні громадськості інформації про боротьбу з корупцією (інформування громадськості про досягнуті результати, відкриття дискусійної групи в мережі Інтернет); 3) участь у проведенні та підготовці незалежних експертних оцінок (наприклад, розробка версії Кодексу поведінки державного чиновника).

Відповідно до програми, її успіх неможливий також без створення широкого громадського антикорупційного союзу, заснованого на принципах партнерства уряду з неурядовими організаціями.

Антикорупційні громадські рухи дістали свого розвитку і в країнах Прибалтики. Сьогодні активно розвивається і діє товариство в підтримку суспільних благ – „Суспільство за прозорість – DELNA”. Це неурядова організація, головною метою якої є сприяння формуванню демократичного суспільства за допомогою відкритості інформації і викоринення корупції [22].

Розглядаючи громадські ініціативи у сфері протидії корупції країн Західної Європи, на наш погляд, слід дослідити позитивний досвід діяльності окремих держав, що входять, за рейтингом міжнародної неурядової організації „Транспаренсі Інтернешнл”, в першу двадцятку найбільш некорумпованих у світі, а саме: Швеції, Нідерландів та Данії.



У таких країнах, як Швеція, Нідерланди та Данія, корупція на низовому рівні майже відсутня. Корупція сприймається урядами цих країн як серйозна проблема національної безпеки. При цьому вона розглядається як внутрішня та зовнішня загроза.

Система боротьби з корупцією в Нідерландах охоплює такі процедурні та інституціоналізовані заходи: постійна звітність і гласність у питаннях виявлення корупції і обговорення наслідків – покарань за корупційну діяльність; розробка системи громадського моніторингу можливих точок виникнення корупційних дій у державних організаціях і суворого контролю за діяльністю осіб, що знаходяться в цих точках, за допомогою участі громадськості; всі матеріали, пов'язані з корупційними діями, якщо вони не зачіпають систему національної безпеки, в обов'язковому порядку стають доступними громадськості; велику роль у боротьбі з корупцією відіграють засоби масової інформації, які обнародують випадки корупції і часто проводять незалежні розслідування.

Разом з цим до боротьби з корупцією у європейських державах активно залучаються різні громадські організації. Зокрема, у Швеції незалежним моніторингом за рівнем корумпованості в тих чи інших сферах суспільства займається створена в 1994 р. громадська організація „Демократичний аудит”, яка об'єднує в собі провідних шведських політологів, економістів та інших науковців. Поряд із моніторингом стану розвитку демократичних свобод у шведському суспільстві, ця організація займається також вивченням специфічних питань, у тому числі пов'язаних із боротьбою з корупцією.

У центрі комплексної стратегії боротьби з корупцією, що проводить уряд США, знаходиться стабілізація громадянського суспільства шляхом здійснення програм у галузі антикорупційного просвітництва та підвищення рівня громадянської свідомості з метою збільшення впливу громадськості на роботу державних органів. Залучення громадськості та населення у США активно здійснюється шляхом проведення різних спеціалізованих програм. Згідно з дослідженнями сучасних науковців, у Сполучених Штатах нараховується близько шестисот різних програм взаємодії правоохоронних органів з населенням, у тому числі з метою протидії корупції. Особи, що володіють будь-якою інформацією про злочин, можуть повідомити про це поліції анонімно за телефоном. За присвоєним для забезпечення безпеки номером виплачується грошова винагорода, якщо передані відомості виявилися корисними для розслідування злочину [23].

Серед громадських ініціатив у сфері протидії корупції у США слід назвати громадську організацію „Freedom House”, що активно розвивається та діє з 70-х рр. ХХ ст. Вона набула значного авторитету і популярності завдяки цілій низці комплексних наукових розробок в економічній, політичній і соціальній сферах. „Freedom House” (FH)

періодично представляє свої матеріали в рамках таких розробок: „Свобода в світі” (Freedom in the World), „Свобода преси” (Press Freedom Survey), „Транзитні суспільства” (Nations in Transit), „Монітор свободи” (Freedom Monitor), „Століття демократії” (Democracy’s Century) та ін. Специфікою методик „FH” є розподіл держав за декількома категоріями – „Вільна”, „Частково вільна” і „Невільна” [24].

**Висновок.** Проведення аналізу особливостей участі громадськості у протидії корупції в країнах СНД, країнах Центральної Європи та країнах з високим рівнем демократії дозволяє виокремити передовий досвід та визначити шляхи його запровадження в Україні. По-перше, громадські організації України, що діють у сфері протидії корупції, за своїм правовим статусом слід віднести до неурядових (недержавних), некомерційних організацій. Це дозволить відокремити їх від впливу та участі в засновництві з боку державних інституцій, а також визначитися з основною метою створення. По-друге, пріоритетними напрямками діяльності громадських організацій у сфері протидії корупції слід визначити: надання юридичної допомоги особам, які постраждали від корупції; здійснення громадського контролю за діяльністю влади; здійснення просвітницької та інформаційної антикорупційної кампанії; проведення громадської експертизи нормативно-правових актів; участь у законопроектній роботі; проведення досліджень та заходів з використанням високих інформаційних технологій; сприяння державним органам у проведенні заходів антикорупційного змісту. По-третє, діяльність громадських організацій у сфері протидії корупції повинна супроводжуватися підтримкою з боку держави. Державна підтримка може виявлятися у вигляді цільового часткового фінансування окремих суспільно корисних проектів та програм громадських організацій, проведення державних грантів, а також наданні грошових премій та винагород за активну співучасть із правоохоронними органами. По-четверте, для поглиблення діалогу між громадськістю та владою у сфері протидії корупції необхідним фактором у цій діяльності є забезпечення безумовного оперативного реагування органів влади на інформацію про факти корупції, що надається громадськими організаціями, з обов’язковим звітом про виконані дії.

#### ***Бібліографічні посилання***

1. Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011 – 2015 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. № 1240 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 94. – С. 128.
2. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки: Указ Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1001 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 83. – С. 33.
3. Про першочергові заходи з реалізації Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції": Указ Президента України від 05 жовтня 2011 р. № 964 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 79. – С. 19.
4. Боротьба з корупцією: міжнародний досвід і його актуальність для України: Матеріали наук.-практ. конф. – Дніпропетровськ, 2007.

5. *Итшаков С.М.* Зарубежная криминология. – М., 1997.
6. План действий по борьбе с коррупцией для Армении, Азербайджана, Грузии, Российской Федерации, Таджикистана и Украины: 5-я ежегодная встреча сети по борьбе с коррупцией для стран с переходной экономикой (г.Стамбул, Турция, 10 сентяб. 2003 г.), [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.sum.org.ua/anti-corruption.htm>.
7. Общественный Комитет по противодействию коррупции [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.tpp.nnov.ru>.
8. Межрегиональное общественное объединение “Общественный антикоррупционный комитет” [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://stopcorruption.ru/8.0.html>.
9. Межрегиональное общественное антикоррупционное движение “Народный контроль” [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.gani.ru>.
10. Об общественных объединениях: Федеральный Закон Российской Федерации от 19 мая 1995 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/popular/obob/76\\_7.html](http://www.consultant.ru/popular/obob/76_7.html).
11. О некоммерческих организациях: Федеральный Закон Российской Федерации от 12 января 1996 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.roskodeks.ru/cat/1190187136/form\\_info\\_doc/1192727063/index.html](http://www.roskodeks.ru/cat/1190187136/form_info_doc/1192727063/index.html).
12. Об утверждении Национального плана противодействия коррупции: Указ Президента Российской Федерации от 31 июля 2008 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/text/docs/2008/07/204857.shtml>.
13. Doig A. Good Government and Sustainable Anti-corruption Strategies: A Role for Independent Anti-corruption Agencies? In Rick Staphenurst and Kpundeh, eds. Fighting Corruption: Lessons of Experience. EDI Seminar Series. – Washington, 1997.
14. Общественная организация “Фонд борьбы с коррупцией в Азербайджане” [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.aznocorruption.org>.
15. О борьбе с коррупцией: Закон Республики Казахстан от 2 июля 1998 г. // Ведомости Парламента Республики Казахстан. – 1998. – № 15. – Ст. 209.
16. Государственная программа борьбы с коррупцией на 2001–2005 годы: Указ Президента Республики Казахстан от 5 января 2001 г. № 534 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=00548&ogl=all>.
17. О Государственной программе борьбы с коррупцией на 2006–2010 годы: Указ Президента Республики Казахстан от 23 декабря 2005 г. № 1686 [Электронный ресурс] // Казахстанская правда. – 2005. – № 356. – Режим доступа: <http://www.kazembassy.by/econom/corruptsia.html>.
18. Общественный Фонд «Транспаренси казахстан» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.transparencykazakhstan.org](http://www.transparencykazakhstan.org).
19. Неправительственная общественная организация “Против коррупции” [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://rus.ngo.pl/wiadomosci/323968.html>.
20. Польская неправительственная организация "Форум Интеграция – Демократия – Европа" (FIDE) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.stq.ru/news/nbr.php?ELEMENT\\_ID=3866](http://www.stq.ru/news/nbr.php?ELEMENT_ID=3866).
21. Міжнародний досвід щодо запобігання та протидії корупції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.guds.gov.ua/>
22. Громадська організація “Суспільство за прозорість – DELNA” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.delna.lv](http://www.delna.lv).
23. Взаємодія інститутів громадянського суспільства та органів охорони правопорядку в Україні і зарубіжних країнах: порівняльний аналіз: Монографія / В.М. Бесчастний, О.В. Філонов, В.М. Суботін, С.М. Пашков. – Донецьк, 2006.
24. Громадська організація “Freedom House” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org).

**О.Г. Комісаров**

кандидат юридичних наук, доцент  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.951

## РОЛЬ ТА МІСЦЕ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ВЛАДИ У СУЧАСНОМУ ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Надано оцінку ролі та місця інформаційної влади в управлінні державою. Визначено перспективи появи органів інформаційної влади в умовах інформаційного суспільства.

*Ключові слова:* інформація, інформаційне суспільство, інформаційна влада.

Дана оценка роли и места информационной власти в управлении государством. Определяются перспективы появления органов информационной власти в условиях информационного общества.

*Ключевые слова:* информация, информационное общество, информационная власть.

The estimation of role and place of informative power is given in a government. The prospects of appearance of organs of informative power are certain in the conditions of informative society.

*Keywords:* information, informative society, informative power.

**Постановка проблеми.** Традиційним об'єктом державного управління є забезпечення оптимальних організаційних умов будь-якої спільної діяльності людей, спрямованої на досягнення певного результату. При цьому навіть ініціативна, самостійна діяльність окремої особи вимагає отримання певної оцінки з боку оточуючих на будь-якому етапі її здійснення, яка, у свою чергу, містить ознаки владного впливу та відбувається у системі відносин «влада-підпорядкування». В умовах інформаційного суспільства такий об'єкт трансформується у певний вид інформаційної діяльності, спрямований на створення сукупності інформаційних ресурсів та їх об'єднання в окремому документі, а спільна діяльність людей та її результати, відповідно, ставляться у залежність від появи та «якості» такого документу, що породжує явище «інформаційної влади» та вимагає його суспільно-політичної та правової оцінки.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** У працях В. Бебика, Н. Власенко, О. Гриценко, В. Іванова, Т. Костецької, О. Литвиненко, Г. Почепцова, І. Слісаренко, О. Сосніна, Д. Швеця, Т. Шульги, Д. Яковлева та інших сучасних дослідників піддані глибокому аналізу зміни, що відбуваються у співвідношенні влад, виявлені місце і роль інформаційної влади у демок-

ратичному суспільстві. Однак переважна більшість таких робіт була опублікована з метою висвітлення політичного впливу інформаційної влади і насамперед її головних носіїв – засобів масової інформації (ЗМІ) – на всі сфери суспільного життя, їх сприянню розвиткові процесів глобальної демократизації тощо. З переходом до розбудови інформаційного суспільства в Україні й оновлення основних засад інформаційного законодавства більшість зроблених висновків втратили актуальність та потребують перегляду.

**Мета** нашої статті – на основі аналізу основних поглядів на явище інформаційної влади, основних інститутів державного управління, державної інформаційної політики та чинного законодавства визначити роль і місце інформаційної влади в управлінні державою в умовах інформаційного суспільства.

**Виклад основного матеріалу.** Технічний прогрес ХХ століття та здійснення у його другій половині технологічних проривів у сфері комунікації та інформатизації викликали необхідність надання суспільно-політичної та правової оцінки впливу нових процесів на свідомість людини, її внутрішній світ, поведінку, ставлення до суспільних і державних інститутів та світосприйняття загалом. На основі праць Дж. Гелбрейта, Д. Белла, Е. Тоффлера, М. Кастельса, М. Маклюена та інших піонерів теорії постіндустріального суспільства було зроблено узагальнюючий висновок щодо завершення процесу детальної фрагментації суспільства, індивідуалізації оточуючого середовища, до яких у силу своїх переваг – безкінечності, загальнодоступності, демократичності – привели знання та інформація. При цьому одним із наслідків завершення зазначеного процесу прийнято вважати залежність сили, багатства і, врешті-решт, функціонування влади від наявності інформації, поєднаної у системі знання. Таким чином, логічним виглядає висновок щодо можливості суттєвих змін у формі та сутності влади, владних інституцій, управлінських відносин, здійснюваних під впливом індустрії знання та інформації, остаточного перетворення останніх на визначальний фактор функціонування влади та владних відносин, з одного боку, та найбільшу «гарантію» існування спільної діяльності, суспільства та управління, а також владних відносин – з іншого.

У вітчизняній адміністративно-правовій науці спільна діяльність людей переважно тлумачиться як основа формування суспільства та появи в ньому організаційних відносин, спрямованих, у свою чергу, на забезпечення спільної праці людей і підвищення її продуктивності, та позначається за допомогою поняття «соціальне управління». Як вказував В. Авер'янов, поняття «соціальне управління» служить саме для позначення сукупності реально існуючих управлінських відносин, які визначають сутність управління як суспільного феномена [1, с. 16]. Залежність виникнення управління та управлінських відносин від безпо-

середнього здійснення суспільної або спільної праці, на думку авторів монографії "Державне управління: теорія та практика", дала змогу не лише визначити їх відносно самостійне і своєрідне місце у будь-якій системі суспільної праці, а й вказала на необхідність пошуку специфічних особливостей правової регламентації цих відносин [1, с. 17].

Цілком підтримуючи цей висновок, звернемо увагу, що відмежування суспільно-управлінських відносин від інших явищ та процесів, притаманних державно-правовому життю, має цільовий характер, а цілеспрямованість процесів побудови окремих груп об'єктів (структур) через відмежування переважно виглядає як здійснення обґрунтованого суспільними потребами або іншою метою масштабування окремих об'єктів – організацію влади. Наприклад, у згаданій праці влада пов'язувалася із соціальною природою управлінських відносин, відповідно до якої відмежування набувало характеру їх структурування та визначення становища їхніх сторін на засадах владної субординації (підпорядкованості), яка, відповідно, розглядалася як втілення принципів «влада-підкорення» або «розпорядження-виконання» у системі «суб'єкт управління – об'єкт управління» [1, с. 17]. При цьому згадаємо, що змінюваність суспільних потреб і цінностей завжди виступає основою легітимації влади та використовується як інформаційне джерело під час революційних змін влади. Так, теорія раціональної бюрократії М. Вебера, на засадах якої побудовані державні інституції більшості сучасних країн, за своїм змістом є «раціоналізацією» (обґрунтуванням) способів обрання та легітимації одного з трьох основних типів влади: 1) раціонального, що ґрунтується на визнанні законності існуючих порядків та законному праві владної особи на здійснення розпоряджень; 2) традиційного, що заснований на віруванні у святість традицій та праві володарювати тих, хто отримав владу відповідно до цієї традиції; 3) харизматичного, що заснований на віруванні у надможливу святість, героїзм, геніальність або будь-які інші здібності лідера та його влади, які не отримують точного визначення або загального пояснення [2].

Звернемо увагу, що як М. Вебер та його послідовники, так і багато інших фахівців у галузі організації спільної діяльності людей, менеджменту та управління державою розробляли власні теорії, ґрунтуючись на здобутках західного капіталізму, та, відповідно, будували власні погляди, відштовхуючись від базових цінностей індустріального суспільства. Те ж саме слід зазначити й щодо базової, згідно зі змістом більшості конституцій країн світу, організаційної теорії – теорії розподілу влади на законодавчу, виконавчу та судову. Таким чином, на етапі інформатизації суспільства та держави ключові поняття «влада», «бюрократія», «управління», а також інститути, які складають сучасну систему управління, залишатимуться без суттєвих змін,

але вже з переходом суспільства до постінформатизаційного стану інституції інформаційного суспільства прогнозовано розпочнуть власну трансформацію в «інформаційну владу», «інформаційну бюрократію», «інформаційне управління» відповідно.

Зроблене припущення, безумовно, стосується й трансформації, яка відбувається в кожному із суспільних інститутів, змін, яких зазнає кожна суспільна структура, насамперед суб'єкти управління нею. Зазначимо, що нерівномірність та неодночасність таких перетворень зроблять неможливим подальше функціонування окремих структур та суб'єктів управління через відсутність зворотного зв'язку з об'єктом управління.

Термін «влада» у сучасній українській мові застосовується у чотирьох значеннях: 1) право керувати державою, політичне панування; 2) керівні державні органи; уряд; особи, що мають урядові повноваження; 3) право та можливість розпоряджатися, керувати ким-, чим-небудь; 4) (переносне) сила чого-небудь, могутність [3, с. 193]. При цьому в сучасних суспільно-політичних науках розповсюджене тлумачення поняття «влада» як форми соціальних відносин, що характеризує здатність здійснювати вплив на характер та напрямки діяльності людей, індивідів та соціальних груп завдяки економічним, ідеологічним та організаційно-правовим механізмам, а також за допомогою авторитету, традицій та насильства [4, с. 97]. На нашу думку, ключовим аспектом сучасної філософії влади слід визнати наявну у володаря можливість нав'язати свою волю незважаючи на незгоду індивіда чи групи (Ф. Ніцше), яку він отримав політичним шляхом (шляхом застосування спеціальної техніки захоплення – Н. Макіавеллі). При цьому влада стає інструментом володаря, а особливим інституційним видом влади виявляється «панування».

В. Бебик зазначає, що природа політики потребує опосередкованих форм спілкування та спеціальних засобів комунікації між різними носіями влади, державою та громадянами. Також, за позицією вказаного автора, «політична сфера суспільства ... потребує більшою мірою, ніж інші, спеціальних засобів інформаційного обміну, встановлення та підтримки постійних зв'язків між суб'єктами політики ... економічна сфера суспільства також потребує інформаційних обмінів щодо цін, технологій, патентів, проте ці обміни не мають таких комунікативних масштабів, бо основа функціонування економічної сфери – ринкове саморегулювання» [5]. При цьому В. Бебик звертає увагу, що глобальна інформатизація суспільства, широке впровадження нових інформаційних технологій (телебачення, комп'ютерних мереж, аудіо- та відеосистем) зробили актуальними розмови про інформаційну владу, та визначає останню як здатність власників інформації шляхом отримання, селекції, тлумачення, компонування та розповсюдження інформації впливати на формування суспільної свідомості, спонукати суб'єктів

політики та економіки до дій у заданому напрямі [5].

М. Каращук, досліджуючи вплив інформаційної влади на демократизацію суспільства, зазначає, що на межі ХХ – ХХІ ст. індустріально розвинені країни світу вступили в інформаційну стадію розвитку, позначену впровадженням інформаційних технологій, Інтернету, що привело до різкого підвищення політичного впливу інформаційної влади і передусім її головних носіїв – засобів масової інформації – на всі сфери суспільного життя, радикальним чином сприяло розвитку процесів глобальної демократизації [6, с. 2]. Інформаційна влада, за його твердженням, виступає як «системно-функціональна взаємодія, особливого роду зв'язок, який забезпечує здатність суб'єктів за допомогою цілеспрямованого поширення інформації реалізувати свої цілі, впливати на політичну поведінку людей ... відрізняється від звичайного інформування сталістю і асиметричністю впливу комунікатора на реципієнта, високим ступенем контролю за його поведінкою» [6, с. 3]. Однак зауважимо, що інструментальний підхід до тлумачення поняття «інформаційна влада» не дав можливості автору повною мірою розкрити сутність цього феномена та «примусив» спрощувати її зміст шляхом віднесення до інститутів влади активно діючих суспільних інституцій. Зазначимо, що саме категорія «активність» у генеруванні соціальної пам'яті нації, соціальних груп і особистостей, завдання інтерпретаційного змісту подіям, що відбуваються, була сприйнята автором як один із видів духовного впливу та передумова виділення інформаційної влади. Таким чином, розроблене під впливом теорії розподілу влади на законодавчу, виконавчу та судову поняття «інформаційної влади» не може містити характеристики влади як такої та є лише формалізацією інформаційного обміну між інститутами влади й суспільством. При цьому ЗМІ та інші представники інформаційної влади є лише каналом передавання повідомлень, який не може впливати на зміст та призначення самого повідомлення.

Як зазначено у Розділі А Резолюції Консультативної асамблеї Ради Європи № 428 «Стосовно Декларації про засоби масової інформації та права людини», преса та інші засоби масової інформації хоча, як правило, не є державними органами, виконують вельми важливу функцію в інтересах широкої громадськості. Для створення можливості виконання цієї функції в інтересах громадськості необхідно дотримуватися ряду принципів. [7] На підставі аналізу змісту Резолюції такими принципами слід визнати: 1) розповсюдження на ЗМІ свободи вираження власних думок; 2) доцільності й повноти передавання інформації, що становить суспільний інтерес; 3) вичерпності інформації про державні справи; 4) відсутності державного контролю за діяльністю ЗМІ; 5) здійснення цензури змісту інформації, що переда-



ється ЗМІ лише у межах, встановлених Європейською конвенцією про права людини; 6) захисту редакторської незалежності; 7) захисту від монополізації ЗМІ; 8) забезпечення можливості отримувати точну інформацію незалежно від країни її походження.

У ст. 2 Закону СРСР «Про пресу та інші засоби масової інформації», який досі залишається чинним, вказано, що під масовою інформацією розуміються публічно розповсюджені друковані, аудіо- та аудіовізуальні повідомлення і матеріали [8]. При цьому законодавець визначав, що ЗМІ (газети, журнали, теле- і радіопрограми, кінодокументалістика, інші періодичні форми публічного розповсюдження масової інформації) репрезентуються редакціями періодичної преси, теле- і радіомовлення (інформаційними агентствами, іншими установами, які здійснюють випуск масової інформації), функціями яких є обслуговування або представлення інтересів держави або народів. Також слід звернути увагу, що відповідно до ст. 21 згаданого Закону розповсюдження продукції ЗМІ відбувається з обов'язковим визначенням вихідних даних продукції (масової інформації); у свою чергу, відповідно до ст. 24 громадяни мають право на оперативне одержання через ЗМІ достовірних відомостей про діяльність державних органів, громадських об'єднань, службових осіб, а ЗМІ – одержання такої інформації від державних органів, громадських об'єднань і службових осіб. Таким чином, аналіз повноважень, що надавалися ЗМІ наприкінці ХХ ст., свідчить про те, що їх роль у тогочасному суспільстві не полягала в його управлінні або здійсненні суттєвого впливу на суспільні відносини. Одночасно ЗМІ залишалися суттєвим інструментом дозування кількості інформації та зведення сукупності останньої до рівня офіційних повідомлень, які публікувалися у режимі, встановленому ст. 23 Зазначеного Закону [8].

Прийняття у 1992 р. Закону України «Про інформацію» примусило переглянути модель «інформаційної влади», яка діяла на той час відповідно до зазначеного вище Закону СРСР, та викласти її у Законі України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» [9]. Аналізуючи зміст останнього, зазначимо, що з 1992 до 2011 р. (викладення Закону України «Про інформацію» у новій редакції) діяльність ЗМІ обмежувалася лише загальними принципами, викладеними у Законі, але не мала організаційно-розпорядчого впливу на суспільні відносини. Так, згідно з вимогами ст. 34 Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» громадяни України, юридичні особи і державні органи лише отримали право на оперативне одержання через друковані ЗМІ публічно поширюваної інформації про діяльність державних органів і організацій, об'єднань громадян та їх посадових осіб, а також інших відомостей, необхідних для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснен-

ня завдань і функцій, однак реалізація даного права не гарантувала отримання відомостей, що мали статус офіційного повідомлення та, відповідно, вимагала певної формалізації цієї інформації. До цього ж звернемо увагу на те, що запроваджені згідно з вимогами ст. 2 вказаного Закону принцип недопущення попереднього погодження повідомлень і матеріалів, які поширюються друкованими ЗМІ, а також заборона поширення повідомлень і матеріалів з боку посадових осіб державних органів, підприємств, установ, організацій або об'єднань громадян, крім випадків, коли посадова особа є автором поширюваної інформації чи дала інтерв'ю, фактично розділив ЗМІ на «офіційні» – канали передавання повідомлень від органів влади і управління, а також публікації (оприлюднення) нормативно-правових актів, – та «приватні» – ті, продукція яких супроводжується приміткою на кшталт «відповідальність за достовірність опублікованих відомостей несуть автори публікацій» або «думки авторів можуть не відповідати позиції редакції».

Остаточне формування національної моделі ЗМІ (інформаційної влади) відбулося завдяки викладенню у новій редакції Закону України «Про інформацію» [10], прийняттю Законів України «Про захист персональних даних» [11] та «Про доступ до публічної інформації» [12]. Відповідно до неї суб'єкт управління виступає не тільки як носій влади, але й як власник або розпорядник інформації, пов'язаної з нею, що фактично зняло питання ототожнення «інформаційної влади» та ЗМІ.

З урахуванням вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» інформація, що була ним отримана або створена в процесі виконання владних повноважень та обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у його володінні, відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях, визначається як публічна інформація або інформація, що становить суспільний інтерес, та є відкритою, крім випадків, встановлених Законом. Відповідно до цього визначення у ст. 13 зазначеного Закону закріплено як класифікацію розпорядників інформації, так і основні види інформації, що становить суспільний інтерес, як підставу прирівнювання будь-яких суб'єктів господарювання до розпорядників публічної інформації [12]. Таким чином, суб'єктами управління виступають: 1) суб'єкти владних повноважень (органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання); 2) юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим (стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів); 3) особи, якщо вони виконують делеговані повноваження су-

б'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг (стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків); 4) суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку, або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями (стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них, інформації про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту, аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян, іншої інформації, що становить суспільний інтерес).

Наявність у власності суб'єкта управління публічної чи суспільно необхідної інформації дозволяє розглядати його місце у системі «суб'єкт – об'єкт» як вищестояще, підтверджує розповсюджену тезу щодо вертикальності управлінських відносин та дозволяє припущення щодо ідентичності управлінських та інформаційних відносин, яке робилося багатьма представниками вчення про адміністративні правовідносини завдяки сприйняттю їх вертикальності як прояву субординації – основної, необхідної якості цих відносин.

Вбачається, що в умовах інформаційного суспільства відносини владної субординації, засновані на принципі «влада-підкорення», поступово мають зникати, натомість суттєвого поширення мають зазнати відносини інформаційної субординації як втілення принципів «допуску до інформації», «доступу до джерела інформації», «розпорядження інформацією», «цільового користувача інформації» тощо. Відповідно, органи інформаційної влади впливатимуть на повсякденну поведінку людей за допомогою цілеспрямованого поширення або застосування інформації. У свою чергу, кожен із цих органів, безумовно, матиме різні можливості, обсяги і силу впливу, обиратиме власний спосіб інформаційного впливу (спонукання до певних дій, запобігання невігідним діям, формування певного способу мислення, блокування прийняття рішення чи обрання способу поведінки тощо), що породжує необхідність класифікації таких органів або віднесення їх до певної гілки влади.

**Висновки.** Підсумовуючи викладене, зазначимо, що у системах законодавчої, виконавчої та судової гілок влади у практиці сучасного державного управління вже сформовано певні підсистеми, які відповідають за здійснення інформаційного впливу на суспільство – зв'язки з громадськістю та доступу до публічної інформації, але кожна з цих підсистем виконує лише ті функції, які притаманні відповідній гілці влади загалом та визначені у системі «противаг», що робить можливим їх віднесення до органів інформаційної влади лише у вузькому, приватному розумінні.

**Бібліографічні посилання**

1. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К., 1998.
2. Вебер Максимилиан // Википедия – свободная энциклопедия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%92%D0%B5%D0%B1%D0%B5%D1%80\\_%D0%9C%D0%B0%D0%BA%D1%81#.D0.9D.D0.B0.D1.83.D1.87.D0.BD.D0.B0.D1.8F\\_.D0.B4.D0.B5.D1.8F.D1.82.D0.B5.D0.BB.D1.8C.D0.BD.D0.BE.D1.81.D1.82.D1.8C](http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%92%D0%B5%D0%B1%D0%B5%D1%80_%D0%9C%D0%B0%D0%BA%D1%81#.D0.9D.D0.B0.D1.83.D1.87.D0.BD.D0.B0.D1.8F_.D0.B4.D0.B5.D1.8F.D1.82.D0.B5.D0.BB.D1.8C.D0.BD.D0.BE.D1.81.D1.82.D1.8C).
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови. – К. – Ірпінь, 2005.
4. Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. – М., 2001.
5. Бебик В.М. Політологія для політика і громадянина: Монографія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://politics.ellib.org.ua/pages-3665.html>.
6. Карацук М.Г. Інформаційна влада як чинник демократизації сучасного суспільства: Автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02. – К., 2006.
7. Стосовно Декларації про засоби масової інформації та права людини: Резолюція Консультативної асамблеї Ради Європи № 428 від 23.01.1970 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_107](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_107).
8. Про пресу та інші засоби масової інформації: Закон СРСР від 12.06.1990 № 1552-І [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v1552400-90>.
9. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні: Закон України від 16.11.1992 № 2782-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2782-12>.
10. Про внесення змін до Закону України «Про інформацію»: Закон України від 13.01.2011 № 2938-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2938-17>.
11. Про захист персональних даних: Закон України від 01.06.2010 № 2297-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2297-17>.
12. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2939-17>.

Надійшла до редакції 06.02.2012

**Д.В. Лісний**

кандидат юридичних наук  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.922

## ДО ПИТАННЯ ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ СТУДЕНТІВ В УКРАЇНІ

Розглянуто питання адміністративної відповідальності студентів в Україні та визначено її особливості.

**Ключові слова:** студент, адміністративна відповідальність, суб'єкт, правопорушення.

Рассматривается административная ответственность студентов в Украине и определяются её особенности.

**Ключевые слова:** студент, административная ответст-

*венность, субъект, правонарушение.*

The present article deals with the administrative responsibility of students in Ukraine and its features are determined.

**Keywords:** *student, administrative responsibility, subject, offense.*

**Постановка проблеми.** Щорічно велика кількість населення України стає учасником адміністративно-деліктних відносин. Незважаючи на удосконалення вітчизняного адміністративно-правового масиву, кількість порушень норм адміністративного права зберігає тенденцію до збільшення.

Серед суб'єктів вчинення правопорушень особливої уваги, з огляду на вікові особливості їхньої психіки, що сприяють антисуспільним проявам (акцентуація характеру, реакція групування, реакція емансипації, почуття дорослості, прагнення до самоствердження, емоційна неврівноваженість, підвищена збудливість, максималізм тощо), заслуговують неповнолітні особи.

Результати соціологічних опитувань свідчать, що основними причинами вчинення правопорушень та злочинів молодь визначила: вплив вулиці – 33,4 %, важке матеріальне становище – 26,6 %, незнання законів – 20% [1].

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Проблеми юридичної відповідальності неповнолітніх розглядалися у працях представників різних спеціальностей. Так, можна назвати роботи таких фахівців у галузі адміністративного права та теорії управління, як В.Б. Авер'янов, О.О. Алексєєв, О.Б. Андрєєва, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, К.Л. Бугайчук, А.С. Васильєв, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, Є.В. Додін, Л.В. Коваль, Р.А. Калюжний, Я.М. Квітка, А.Т. Комзюк, В.К. Колпаков, С.П. Котелечук, Є.В. Курінний, Д.М. Лук'янець, О.Ф. Скакун, О.І. Остапенко, В.П. Петков, С.Г. Поволоцький, М.М. Тищенко, О.Л. Чернецький та інші.

Особливу соціально-демографічну групу становить студентство, тобто особи, які навчаються у вищих навчальних закладах.

Як правило, більшість студентів не орієнтується в адміністративно-деліктному законодавстві України, що дозволяє стверджувати факт необізнаності цієї групи в питаннях притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень. Виходячи з цього, для забезпечення законності у правозастосовчій практиці і належного правового захисту відповідної категорії осіб, нами вбачається за доцільне розглянути проблемні питання щодо адміністративної відповідальності студентів в Україні.

**Метою** нашої статті є розгляд адміністративної відповідальності студентів в Україні із визначенням її особливостей.

Реалізація зазначеної мети передбачає вирішення таких завдань:

- а) визначення змісту поняття „студент”;
- б) виокремлення суб’єктивних і об’єктивних причин та умов вчинення ними адміністративних правопорушень;
- в) окреслення особливостей адміністративної відповідальності студентів.

**Виклад основного матеріалу.** На сьогоднішній день проблема правопорушень неповнолітніх є і залишається однією з найгостріших проблем українського суспільства. над пошуком шляхів її вирішення працює широке коло фахівців різних наукових галузей: кримінології, юриспруденції, психології, педагогіки,

соціальної педагогіки, соціології, правознавства тощо [2].

Торкаючись першого завдання дослідження, зазначимо, що поняття „студент” походить з латинської мови (лат. *studentis* – „ретельно працюючий”, „такий, що займається”), учень вищого (у деяких країнах і середнього) навчального закладу [3].

Як зазначив польський вчений Ян Карліцький, студентська молодь – це люди, які, образно кажучи, вчаться на інтелігентів. Тобто ці юнаки і дівчата є найбільш динамічною частиною суспільства. Діти робітників, селян, службовців сьогодні стали окремою соціальною групою, яка має свій статус, свій менталітет, свої політичні уподобання, свій погляд на державу, в якій їм жити і працювати. Студенти глибше, емоційніше переживають процеси в суспільстві. У час, коли розбудовується наша незалежна держава, роль високоосвіченої прогресивної молоді значно зростає. Студентство – це майбутнє нації, провідник соціальних змін, економічного та технічного прогресу [4].

Відповідно до ст. 53 Закону України „Про вищу освіту” від 17 січня 2002 р. особами, які навчаються у вищих навчальних закладах, є студенти (слухачі). Студент (слухач) – це особа, яка в установленому порядку зарахована до вищого навчального закладу і навчається за денною (очною), вечірньою або заочною, дистанційною формою навчання з метою здобуття певного освітнього та освітньо-кваліфікаційного рівня [5, с. 1].

Поняття „студентство” і поняття „неповнолітні особи” не є тотожними. Відповідно до Закону України „Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні” неповнолітні визначені як громадяни України віком до 18 років. У свою чергу, молодь, молоді громадяни – громадяни України, віком від 14 до 35 років [6]. Зазначений віковий критерій неповнолітніх осіб – до 18 років – закріплено і в ряді інших нормативно-правових джерел, зокрема: Закон України „Про охорону дитинства”, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Конвенція ООН „Про права дитини”.

Таким чином, з одного боку, студентами можуть бути неповнолі-

тні особи, що навчаються у вищих навчальних закладах. В такому випадку поняття „неповнолітні особи” буде ширшим. З іншого – навчатися і бути студентами можуть особи, старші за 18 років, які вже не підпадають під категорію неповнолітніх.

Що стосується виокремлення суб’єктивних і об’єктивних причин і умов вчинення ними адміністративних правопорушень, то ми підтримуємо думку О.Ю. Прокопенка про те, що причини та умови адміністративних правопорушень слід розглядати з позиції об’єктивного та суб’єктивного, що буде відображати найбільш ясну картину детермінації адміністративних проступків, бо всі теорії причин та умов правопорушень виходять або з об’єктивних соціальних причин (Е. Дюркгейм, Е. Сазерленд, К. Мертон, А. Кетле), або з суб’єктивних (Ч. Ломброзо, З. Фрейд, Е. Кречтер, Е. Хутон) [7].

Як слушно вказує А.Ф. Зелінський, причинами злочинності є суб’єктивні фактори: психічна неврівноваженість, низькі пристрасті, агресивність, бездуховність, безкультурність, шкідливі звички, конформізм, морально-психологічний стан суспільства [8, с. 47]. Вчений також поділяє умови злочинності на дві групи: об’єктивні соціальні протиріччя, які не залежать від свідомості людей (безробіття, економічні кризи тощо), та суб’єктивні, що залежать від свідомості людей (пияцтво, наркотики, незаконна міграція, низька ефективність роботи правоохоронних органів) [9, с. 52].

Ми вважаємо, що причини та умови злочинності є цілком притаманними і адміністративним правопорушенням, адже відображають загальну суть, що виражається у порушенні норм права.

Т.І. Шанскова називає основними причинами правопорушень неповнолітніх такі: 1) соціально-економічні: зубожіння населення; відсутність цивілізованих ринкових відносин; розвиток тіньової економіки; зростання в суспільстві соціальної напруги, рівня безробіття, зокрема серед молоді. 2) несприятливе сімейне оточення; 3) проблеми у взаємостосунках неповнолітнього в шкільному середовищі; 4) негативний вплив позашкільного середовища: скорочення системи закладів дозвілля для неповнолітніх призводить до незайнятості вільного часу дітей та підлітків; 5) вікові особливості психіки підлітків, які сприяють антисуспільним проявам; 6) біологічні та генетичні причини вчинення неповнолітніми правопорушень: порушення роботи ферментативної та гормональної систем організму; вроджені психопатії; мінімальні мозкові дисфункції внаслідок органічного враження головного мозку; 7) екологічні – негативний вплив факторів природного середовища [2].

О.С. Цокур звертає увагу на те, що оскільки в студентському віці (20 – 25 років) зберігається яскраво виражена спрямованість на одержання вищої освіти й цікавої роботи, то в систему їх суспільних влас-

тивостей включаються плани щодо наступного життєвого шляху та професійної кар'єри, що зумовлює спрямування мотивів й цілей їх діяльності. Актуальним для цієї вікової групи залишається пошук коханої людини, вірних друзів і проблема створення власної сім'ї. Разом з тим у цьому віці підсилюється установка на гарні житлові умови, матеріальну забезпеченість, тому що більшість студентів приступає до створення своєї сім'ї [10, с. 60].

Керуючись викладеним, причини і умови вчинення студентами адміністративних правопорушень ми формально поділяємо на два типи – внутрішні і зовнішні. Відповідно, внутрішні стосуються суб'єктивних факторів, а зовнішні – об'єктивних.

Третім завданням є визначення особливостей притягнення студентів до адміністративної відповідальності. Одразу необхідно зупинитися на двоаспектності адміністративної відповідальності студентів. Так, студенти віком від 16 до 18 років є неповнолітніми особами, тобто спеціальними суб'єктами адміністративної відповідальності, а студенти, старші за 18 років – несуть адміністративну відповідальність на загальних підставах.

А.А. Харенко пропонує визначати адміністративну відповідальність неповнолітніх (спеціальних суб'єктів) як примусове застосування суддями районних, районних у місті, міських чи районних судів заходів впливу, а в деяких випадках і адміністративних стягнень, які тягнуть за собою для цих осіб обтяжливі наслідки, як правило, морального характеру і накладаються на підставах і в особливому порядку, встановлених нормами адміністративного права [11, с. 171].

Як зазначає Р.В. Кимлик, аналіз окремих статей Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) свідчить про те, що особа може бути суб'єктом адміністративного проступку лише по досягненні нею певного віку, з якого вона, на думку законодавця, на момент скоєння проступку повинна володіти таким рівнем свідомості, фізичного та психічного розвитку, що дозволяє їй правильно оцінити суспільну значимість і сенс вчиненого правопорушення. Згідно зі ст. 12 КУпАП адміністративній відповідальності підлягають особи, яким на момент вчинення протиправного діяння виповнилося 16 років, а іноді – лише тоді, коли особа досягла повноліття – 18 років (наприклад, ст. 207, 211 КУпАП тощо). Тобто не будь-яка особа, яка вчинила адміністративний проступок, визнається його суб'єктом з точки зору складу цього проступку. Законодавством передбачені й такі випадки, коли особа фактично підпадає під ознаки суб'єкта адміністративного проступку, але в силу певних причин не може особисто нести адміністративну відповідальність, зокрема, це стосується неповнолітніх. Наприклад, ст. 184 КУпАП встановлює, що вчинення неповнолітніми віком від 14 до 16 років адміністративного проступку тягне за



собою накладення штрафу на батьків чи осіб, які їх замінюють. Стаття 307 КУпАП, яка регламентує строки і порядок виконання постанови про накладення штрафу, передбачає стягнення штрафу з батьків осіб віком від 16 до 18 років, які вчинили адміністративне правопорушення, але не мають можливості самостійно його сплатити [12].

До особливостей адміністративної відповідальності студентів пропонуємо віднести такі:

1) адміністративна відповідальність студентів має здебільшого виховний та нематеріальний характер для неповнолітніх осіб (16-18 років) із можливістю застосування заходів впливу, які не є адміністративними стягненнями. До студентів віком понад 18 років застосовуються загальні правила накладення адміністративних стягнень, такі особи не визначаються як спеціальні суб'єкти;

2) адміністративна відповідальність з 16 років на загальних підставах за вчинення найбільш тяжких адміністративних правопорушень, на кшталт ст. 185 КУпАП „Злісна непокора законному розпорядженню або вимозі працівника міліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця”;

3) в разі вчинення адміністративного правопорушення студентом, який не досяг 18-річного віку, неможливість застосування такого стягнення, як адміністративний арешт (ст. 32 КУпАП);

4) вчинення адміністративного правопорушення студентом, який не досяг 18-річного віку, вважається пом'якшуючою обставиною (ст. 34 КУпАП);

5) за ст. 221 КУпАП, розгляд справ про вчинення адміністративних правопорушень студентами, які не досягли 18-річного віку, здійснюється виключно районними, районними у місті, міськими чи районними судами (суддями);

6) у випадках коли шкоду заподіяно студентом віком від 16 до 18 років, який має самостійний заробіток, а сума шкоди не перевищує одного неоподаткованого мінімуму доходів громадян, суддя має право покласти на нього відшкодування заподіяної шкоди або зобов'язати своєю працею усунути її (ст. 40 КУпАП).

**Висновки.** Підбиваючи підсумки, слід зупинитися на таких положеннях:

а) студентство в Україні є особливою соціально-демографічною групою, яка складає значну кількість молодого населення України;

б) вчиненню студентами правопорушень сприяє низка факторів. Так, серед внутрішніх можна виділити низьку правову культуру, пияцтво, вживання наркотиків. До зовнішніх віднести негативний вплив оточення, значну політичну та громадську активність, незадоволення матеріальним станом;

в) студентів не винесено в окрему категорію суб'єктів адміністративної відповідальності, відтак до зазначеного виду юридичної відповідальності вони притягаються або як неповнолітні особи (16 – 18 років), або на загальних підставах;

г) студенти є особливою категорією громадян, які в силу вікових особливостей психіки більш схильні до вчинення певних видів правопорушень, зокрема, злісної непокори законному розпорядженню або вимозі працівника міліції (ст. 185 КУпАП), дрібного хуліганства (ст. 173 КУпАП) або розпиття алкогольних, слабоалкогольних напоїв, пива у заборонених законом місцях або поява у громадських місцях у п'яному вигляді (ст. 178 КУпАП);

г) притаманним студентам є також вчинення правопорушення групою осіб, що ст. 35 КУпАП визначається як обтяжуюча обставина (наприклад, дрібне хуліганство групи учасників після завершення масового заходу), або втягнення неповнолітнього у правопорушення (наприклад, коли одній особі є 19 років, а іншій лише 17).

#### **Бібліографічні посилання**

1. На Рожищенщині серед основних причин вчинення правопорушень та злочинів молодь визначила вплив вулиці // Волинський інформаційний портал, 3.10.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vip.volyn.ua/news/na-rozhishchenshchinsered-osnovnikh-prichin-vchinennya-pravoporushen-ta-zlochyn-v-molod-viznac>.

2. Шанскова Т.І. Аналіз причин правопорушень неповнолітніх як підгрунтя соціально-педагогічної роботи з молоддю щодо профілактики злочинності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.licasoft.com.ua/component/lica/?href=0&view=text&base=1&id=343875&menu=475961>.

3. Ревак Н.Г., Сулим В.Т. Латинська мова: Підруч. для неспец. факультетів. – 2-ге вид., випр. і доп. – Львів, 2006.

4. Омельченко О. Студентство – це майбутнє нації, провідник соціальних змін, економічного та технічного прогресу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kreschatic.kiev.ua/print/art/15521.html>.

5. Про вищу освіту: Закон України від 07.03.2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 8. – Ст. 327.

6. Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні: Закон України // ВВР. – 1993. – № 16. – Ст. 167.

7. Прокопенко О.Ю. Причини та умови вчинення адміністративних правопорушень, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/pib/2010\\_3/PB-3/PB-3\\_26.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/pib/2010_3/PB-3/PB-3_26.pdf).

8. Зелинский А.Ф. Криминология: Курс лекций. – Харків, 1996.

9. Криминология: Учеб. для юрид. вузов / Под ред. А.И. Долговой. – М., 1999.

10. Цокур О.С. Студентство як предмет дослідження й виховання сучасного викладача вищої школи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://dspace.onu.edu.ua:8080/bitstream/123456789/2173/1/strelcov\\_pravko\\_58-61%2B.pdf](http://dspace.onu.edu.ua:8080/bitstream/123456789/2173/1/strelcov_pravko_58-61%2B.pdf).

11. Харенко А.А. Поняття та особливості адміністративної відповідальності неповнолітніх: теоретико-правові питання [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Npmaup/2010\\_4/pdf\\_files/168-172.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Npmaup/2010_4/pdf_files/168-172.pdf).

12. Кумлик Р.В. Щодо визнання неповнолітнього суб'єктом адміністративної відповідальності в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/Nashp/2009\\_4/Kumlik.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Nashp/2009_4/Kumlik.pdf).

Надійшла до редакції 23.02.2012

**О.А. Петренко**

кандидат юридичних наук, доцент  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.9 : 351.7

## **СУТЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО НАГЛЯДУ МІЛІЦІЇ ЗА ОСОБАМИ, ЗВІЛЬНЕНИМИ З МІСЦЬ ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ, В СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ**

Стаття присвячена дослідженню суті адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, в системі адміністративного примусу.

***Ключові слова:** адміністративний нагляд, адміністративний примус, заходи спостереження.*

Статья посвящена исследованию сути административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в системе административного принуждения.

***Ключевые слова:** административный надзор, административное принуждение, мероприятия наблюдения.*

The article is dedicated to the gist "of the administrative supervision of persons released from prisons "in the system of administrative enforcement.

***Keywords:** administrative supervision, administrative enforcement, measures of observation.*

**Постановка проблеми.** Для стабільного існування будь-якого суспільства необхідна детальна урегульованість суспільних відносин. Ця мета досягається завдяки розгалуженій системі соціальних норм, що визначають правила поведінки людей. Однак ці норми діють лише тоді, коли вони виконуються. У демократичному суспільстві більшість громадян, що розуміють цілі й завдання держави, добровільно підкоряються правовим нормам, схвалюють їх, свідомо беруть активну участь в їхній реалізації. Однак у суспільстві існує певна кількість його членів з негідною поведінкою. Приведення поведінки цієї категорії осіб у відповідність до загальноприйнятих правил зумовлює існування такого соціального явища, як примус. Одним з видів примусу, що застосовується державою, є адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Науково-теоретичне підґрунтя статті склали загальнотеоретичні наукові праці, розробки провідних фахівців у галузі адміністративного права та адміністративного процесу – Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, Є.О. Безсмертного, І.О. Галагана, С. Т. Гончарука,

М.І. Данилькевича, М.І. Єропкина, В.В. Зуй, Р.А. Калюжного, Л.В. Ковалюка, Т.О. Коломоець, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, А.П. Коренева, А.П. Ключніченко, І.В. Мельника, Л.Л. Попова, Ю.С. Рябова, А.В. Серьогина, О.С. Фролова, Н.В. Хорошак, В.К. Шкарупи, М.Г. Шульги, О.М. Якуби та ін. Під час дослідження були проаналізовані праці науковців різних часів, які зверталися до спеціальних проблем здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, а також юридичної відповідальності за порушення правил цього нагляду: В.Г. Аксьонова, О.І. Бекетова, Ф.С. Разарьонова, Л.І. Рябініна, О.П. Сафонова, В.М. Трубникова, О.І. Ульянова, М. Усманалієва, Д.П. Цвігуна, Х.П. Ярмакі та ін.

**Мета** статті полягає у дослідженні й визначенні місця адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, в системі адміністративного примусу.

**Виклад основного матеріалу.** Законодавець у ст. 1 Закону України від 01 грудня 1994 р. “Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі” [1] надає таке визначення цього поняття: “адміністративний нагляд – це система тимчасових примусових профілактичних заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених з місць позбавлення волі, що здійснюються органами внутрішніх справ”.

Аналіз наукової та навчальної літератури дозволяє стверджувати, що для позначення вказаного поняття в теорії використовується декілька назв (термінів-описів) [2, с. 97-100], а саме: “адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі”; “спеціальний адміністративний нагляд міліції”; “гласний адміністративний нагляд міліції за особами, звільненими з місць позбавлення волі”.

Правове явище “адміністративний нагляд міліції за особами, звільненими з місць позбавлення волі”, як на нашу думку, може бути розкрито у декілька способів. Вважаємо, що такий аналіз можна здійснити крізь призму таких інститутів права: 1) адміністративний нагляд міліції за особами, звільненими з місць позбавлення волі, як складова загального адміністративного нагляду міліції; 2) адміністративний нагляд міліції за особами, звільненими з місць позбавлення волі, як елемент індивідуальної профілактичної діяльності ОВС; 3) адміністративний нагляд міліції за особами, звільненими з місць позбавлення волі, як частина правоохоронної діяльності в аспекті боротьби зі злочинністю; 4) адміністративний нагляд міліції за особами, звільненими з місць позбавлення волі, як складник адміністративного примусу.

Те, що спеціальний адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі, є складовою загального адміністративного нагляду міліції, чітко простежується у працях вітчизняних ад-

міністративістів. Основна дефініція, на яку ми посилаємося при визначенні поняття “загальний адміністративний нагляд міліції”, наведена у монографії Х.П. Ярмачі. Автор зазначає: “адміністративний нагляд міліції доцільно визначити як правоохоронну діяльність зі спостереження за додержанням законності організаційно невідпорядкованими об’єктами, що здійснюється безперервно у зв’язку з виконанням ними спеціальних міжгалузевих норм, правил та вимог, з використанням комплексу адміністративних засобів впливу з метою охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, попередження і припинення правопорушень, відновлення порушених правовідносин і притягнення винних до відповідальності” [3, с. 30].

До правил, контроль за дотриманням яких покладено виключно на міліцію, належать і правила спеціального адміністративного нагляду, затверджені Законом України “Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі”. І якщо законодавчу дефініцію спеціального адміністративного нагляду, запропоновану у ст. 1 вказаного Закону, співвіднести із поняттями загального адміністративного нагляду міліції, наведеними у працях А.П. Коренева, Д.П. Цвігуна, Х.П. Ярмачі, то виходить, що адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі, як система заходів спостереження та контролю “цілком відповідає розумінню нагляду як виду державної діяльності” [3, с. 24]. Адміністративний нагляд міліції за особами, звільненими з місць позбавлення волі, стоїть в одному ряду з іншими правилами адміністративного нагляду, контроль за дотриманням яких покладено на міліцію, а саме: правила безпеки дорожнього руху, правила дозвільної системи, правила проведення масових культурно-спортивних заходів тощо. Адміністративний нагляд міліції за особами, звільненими з місць позбавлення волі, зветься спеціальним адміністративним надглядом через те, що встановлюється у судовому порядку кожному піднаглядному індивідуально, з урахуванням його персональної протиправної поведінки. Решта видів нагляду міліції базується на універсальних правилах, які розповсюджуються на певні категорії громадян взагалі.

Адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі, можна розглядати і крізь призму профілактичної діяльності ОВС. Наведемо декілька думок вчених, що працюють у цій галузі. Свого часу І.С. Самощенко зазначав, що загальна суть профілактики, полягає “в попередженні можливих, але ще не скоєних правопорушень” [4, с. 21]. О.Б. Андрєєва вважає, що “загальна профілактика – це сукупність заходів, які спрямовані на виявлення і усунення причин та умов, що сприяють скоєнню правопорушень [5, с. 98], а індивідуальна профілактика – це свого роду соціальний контроль [5, с. 110].

Найбільш вдалу дефініцію індивідуальної профілактики сформу-

лював М.М. Дем'янку, який під цим правовим явищем розуміє діяльність державних і недержавних органів, організацій, їх підрозділів і представників по недопущенню вчинення правопорушень з боку конкретної особи, від якої з великою ймовірністю слід очікувати вчинення правопорушень [6, с. 103-104]. Мета застосування індивідуальної профілактики полягає у своєчасному виявленні осіб, від яких можна очікувати вчинення правопорушень, та у подальшому виховному впливі на таких осіб з метою запобігання правопорушень. Досягнення зазначеної мети, на думку автора, передбачає вирішення комплексних завдань, до яких, зокрема, належать: виявлення осіб, поведінка, погляди, мотиви яких свідчать про те, що вони можуть вчинити протиправні вчинки; виховний вплив на осіб, здатних вчинити правопорушення; контроль за поведінкою цих осіб і способом їх життя; періодичні перевірки результатів проведених профілактичних заходів [7].

У суспільстві об'єктивно існує злочинність і боротьба з нею є адекватною реакцією держави на злочинні прояви. Тому адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі, можна розглядати як елемент боротьби зі злочинністю. Як зазначає О.Б. Андрєєва, боротьба із злочинністю та іншими порушеннями правопорядку ведеться шляхом встановлення і застосування заходів покарання за вже скоєні правопорушення, для чого потрібен спеціальний контроль за додержанням законів і охороною встановлених прав і інтересів громадян та організацій [8, с. 19-20].

Проте основною метою даної статті є визначення місця адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, в системі адміністративного примусу. Слово “примус” є віддієслівним іменником від дієслова “примушувати” або “примусити”, а останнє, у свою чергу, означає “вимагати в кого-небудь виконання чогось незалежно від його волі, бажання” [9, с. 712]. Висловимо думку, що “примус” – це атрибут виключно людського суспільства, існування якого дозволяє утримувати людей в умовних межах певних правил.

Щоб визначити примус як об'єкт дослідження цієї статті, обмежимо його рамками легальності та закріпленості у праві. Зробити це необхідно, щоб відмежувати поняття “примус” від поняття “насильство”. Як пишуть О.П. Боровська, Т.Г. Прохоренко та Г.А. Носирєва, “термін “насильство” означає стихійний і невправний прояв сили в протилежність законного і нормативного використання сили інституціями державної влади” [10, с. 7]. Можна цю тезу підкріпити і думкою А. Камю стосовно того, що застосування сили у разі неузгодженості суспільних та індивідуальних інтересів неминуче обертається несправедливістю і насиллям [11]. Нарешті, Р. Ієринг звертає увагу на те, що богиня правосуддя Феїда не випадково тримає в одній руці ваги, на яких зважується право, а в іншій – меч як символ його захисту. За образним висловлюванням

видатного німецького юриста, “меч без ваг є голим насильством, ваги без меча – безсиллям права” [12, с. 2-3]. Тобто примус повинен бути легалізований державою у правовій системі та бути сприйнятим суспільством або його більшістю як об’єктивна необхідність.

Безперечно, адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі, належить до сфери дії публічного права, коли з однієї сторони учасником правових відносин є держава, а з іншої – зазначена особа. Виходячи з того, що примус є невід’ємним складником здійснення державної влади, її засобом, а в результаті – основною ознакою держави і правової системи в цілому, можна висунути таку тезу, що обов’язкова присутність держави як суб’єкта застосування примусу в публічному праві дозволяє назвати примус у сфері дії публічного права державним примусом або державно-правовим примусом.

Наведені посилки дозволяють дійти висновку, що такий захід, як “адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі”, є легітимним правовим примусом, що перебуває у сфері правової фіксації публічного права та належить до інструментарію державно-правового примусу.

За відправну точку подальшого дослідження візьмемо дефініцію державного примусу, наведену в працях С.М. Кожевникова та О.М. Шевчука, які зазначають, що державний примус – це один із методів впливу держави на свідомість і поведінку особи як учасниці публічних і приватних правовідносин, який застосовується відповідно до компетенції державних органів незалежно від волі та бажання юридично зобов’язаних суб’єктів з метою забезпечення належної реалізації права, попередження правопорушень, покарання та виправлення правопорушників, поновлення порушених прав [13, с. 347].

Наведемо кілька дефініцій адміністративного примусу, щоб визначити його правову природу та сутність.

Перша дефініція належить А.Т. Комзюку, який зазначає, що цей інститут є засобом здійснення державної влади і формулює його таким чином: “адміністративний примус – це застосування відповідними суб’єктами до осіб, які не перебувають в їх підпорядкуванні, незалежно від волі й бажання останніх передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу морального, майнового, особистісного та іншого характеру з метою охорони суспільних відносин, що виникають у сфері державного управління, шляхом попередження і припинення правопорушень, покарання за їх вчинення” [14, с. 45].

Друга дефініція належить Т.О. Коломоець, яка надає таке визначення адміністративного примусу в публічному праві України: “таким вважається особливий, комплексний, поліструктурний, об’єктивно необхідний та обумовлений різновид державно-правового примусу, визначені нормами публічного права способи офіційного фізичного

або психічного впливу уповноважених державних органів, їх посадових осіб, а у деяких випадках і громадських об'єднань на свідомість та поведінку фізичних та юридичних осіб навіть всупереч їх волі та бажанню у вигляді особистих, майнових, організаційних обмежень їх прав, свобод та інтересів у випадках вчинення цими особами протиправних діянь або в умовах надзвичайних обставин в межах окремого економного, спрощеного, оперативного адміністративного провадження задля досягнення багатоаспектної мети” [15, с. 349].

З огляду на це вважаємо, що у структурі державного примусу такий захід, як “адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі”, належить саме до класу “адміністративного примусу”. І ось чому. По-перше, бажаючи підкреслити адміністративну природу названого заходу, законодавець відобразив це у назві Закону України “Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі” [1], додавши прикметник “адміністративний” до іменника “нагляд”. По-друге, аналіз системи джерел правового регулювання діяльності міліції щодо здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, свідчить про те, що ці нормативні акти є переважно актами адміністративного законодавства. По-третє, крім правових норм до системи правового регулювання належать також правовідносини та акти реалізації прав і обов'язків, оскільки застосування міліцією адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, регулюють адміністративно-правові норми, правовідносини, які при цьому виникають, є також адміністративними.

Для регулювання відносин адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, властиве саме юридичне панування або владні приписи, які походять від правомочного суб'єкта управління. Ці приписи мають односторонній характер, в них висловлюється імперативна воля суб'єкта управління, тому адміністративні правовідносини ще називають відносинами влади і підпорядкування, що зайвий раз підкреслює їх адміністративну сутність.

За останні п'ятдесят років питання класифікації заходів адміністративного примусу було одним з найбільш дискусійних у науковій та навчальній літературі, що можна простежити при аналізі історичного аспекту цієї проблеми, здійсненого свого часу Ф.Д. Фіночком [16]. Як зазначає дослідник, у 40-х та першій половині 50-х років панівною була двоскладова класифікація, коли всі заходи адміністративного примусу поділялися на адміністративні стягнення та адміністративно-запобіжні заходи. Її недосконалість полягала в описовому характері та неоднорідності заходів другої класифікаційної групи. У 50-60-х роках адміністративно-правовою наукою була розроблена типологія вказаних заходів, що містила три класифікаційних групи: адміністративно-запобіжні заходи,



заходи адміністративного припинення та адміністративні стягнення.

Запропонована М.І. Єропкіним трискладова класифікація була кроком вперед щодо попередньої і в подальшому думку вченого підтримало багато дослідників. Цінність запропонованої класифікації полягала в тому, що, по-перше, вона сприяла виділенню низки деяких примусових заходів в окрему групу, а саме групу заходів адміністративного припинення, і по-друге, в основу внутрішнього системовиділення заходів адміністративного примусу було покладено потрійну мету їх застосування: а) попередження можливих правопорушень та настання небезпечних для суспільства наслідків; б) припинення протиправних дій; в) покарання осіб, винних у вчиненні адміністративних проступків [17]. Саме М.І. Єропкін вперше в основу таксономії поклав класифікаційну ознаку “мета застосування”.

Метою нашої статті є визначення місця “адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі” в системі адміністративного примусу, і у зв’язку з цим ми будемо дотримуватися класичної трискладової системи класифікації заходів адміністративного примусу, принаймні тому, що трискладова система чітко співвідноситься з алгоритмічною правоохоронною послідовністю. Заходи адміністративного попередження передують заходам адміністративного припинення та заходам кримінального або адміністративного покарання.

Подальший аналіз такого складника адміністративного примусу, як “адміністративно-запобіжні заходи”, проведемо більш детально через те, що об’єктом дослідження статті є “адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі”, а, на думку переважної більшості вчених-адміністративістів, цей захід належить саме до зазначеного класу.

Наведемо кілька визначень поняття “заходи адміністративного попередження”. Наприклад, у Ю.С. Рядова – це вказівки, що містяться в диспозиціях норм адміністративного права, реалізація яких здійснюється в примусовому порядку суворо на законних підставах уповноваженими органами держави в разі настання певних обставин з метою попередження правопорушень і забезпечення громадської безпеки [18, с. 45]. На думку М.Г. Шульги, це дії, “спрямовані на примусове забезпечення виконання громадянами обов’язків перед суспільством, забезпечення суспільної безпеки і громадського порядку, недопущення і боротьбу зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями та ліквідацію їх наслідків” [19, с. 152].

Слід зауважити, що законодавець також приділяє певну увагу адміністративному запобіганню, присвятивши цьому чиннику спеціальну норму в чинному Кодексі України про адміністративні правопорушення [20]. Згідно зі ст.6 “Попередження адміністративних правопорушень” КпАП, органи виконавчої влади та місцевого самоврядування разом з

місцевими державними адміністраціями розробляють і здійснюють заходи, що спрямовані на запобігання адміністративним правопорушенням, зараджують виявленню та усуненню причин та умов, які сприяють їх вчиненню, забезпечуючи відповідно до Конституції України охорону державного і громадського порядку та прав громадян.

З наведеного можна зробити такі висновки: а) адміністративно-запобіжні або ж заходи адміністративного попередження мають чітко визначений профілактичний, попереджувальний характер, що відображено в їх назвах; б) умовою їх застосування є реальні припущення про можливість вчинення правопорушень тим чи іншим суб'єктом, стосовно якого такі заходи і застосовуються; в) мета їх застосування полягає в тому, щоб не допустити протиправну поведінку з боку конкретних осіб, які до такої поведінки схильні, усунути причини, які сприяють вчиненню правопорушень.

Отже, якщо за класифікаційну ознаку групування окремих видів адміністративного примусу класу “адміністративно-запобіжних заходів” брати чинник “мета застосування”, то адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі, безперечно належатиме до заходів адміністративного попередження. Сказане відображене і в чинному законодавстві.

Наступним чинником, що застосовується при синтезі заходів адміністративного примусу в окремі класи, є класифікаційна ознака “підстави застосування”. Звичайно, найпростішу, симплексну підставу власного застосування мають заходи адміністративного стягнення.

Підстава застосування заходів адміністративного припинення вважається вже комплексною. До основних фактичних підстав дослідник відносить: а) необхідність припинення протиправної ситуації, яку пізніше може бути визнано адміністративним правопорушенням або злочином; б) протиправну поведінку; в) підозру у вчиненні правопорушення. До додаткових підстав застосування заходів адміністративного припинення, на його думку, належать: а) систематичність порушень громадського порядку (три і більше рази протягом року [21, с. 212]); б) нездатність самотійно пересуватись; в) неможливість скласти протокол на місці (ч. 1 ст. 259 КпАП) або встановити особу; г) продовження правопорушення після застосування форм попереднього впливу.

Найскладнішими щодо визначення підстав застосування є справи із заходами адміністративного попередження. Частина дослідників вважає, що підстави для застосування адміністративно-запобіжних заходів дійсно існують. Так, А.В. Серьогин підставою для застосування заходів адміністративного попередження вважає настання передбачених законом умов, при яких може виникнути загроза нормальному функціонуванню суспільних відносин або життю, а також правам громадян [22, с. 16].

Інша частина вчених, наприклад Є.О. Безсмертний та

А.Т. Комзюк, зазначають, що, на відміну від заходів стягнення і заходів припинення, які є реакцією на протиправні діяння суб'єктів, запобіжні заходи конкретної фактичної підстави застосування не мають [14, с. 94-95; 23, с. 28-29]. Дійсно, слід погодитися з цією думкою. Як уже зазначалось, за алгоритмічною правоохоронною послідовністю заходи адміністративного попередження є першим шаблоном правоохорони і вводяться в дію заздалегідь, тобто ще до настання протиправної ситуації у вигляді або юридичних фактів-подій, або юридичних фактів-діянь, для запобігання яким вони, власне, матимуть бути застосованими. Тобто можна зробити висновок про відсутність фактичної підстави або що підставою застосування адміністративно-запобіжних заходів є прогноз протиправної поведінки чи прогноз виникнення гіпотетичної загрози громадському порядку або громадській безпеці при виникненні певного стану. На відсутність фактичної підстави вказує застосування конструкцій речень, побудованих в умовний спосіб з використанням словосполучень “можливість вчинення”, “можлива небезпека”, “гіпотетична загроза” тощо.

З наведеного вище аналізу витікає, що адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі, залежно від ознак логічної родовидової класифікації має політаксоний характер. Більш того, на нашу думку, адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі, за певних умов можна розглядати як додатковий захід юридичної відповідальності. Відповідно до ст. 11 Закону України від 15 лютого 1995 р. “Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними”, п. “г” ст. 3 та п. “а” ст. 4 Закону України від 1 грудня 1994 р. “Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі” підставою для встановлення адміністративного нагляду є вирок суду, що набрав законної сили, стосовно осіб, яких було засуджено до позбавлення волі за один із злочинів, пов'язаних з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів.

Тому заслуговує на окрему увагу точка зору С.Т. Гончарука. Вчений взагалі пропонував адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі, віднести до самостійної класифікаційної групи “кумулятивні заходи адміністративного примусу” [24, с. 70]. Слово “кумуляція” походить від латинського “*cumulatio*” і означає “скупчення або нагромадження” [25, с. 377].

**Висновки.** Адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі, має політаксонну юридичну природу і в системі заходів адміністративного примусу (залежно від класифікаційних ознак) він переважно належить до адміністративно-запобіжних заходів, але має ознаки як заходів адміністративного припинення, так і заходів юридичної відповідальності.

**Бібліографічні посилання**

1. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі: Закон України від 01 груд. 1994 р. // ВВР. – 1994. – № 52. – Ст. 455.
2. *Суперанская А.В., Подольская Н.В., Васильева Н.В.* Общая терминология: Вопросы теории. – М., 1989.
3. *Ярмакі Х.П.* Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні: Монографія. – Одеса, 2006.
4. *Самощенко И.С.* Правонарушение и юридическая ответственность: Учеб. пособие. – М., 1966.
5. *Андреева О.Б.* Діяльність органів внутрішніх справ по профілактиці правопорушень в сучасних умовах: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Харків, 1999.
6. *Дем'янюк М.М.* Поняття та зміст профілактики правопорушень // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2004. – № 1. – С. 102-107.
7. *Дем'янюк М.М.* Профілактика правопорушень як одна з правоохоронних функцій міліції // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2004. – № 4. – С. 111-119.
8. *Андреева О.Б.* Діяльність органів внутрішніх справ по профілактиці правопорушень в сучасних умовах: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Харків, 1999.
9. *Новий тлумачний словник української мови: В 4 т. / Укл. В. Яременко, О. Сліпушко.* – К., 1998. – Т. III: ОБЕ-РОБ.
10. *Боровська О.П., Прохоренко Т.Г., Носирева Г.А.* Гендерний аспект проблеми насильства в сім'ї і суспільстві // Вісник Міжнародного Слов'янського університету. Серія: соціологічні науки. – 2006. – № 1. – С. 7-13.
11. *Остроухов В.В.* Поняття насилля і терору в філософії А. Камю // Актуальні філософські та культурологічні проблеми сучасності: Зб. наук. праць. – К., 2000. – С. 83-89.
12. *Румянцева В.Г.* Інтерпретація закону по теорії Р.Ф. Йеринга // История государства и права. – 2005. – № 4. – С. 2-3.
13. *Кожжевников С.Н.* Государственное принуждение: особенности и содержание // Советское государство и право. – 1978. – № 5. – С. 47-53.
14. *Комзюк А.Т.* Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. – Харків, 2002.
15. *Коломоєць Т.О.* Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації: Монографія / За заг. ред. В.К. Шкарупи. – Запоріжжя, 2004.
16. *Фіночко Ф.Д.* Еволюція поглядів щодо класифікації адміністративного примусу // Правова держава Україна: проблеми, перспективи розвитку: Короткі тези доповідей та наукових повідомлень республік. наук.-практ. конф. – Харків, 1995. – С. 138-139.
17. *Еропкин М.И.* О классификации мер административного принуждения // Вопросы административного права на современном этапе. – М., 1963. – С. 60-68.
18. *Рябов Ю.С.* Административно-предупредительные меры: Теоретические вопросы. – Пермь, 1974.
19. *Шульга М.Г.* Адміністративно-правові методи // Адміністративне право України: Підруч. для юрид. вузів і фак. / За ред. Ю.П. Битяка. – Харків, 2001. – С. 146-157.
20. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Затв. Законом Української РСР від 7 груд. 1984 р. // ВВР УРСР – 1984. – Дод. до № 51. – Ст. 1122.
21. Уголовное право СССР. Общая часть / Под ред. В.В. Сташиса і А.Ш. Якупова. – К., 1984.
22. *Серегин А.В.* Основания и порядок применения мер административного воздействия. – М., 1974.
23. *Безсмертний С.О.* Адміністративно-запобіжні заходи, що застосовуються органами внутрішніх справ: Дис. ... канд. юрид. наук. – Харків, 1997.
24. *Гончарук С.Т.* Правовая регламентация мер административного пресечения в свете нового законодательства // Общетеоретические проблемы административно-правового обеспечения общественного порядка: Сб. науч. тр. – К., 1982. – С. 67-81.
25. *Словник іншомовних слів / Заред. О.С. Мельничука.* – К., 1977.

Надійшла до редакції 23.02.2012

**А.Й. Присяжнюк**  
кандидат юридичних наук  
(Харківський національний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.95 +351.74 (477)

## **ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЯК СУБ'ЄКТИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ**

Досліджено повноваження центральних органів виконавчої влади щодо здійснення державного контролю. Проаналізовано основні напрями контрольної діяльності центральних органів виконавчої влади, визначено її принципи, форми та методи.

***Ключові слова:** законність, контроль, центральні органи виконавчої влади.*

Исследуются полномочия центральных органов исполнительной власти по осуществлению государственного контроля. Проанализированы основные направления контрольной деятельности центральных органов исполнительной власти, определены ее принципы, формы и методы.

***Ключевые слова:** законность, контроль, центральные органы исполнительной власти.*

The article explored the power of central executive bodies of state control. The author of the main directions of the control of central authorities, and defined its principles, forms and methods.

***Keywords:** legitimacy, control, central executive bodies.*

**Постановка проблеми.** Становлення правової держави в Україні вимагає реального утвердження принципу верховенства права, зміцнення дисципліни та законності в країні, забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб та інших колективних суб'єктів. Важлива роль у виконанні цього завдання належить центральним органам виконавчої влади України. Реформа центральних органів виконавчої влади, розпочата наприкінці 2010 р. Президентом України В.Ф. Януковичем, змушує науковців переглянути повноваження цих органів, враховуючи зміни, що відбулися в їх структурі та повноваженнях, включаючи здійснення контрольних функцій у сфері державного управління.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Проблемам контролю у сфері державного управління присвячені праці таких вчених-адміністративістів, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, О.М. Музичук, В.М. Гаращук, Д.В. Лученко, В.В. Цветков [1 – 7]. Проте

вищезазначені науковці досліджують повноваження цих органів до здійснення реформування їх системи без окремого дослідження контрольних повноважень органів виконавчої влади. Таким чином, тематика даної статті набуває певної актуальності та доречності.

**Метою** цієї статті є аналіз статусу центральних органів виконавчої влади України як суб'єктів здійснення державного контролю.

Новизна роботи полягає у тому, що дана робота є одним із перших комплексних досліджень повноважень центральних органів виконавчої влади щодо здійснення державного контролю.

**Виклад основного матеріалу.** Контроль є основним засобом забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні. Без організації та здійснення контролю неможлива робота державного апарату, інших державних структур. Будь-яке рішення, будь-яка дія у сфері державного управління закінчуються контролем за їх виконанням, інакше вони не матимуть сенсу. Контроль – це водночас і самостійна функція управління, і одна зі складових управлінської діяльності в цілому [1, с. 350; 5, с. 78]. На думку О.Ф. Андрійко, контроль є об'єктивним суспільним явищем, що є результатом його розвитку, без якого воно не може обійтися в подальшому. Контроль виступає невід'ємною частиною розвитку суспільства [3, с. 24].

У системі контролю найсуттєвіші контрольні повноваження мають органи виконавчої влади. Це зумовлене тим, що система означених органів створена державою для повсякденного (безперервного) здійснення управлінської діяльності, складовою якої, як вже зазначалося, є контроль. Процес управління постійно потребує, крім наукового прогнозу, вивірення та корегування діяльності цих органів, пошуку та усунення недоліків, які періодично виникають на цьому шляху. Кожен орган виконавчої влади, його посадові особи в межах своїх повноважень контролюють виконання прийнятих рішень, дотримання законодавства в діяльності певної системи, окремої структурної ланки чи галузі. Такий контроль може стосуватися як внутрішніх аспектів діяльності системи, так і її зовнішніх зв'язків [4, с. 212].

Чільне місце серед суб'єктів державного контролю посідають центральні органи виконавчої влади. Відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. система центральних органів виконавчої влади є складовою системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України. Систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади [8].

Міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики.

Міністерство є центральним органом виконавчої влади, який за-

безпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Президентом України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України. Міністерство очолює Міністр України, який є членом Кабінету Міністрів України.

Центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції. Діяльність центральних органів виконавчої влади спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів згідно із законодавством.

Основними завданнями центральних органів виконавчої влади є:

- 1) надання адміністративних послуг;
- 2) здійснення державного нагляду (контролю);
- 3) управління об'єктами державної власності;
- 4) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність;
- 5) здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на них Президентом України.

Особливим видом центральних органів виконавчої влади України є центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Відповідно до Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. до їх числа належать Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України [9].

Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом має визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання та повноваження, щодо нього може встановлюватись спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників та вирішення інших питань. Так, Голова Антимонопольного комітету України, Голова Фонду державного майна України, Голова Державного комітету телебачення і радіомовлення України призначаються на посади та звільняються з посад Президентом України за згодою Верховної Ради України [10].

Під час аналізу повноважень центральних органів виконавчої влади щодо здійснення державного контролю, на нашу думку, необхідно окреслити цілі, принципи, форми, методи та види цього контролю.

У юридичній теорії та практиці прийнято класифікувати контрольну діяльність за видами. Підхід до вирішення цього питання залежить від вибору критерію, на підставі якого здійснюється класифікація. Вибір критерію багато в чому зумовлений потребами практики.

Саме тому відомо досить багато класифікацій контрольної діяльності:

- залежно від адміністративно-правової компетенції суб'єкта виділяють загальний контроль, відомчий контроль, надвідомчий контроль;

- залежно від управлінської стадії, на якій здійснюється контроль, виділяють попередній контроль, поточний контроль, наступний контроль;

- залежно від спрямованості контролю виділяють зовнішній та внутрішній контроль;

- залежно від призначення контролю виділяють загальний, що охоплює всі напрями діяльності суб'єкта, що контролюється та цільовий контроль окремого напрямку роботи [1, с. 360-361; 11, с. 242-243; 12, с. 295; 13, с. 270-271; 14, с. 526].

Спираючись на вищезазначене, розглянемо особливості державного контролю з боку центральних органів виконавчої влади відповідно до першої класифікації.

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх відділи та управління у процесі повсякденної діяльності систематично здійснюють відомчий контроль, який поширюється на підлеглі їм об'єкти відомчої належності. Зазначимо, що В.Б. Авер'янов називає такий контроль «внутрішнім адміністративним» [1, с. 354]. При здійсненні цього контролю міністерства та інші центральні органи виконавчої влади перевіряють виконання підконтрольними їм структурами законів, указів та урядових постанов, актів вищих органів, стан дисципліни та ефективність роботи апарату, розстановку та використання кадрів, роботу з розгляду звернень громадян тощо. Наприклад, Міністерство внутрішніх справ України організовує діяльність головних управлінь, управлінь МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на транспорті, районних, районних в містах, міських управлінь (відділів), лінійних управлінь (відділів) і внутрішніх військ МВС України та здійснює управління ними; контролює діяльність органів внутрішніх справ, підприємств, установ, організацій, що належать до сфери його управління [15]. Відповідно до Указу Президента України «Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України» від 06.04.2011 р. № 381 Міністерство закордонних справ здійснює керівництво органами дипломатичної служби України та організовує та контролює виконання Конституції та законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України в апараті МЗС України, представництвах МЗС України на території України, закордонних дипломатичних установах України [16].

Відомчий контроль здійснюється самими органами виконавчої влади та їх посадовими особами. Він може здійснюватися за ініціати-



вою самого органу, посадової особи або може бути ініційований ззовні □ іншим державним органом, громадською організацією чи на підставі звернення громадян. Такий контроль може стосуватися доцільності, необхідності та ефективності дій підконтрольного суб'єкта; при його здійсненні вищий орган може зупиняти, змінювати чи скасовувати неправомірні рішення.

Внутривідомчий контроль слід поділяти на організаційно-управлінський та фінансово-ревізійний. Організаційно-управлінський контроль здійснюється щодо повсякденних функцій підпорядкованих суб'єктів. Він спирається на цілі, завдання, функції органу, технології їх досягнення та реалізації і спрямований на підвищення результативності та раціональності діяльності підконтрольного суб'єкта. Так, при перевірці Міністерством освіти, науки, молоді та спорту підконтрольних навчальних закладів до таких показників належать кількість кафедр, кількість захищених дисертацій тощо.

Фінансово-ревізійний контроль здійснюється з метою виявлення відповідності здійснюваних видатків попередньо затверджуваним кошторисам і поширюється виключно на економічні дані, тоді як організаційно-управлінський □ на інші показники діяльності. Зазначимо, що фінансово-ревізійний контроль проводиться відповідно до Порядку проведення внутрішньої контрольно-ревізійної роботи в системі центрального органу виконавчої влади [17].

Іншим видом контролю є контроль надвідомчий. Сутність надвідомчого контролю полягає в тому, що його здійснює центральний орган виконавчої влади щодо виконання загальнообов'язкових правил, які діють у відповідній сфері. Першою особливістю цього контролю є те, що він виключає підпорядкованість, тобто здійснюється органом іншої відомчої належності. Друга особливість такого контролю полягає в тому, що коло питань, яке має право перевіряти орган надвідомчого контролю, є вузьким, спеціальним.

У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція. До таких центральних органів виконавчої влади законодавство відносить Державну архітектурно-будівельну інспекцію України, Державну екологічну інспекцію України, Державну інспекцію сільського господарства України, Державну інспекцію техногенної безпеки України, Державну інспекцію України з питань праці, Державну інспекцію ядерного регулювання України, Державну фінансову інспекцію України [9]. Наприклад, Державна архітектурно-будівельна інспекція України здійснює в межах своїх повноважень державний контроль за

дотриманням юридичними і фізичними особами державних будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих і будівельних робіт, перепланування та реконструкції (дообладнання) житлового фонду тощо [18]. Завданням Державної екологічної інспекції України є реалізація державної політики зі здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів; додержанням режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду [19].

Здійснення надвідомчого контролю характеризується тим, що центральні органи виконавчої влади не втручаються в інші функціональні повноваження підконтрольного суб'єкта; вони здійснюють контроль за додержанням загальнообов'язкових правил у різних сферах діяльності – промисловості, сільському господарстві, транспорті, охороні природи – тільки в межах наданих їм повноважень.

Порівнюючи визначені види контролю з боку центральних органів виконавчої влади, можна дійти висновку, що для відомчого контролю характерними є:

- організаційна підпорядкованість того, кого контролюють, тому, хто контролює;
- стосується різних сторін діяльності підпорядкованого суб'єкта;
- обмежується заходами адміністративного впливу.

Надвідомчий контроль характеризують такі ознаки:

- організаційна підпорядкованість між контролюючим і підконтрольним відсутня;
- як правило, стосується конкретної функції чи певної сторони управлінської діяльності підконтрольного;
- контролюючий орган може вдаватися до примусових заходів, або ж звернутися з поданням результатів контролю у відповідні державні органи.

Виходячи із тих завдань, що стоять перед контролем, у науковій літературі можна зустріти аналіз його основних принципів. Так, найчастіше вчені виділяють принципи законності, відповідальності контролюючого органу, плановості у діяльності контролюючих органів, систематичності контролю, професіоналізму, об'єктивності та гласності. На нашу думку, принципи контрольної діяльності будь-яких державних органів (у тому числі центральних органів виконавчої влади) слід поділяти на 2 групи:

1. Принципи організації контролю. Ці принципи є основою будь-якої контрольної діяльності та характеризують контроль у його статичній формі: законності, плановості, систематичності, професіоналізму, офіційності (коло контролюючих органів та

посадових осіб, які здійснюють контроль від імені держави, окреслені у відповідних нормативних актах).

2. Принципи проведення контролю. Ці принципи характеризують контроль у його динаміці: принципи гласності, об'єктивності, допомоги підконтрольному об'єкту, повноти контролю (означає, що в роботі контролюючого органу (контролера) не повинно бути прогалин, недоробок), принцип оперативності (означає, що контроль повинен пройти у встановлені строки), принцип комплексності (вимагає від контролерів проводити перевірки не лише повно, а й комплексно, тобто звертати увагу на всі недоліки, які стають їм відомі в ході здійснення контрольних дій).

Крім принципів здійснення державного контролю з боку центральних органів виконавчої влади певний науковий інтерес викликають питання предмета та об'єкта державного контролю з боку органів центральної виконавчої влади.

На нашу думку, об'єктом контрольної діяльності центральних органів виконавчої влади є:

- щодо відомчого контролю – органи виконавчої влади, організаційно підпорядковані суб'єкту контрольної діяльності. Це можуть бути територіальні органи, внутрішні підрозділи центрального органу виконавчої влади та інші суб'єкти, що підпорядковані суб'єкту контролю, наприклад навчальні заклади;

- щодо надвідомчого контролю – органи державної влади, не підпорядковані відповідному органу, юридичні та фізичні особи, що здійснюють діяльність у конкретній сфері.

На відміну від об'єкта контролю, який відповідає на питання «кого контролюють», предметом контролю центральних органів виконавчої влади є те, що контролюють, тобто окремі складові об'єкта контролю: процеси (негативні або позитивні), які відбуваються в діяльності об'єктів контролю – органів державної влади, фізичних та юридичних осіб – і підлягають вивченню, аналізу та оцінці.

Мета контролю полягає у встановленні результатів діяльності певних об'єктів контролю, допущених відхилень від прийнятих вимог, принципів організації, виявленні причин цих відхилень, а також у визначенні шляхів подолання перешкод для ефективного функціонування всієї системи.

Які ж форми має державний контроль з боку центральних органів виконавчої влади та за допомогою яких методів він здійснюється? Так, О.М. Музичук зазначає, що хоча близькі за змістом до слова «форма» слова «прийом», «спосіб», «захід» мають притаманне їм зовнішнє вираження, найбільш узагальнюючим серед них є все ж таки термін «форма» [6, с. 328]. Відповідно до точки зору Ю.П. Битяка, контроль здійснюють у формі перевірок (обстеження й вивчення окремих на-

прямів фінансово-господарської діяльності, за результатами якої складають довідку або доповідну записку), ревізій (документальний контроль фінансово-господарської діяльності, за наслідками якої складають акт), витребування звітів тощо [11, с. 242]. Схожим є визначення В.М. Гаращука: «Контроль в основному здійснюється у формі перевірок, ревізій, проведення рейдів, оглядів, затребування звітів та ін.». На думку автора, такі терміни, як «ревізія», «перевірка», «огляд», «обшук» та інші, можуть розглядатися водночас і як форма, і як метод діяльності контролюючого органу, хоча, зрозуміло, абсолютної тотожності між ними немає» [5, с. 165].

Ми не можемо погодитись із такими запропонованими формами контролю, як інформованість, звіти, запити, доповіді, оскільки деякі з них є окремими формами документів, що приймаються за результатами контролю, інші – способом реагування на неправомірні дії. Теж саме стосується і «звернення громадян», яке є автономним способом забезпечення дисципліни та законності в державному управлінні, на чому наголошує переважна більшість представників адміністративно-правової науки. Усі зазначені форми державного контролю притаманні діяльності центральних органів виконавчої влади.

Так, Державна податкова служба України у межах своїх повноважень розглядає справи про адміністративні правопорушення та накладає адміністративні стягнення, проводить перевірки, за результатами яких складає акти. Вона також має здійснювати передбачені законодавством перевірки платників податків, крім Національного банку України, і звірки відповідно до вимог законодавства України [20]. Державна міграційна служба України має право проводити перевірки стану додержання органами виконавчої влади, громадянами, підприємствами, установами та організаціями вимог законодавства у сферах міграції (імміграції та еміграції), громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів і вносити пропозиції щодо усунення причин їх порушення цих вимог [21]. Міністерство внутрішніх справ України має право перевіряти дотримання державними органами та органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності, їх посадовими особами, а також громадянами правил безпеки дорожнього руху, дозвільної системи та інших норм і правил, контроль за виконанням та додержанням яких покладено на МВС України [15].

Безумовно, в діяльності контролюючих органів є відповідні дії, які можна віднести лише до методів. Передусім це класичні методи державного управління, котрі, як і форми, безумовно, притаманні одному з різновидів державного управління – контролю. Такими є методи примусу та переконання, адміністративні та економічні. На нашу дум-

ку, слід відрізнити метод контролю як сукупність дій зі збирання та обробки інформації про фактичний стан об'єкта контролю від методичних прийомів (способів), що використовуються в кожній конкретній ситуації за результатами контролю. Це пов'язане з тим, що використовуються вони різними органами контролю, в різних сферах діяльності, для різних цілей, інколи із застосуванням різних технічних та інших засобів контролю: лабораторний аналіз, контроль із застосуванням технічних засобів (наприклад, сканерів, дозиметрів). Тобто методи контролю відповідають на запитання, яким чином здійснюються (реалізуються) форми контролю.

Застосування таких методів контролю, як примус і переконання, можна спостерігати, наприклад, у діяльності міліції, органів санітарно-епідеміологічної служби, органів Державного пожежного нагляду України. Так, відповідні органи та їх посадові особи під час здійснення перевірок мають право вимагати від підконтрольних об'єктів вчинення відповідних дій або роз'яснюють їм положення чинного законодавства з метою його добровільного виконання.

Проведене дослідження дозволяє нам зробити деякі **висновки** та узагальнення:

1. Виконання контрольних функцій притаманно усім центральним органам виконавчої влади тією або меншою мірою. Цей обсяг контрольних повноважень дозволяє поділяти дані органи на агентства, служби та інспекції.

2. Центральні органи виконавчої влади реалізують функції держави, виконуючи положення Конституції і законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, а також нормативних актів органів державного управління вищого рівня. Кожен цей орган діє від імені та за дорученням держави, має певний правовий статус, виступає носієм відповідних повноважень юридично-владного характеру, і тому їх контрольна діяльність має «державний характер». У цьому виявляється їх статус як суб'єктів контролю з боку держави або державного контролю.

3. Функції державного контролю з боку центральних органів виконавчої влади зумовлені його цілями та можуть бути диференційовані в такі види: правоохоронна, правопоновлююча, аналітично-інформаційна, виховна, каральна та функція надання допомоги.

4. Внутрішній контроль у діяльності центральних органів виконавчої влади слід поділяти на організаційно-управлінський та фінансово-ревізійний.

5. Принципи державного контролю з боку центральних органів виконавчої влади диференціюються на 2 групи: принципи організації контролю та принципи проведення контролю. Ці принципи є основою

будь-якої контрольної діяльності та характеризують контроль у його статичній формі та у його динаміці.

6. Слід відрізнити метод контролю як сукупність дій зі збирання та обробки інформації про фактичний стан об'єкта контролю від методичних прийомів (способів), що використовуються в кожній конкретній ситуації. Це пов'язане з тим, що використовуються вони різними органами контролю, в різних сферах діяльності, для різних цілей, інколи із застосуванням різних технічних та інших засобів контролю: лабораторний аналіз, контроль із застосуванням технічних засобів (наприклад, сканерів, дозиметрів), контроль за допомогою радарів за швидкістю руху транспортних засобів, контрольна закупівля товару.

Перспективними напрямками подальших досліджень можна визначити статус державних інспекцій як суб'єктів державного контролю, принципи державного контролю з боку центральних органів виконавчої влади тощо.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т. / В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк; Гол. ред. В.Б. Авер'янов. – К., 2004. – Т. 1: Загальна частина.
2. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс: Підруч. / За заг. ред. О.М. Бандурки. – Харків, 2011.
3. *Андрійко О.Ф.* Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. – К., 1999.
4. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / Наук. керів. В.В. Цветков. – К., 1998.
5. *Гаращук В.М.* Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. – Харків, 2003.
6. *Музичук О.М.* Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: адміністративно-правові засади організації та функціонування: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. – Харків, 2010.
7. *Луценко Д.В.* Контрольне провадження: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Харків, 2003.
8. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3166-17>.
9. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010 // Урядовий кур'єр. – 2010. □ № 234.
10. Конституція України від 28.06.1996 р. // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
11. Адміністративне право України: Підруч. / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. – К., 2005.
12. *Четвериков В.С.* Административное право. – Ростов-на-Дону, 2004.
13. Административное право России: Учеб. / Под ред. А.П. Коренева. – М., 2002. – Ч. 1: Государственное управление и административное право.
14. *Колпаков В.К., Кузьменко О.В.* Адміністративне право України: Підруч. – К., 2003.
15. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 383/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=381%2F2011>.
16. Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України: Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 381/2011 [Електронний ресурс]. – Режим

доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13354.html>.

17. Про проведення внутрішньої контрольно-ревізійної роботи в системі центрального органу виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.01.2010 р. № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2-2010-%EF>.

18. Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України: Указ Президента України від 08.04.2011 р. № 439/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dabi.gov.ua/index.php>.

19. Про Положення про Державну екологічну інспекцію України: Указ Президента України від 13.04.2011 р. № 454/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/content/article/6048>.

20. Про Положення про Державну податкову службу України: Указ Президента України від 12.05.2011 р. № 584/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.sta.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=324584&cat\\_id=80026](http://www.sta.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=324584&cat_id=80026).

21. Питання Державної міграційної служби: Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 405/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/hf04E>

*Надійшла до редакції 31.01.2012*

**В.І. Теремецький**  
кандидат юридичних наук  
(Харківський національний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.951

## **ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ ТА ОЗНАКИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ**

Розглянуто поняття адміністративної відповідальності, на основі чого сформульовано власне визначення адміністративної відповідальності у сфері оподаткування. Охарактеризовано основні ознаки даного правового інституту, визначено загальні проблеми, які існують під час регламентації адміністративної відповідальності у сфері оподаткування, запропоновано шляхи їх вирішення.

**Ключові слова:** адміністративна відповідальність, оподаткування, правопорушення, штрафні санкції, штраф.

Рассматривается понятие административной ответственности, на основе чего формулируется собственное определение административной ответственности в сфере налогообложения. Характеризуются основные признаки данного правового института, определяются общие проблемы, возникающие при регламентации административной ответственности в сфере налогообложения, предлагаются пути их решения.

**Ключевые слова:** административная ответственность, налогообложение, правонарушения, штрафные санкции, штраф.

The article discusses the concept of administrative responsibility, which is formulated based on the actual definition of administrative

responsibility in the field of taxation. Characterizes the main features of this legal institution, defining common problems that exist in the regulation of administrative responsibility in the field of taxation, proposed solutions.

**Keywords:** *administrative responsibility, tax offenses, penalties, fines.*

**Постановка проблеми.** Інститут адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері оподаткування з'явився у вітчизняному праві досить давно. З переходом країни до ринкової економіки, розвитком податкового законодавства адміністративна відповідальність стала займати все більше місце серед заходів примусу, що застосовуються в даній сфері. На сьогоднішній день кількість зареєстрованих правопорушень у царині оподаткування значно зросла, що зумовлено збільшенням тіньового сектора української економіки [1, с. 3]. 2 грудня 2010 р. було прийнято Податковий кодекс України, який заклав основу нового етапу в розвитку вітчизняного податкового права. Кодекс містить чимало положень, присвячених заходам примусу, у тому числі й відповідальності за порушення законодавства про податки та збори. Одна з особливостей Кодексу – новизна цілого ряду закріплених у ньому правових інститутів. Досить несподіваний розвиток отримали в ньому питання щодо порядку та умов притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері оподаткування. Проте окремі аспекти адміністративної відповідальності за правопорушення у даному секторі на сьогодні так і не вирішені, що зумовлює уповільнення функціонування та розвитку деяких інститутів податкового права, наявність невідповідності наукових підходів щодо розуміння сутності та значення правовідносин в зазначеній сфері.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Питання щодо застосування адміністративної відповідальності завжди піддаються всебічним і досить докладним дослідженням, що говорить не лише про значимість даного правового явища, а й про важливість його вивчення. Так, окремі аспекти адміністративної відповідальності у сфері оподаткування стали предметом ґрунтовних досліджень як вітчизняних, так і зарубіжних представників різних галузей права. Зокрема, дана проблематика порушувалася у наукових працях В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, А.С. Васильєва, І.П. Голосніченка, С.Т. Гончарук, Р.А. Калюжного, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, М.П. Кучерявенка, П.В. Мельника, М.О. Мельника, В.Ф. Опришка, О.І. Остапенка, А.В. Роздайбіді, В.О. Юсупова, О.В. Ящука та ін. Проте, наголошуючи ще раз на ґрунтовності та всебічності наукових доробок зазначених вчених, зазначимо, що все ж таки проблема адміністративної відповідальності у сфері оподаткування потребує додаткового дослідження та доопрацювання,



зважаючи на прийняття Податкового кодексу України і тих змін, які було внесено в чинне податкове та адміністративне законодавство.

**Метою** статті є визначення сутності та особливостей адміністративної відповідальності у сфері оподаткування. Виходячи із поставленої мети, у статті ставляться такі завдання: сформулювати визначення адміністративної відповідальності у сфері оподаткування, проаналізувати її ознаки; визначити загальні проблеми, які існують під час регламентації адміністративної відповідальності у сфері оподаткування, запропонувати шляхи їх вирішення.

**Виклад основного матеріалу.** Слід зазначити, що на сьогоднішній день серед вітчизняних і зарубіжних вчених відсутня узгодженість щодо визначення, сутності та значення адміністративної відповідальності, зокрема у сфері оподаткування, що зумовлює застосування диференційованого підходу до розгляду цього правового феномена. На думку І.О. Галагана, адміністративна відповідальність являє собою застосування в установленому порядку уповноваженими на те органами та посадовими особами адміністративних стягнень, сформульованих у санкціях адміністративно-правових норм, до винних у вчиненні адміністративних проступків осіб, які містять державний і громадський осуд, осуд їх особистості та протиправного діяння, що виявляється в негативних наслідках, які правопорушники зобов'язані виконати, і котрі мають на меті їх покарання, перевиховання, а також охорону громадського порядку у сфері державного управління [2, с. 41]. Проте, на нашу думку, дане формулювання є занадто розгалуженим і обтяжливим для розуміння. На переконання Г.П. Бондаренка, адміністративна відповідальність є формою реагування держави на правопорушення, яке виявляється в застосуванні повноважними державними органами, службовими особами, громадськістю до винної особи адміністративних санкцій у межах і порядку, встановлених законодавством; це обов'язок правопорушника звітувати за свою протиправну поведінку і зазнавати за неї несприятливих наслідків, передбачених санкцією правової норми [3, с. 84]. З точки зору репресивного характеру розглядає адміністративну відповідальність Л. В. Коваль: «Репресивний вид відповідальності, де покарання має характер особистого зазнання кари, а вольовий вплив спрямовується на волю правопорушника з метою певного психічного переживання ним кари, подолання певних мотивів, якими зумовлюється ірраціональна поведінка, та стимулювання мотивів, які мають схилити до поведінки, що узгоджується з правовими приписами» [4, с. 133].

На нашу думку, найбільш обґрунтоване і змістовне визначення адміністративної відповідальності має такий вигляд: «особливий різновид юридичної відповідальності, яка застосовується до осіб, що вчинили адміністративні проступки, уповноваженими на те держав-

ними органами чи їх посадовими особами на підставах і у порядку, встановлених нормами адміністративного законодавства, і має наслідки майнового, матеріального, морального, особистісного чи іншого характеру».

Як висновок слід зазначити, що хоча наведені визначення дещо відрізняються між собою смисловим навантаженням, все ж таки вони характеризуються такими спільними рисами: 1) підставою настання є адміністративний проступок; 2) має меншу ступінь суспільної небезпеки, ніж злочин; 3) має наслідком застосування до правопорушника адміністративного стягнення (майнового, матеріального, морального, особистісного чи іншого характеру); 4) накладається уповноваженими на те державними органами чи їх посадовими особами; 5) застосовується на підставі норм адміністративного права; 6) має особливий порядок та умови притягнення (здійснюється в судовому чи позасудовому порядку); 7) має публічний характер; 8) застосовується як до фізичних, так і до юридичних осіб. Зазначені ознаки певною мірою притаманні також для адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері оподаткування, хоча і мають деякі відмінності. Слід охарактеризувати детальніше деякі з них.

I. Підставою адміністративної відповідальності є податковий проступок – протиправне, винне невиконання платником податків обов'язків щодо: 1) ухилення від подання декларації про доходи (ст. 1641); 2) порушення законодавства з фінансових питань (ст. 1642); 3) ухилення від реєстрації в органах Пенсійного фонду України, Фонду соціального страхування України платників обов'язкових страхових внесків та порушення порядку обчислення і сплати внесків на соціальне страхування (ст. 1651) [5].

II. Має меншу ступінь суспільної небезпеки, ніж злочин, що виявляється в такому: (а) обставини притягнення; (б) виховний вплив; (в) наслідки правопорушення; (г) різний суб'єктний склад.

III. Застосування адміністративного стягнення – це міра відповідальності і застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів, а також запобігання вчинення нових правопорушень [6, с. 374]. У сфері оподаткування це можуть бути компенсаційно-відновлювальні заходи, штрафні (фінансові) санкції тощо.

IV. Накладається уповноваженими на те державними органами чи їх посадовими особами (наприклад, посадовими особами органів державної податкової служби України).

V. Застосовується на підставі норм адміністративного права, що відповідно до ст. 1 Кодексу України про адміністративні правопорушення [5] має своїм завданням охорону прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підп-

риємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством.

VI. У більшості випадків має характер позасудового розгляду. Правом притягнення до адміністративної відповідальності за податкові правопорушення наділені спеціально уповноважені податкові органи держави. Від імені органів державної податкової служби України, відповідно до статті 234-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення, розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право начальники податкових інспекцій та їх заступники. У судовому порядку здійснюється розгляд справ про податкові адміністративні правопорушення, передбачені ст. 51-2, 164, 164-5, 177-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення [5].

Застосування адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері оподаткування має на меті спонукати платників податків суворо, повно й у строк виконувати свої обов'язки щодо формування державного та місцевих бюджетів, тому від цього залежить сталість фінансової системи, а отже, економічна, політична, соціальна стабільність суспільства й розвиток економіки [7, с. 184]. Підставою для адміністративної відповідальності за порушення податкового законодавства є наявність складу адміністративного правопорушення – винної умисної або необережної дії або бездіяльності, що зазіхає на охоронювані законом суспільні відносини, за що законодавством передбачено адміністративну відповідальність. Такі діяння закріплені Кодексом України про адміністративні правопорушення. До адміністративної відповідальності можуть бути притягнуті громадяни й посадові особи, винні в порушенні податкового законодавства. Адміністративній відповідальності підлягають особи, що досягли до моменту вчинення правопорушення шістнадцятирічного віку, осудні [8, с. 176-177].

Проте не слід забувати, що відповідно до принципу презумпції невинуватості особа вважається невинуватою у вчиненні податкового правопорушення, поки її винність не буде доведено в передбаченому законом порядку. Особа не може бути притягнутою до адміністративної відповідальності за вчинення податкового правопорушення при наявності хоча б однієї з таких обставин:

- відсутність події податкового правопорушення;
- відсутність вини особи у вчиненні податкового правопорушення;
- вчинення діяння, яке містить ознаки податкового правопорушення, фізичною особою, яка не досягла на момент вчинення діяння

шістнадцятирічного віку;

– закінчення строків давності притягнення до відповідальності за вчинення правопорушення у сфері оподаткування [9].

У контексті даного дослідження важливо також зазначити, що правова регламентація адміністративної відповідальності у сфері оподаткування має низку невирішених проблем, що пов'язано з такими обставинами: потребує зміни порядок залучення платників податків до відповідальності за податкові правопорушення; діяльності суду із залучення осіб до адміністративної відповідальності слід надати процесуальну форму, властиву діяльності органу, що здійснює правосуддя; розглядаючи апеляційну скаргу, вищий податковий орган має право винести ухвалу, яка обтяжує порівняно з оскаржуваним рішенням відповідальність платника; процедура оскарження є дуже тривалою та забирає багато часу як у платника податків, так і в податкових органів [10, с. 176]. Поряд з переліченими вище проблемами М.О. Мацелик наголошує на таких: а) різноманіття правових актів, що встановлюють адміністративну відповідальність за порушення податкового законодавства, та їх неузгодженість, а іноді і дублювання правових норм; б) відсутність належної правової охорони певних цінностей у сфері оподаткування; в) у більшості випадків суб'єктам підприємницької діяльності значно вигідніше сплатити адміністративний штраф за наслідками перевірки, ніж здійснювати фінансово-господарську діяльність та вести податкову звітність відповідно до чинного законодавства; г) система адміністративних правопорушень у сфері оподаткування містить велику кількість прогалин, які дозволяють уникати відповідальності за вчинення правопорушень у даній сфері; д) відсутність в адміністративному законодавстві правових норм, аналогічних Кримінальному кодексу України, які б передбачали адміністративну відповідальність за аналогічні правопорушення, але меншої тяжкості [11, с. 12].

Подолання окреслених проблем можливе перш за все за рахунок:

– виявлення, аналізу та ліквідації невідповідностей та неузгодженостей між положеннями (нормами) законодавства, що встановлюють адміністративну відповідальність за порушення у сфері оподаткування;

– законодавчого закріплення принципу *non bis in idem*, який стосовно правопорушень у сфері оподаткування має означати недопустимість одночасного притягнення особи, винної у вчиненні проступку, до адміністративної та кримінальної відповідальності;

– чіткого визначення прав, обов'язків та повноважень суб'єктів податкових правовідносин у Податковому кодексі України та інших актах чинного законодавства України;

– законодавчого закріплення презумпції невинуватості суб'єкта податкових правовідносин у вчиненні проступку.

Не менш важливим питанням при з'ясуванні правової природи адміністративної відповідальності у сфері оподаткування є розгляд її змісту. У податковому законодавстві мова йде про застосування до правопорушників штрафних (фінансових) санкцій і штрафів. Спираючись на існуюче в юридичній науці уявлення про місце санкцій в системі права, вважає В.Ю. Орехов, їх можна звести до такого: по-перше, санкція визнається необхідним структурним елементом або атрибутом будь-якої правової норми, що надає їй державно-владного характеру. По-друге, санкція – це складова частина норми права, що передбачає заходи примусового впливу та юридичної відповідальності як результат невиконання чи порушення норми. По-третє, санкція є не лише загрозою стосовно можливого правопорушника, але й правилом поведінки (диспозицією) відповідних державних органів, що реалізують цю загрозу у випадку правопорушення. По-четверте, санкція – це частина норми права, що містить не лише вид і міру можливого покарання за невиконання зобов'язань, визначених у диспозиції, але й вказівку на заходи заохочення за виконання рекомендованих дій.

Таким чином, автор доходить висновку, з яким ми безперечно погоджуємося, що санкція як структурна частина правової норми: 1) вказує на можливі наслідки (як негативні – відповідальність, покарання, примус, так і позитивні – заохочення, стимули) залежно від ставлення суб'єкта до правил поведінки, визначених диспозицією правової норми (правомірна поведінка чи правопорушення); 2) це є встановлений державою захід захисту, охорони і забезпечення дотримання та виконання суб'єктивних прав та обов'язків, передбачений правовою нормою [12, с. 9].

Податкові санкції можуть бути застосовані до таких суб'єктів: платників податків, податкових агентів, посадових осіб платників податків. Щодо, власне, санкцій, то у Податковому кодексі України виділяють три їх основні види: кримінальні, адміністративні та фінансові санкції.

Правовим наслідком за вчинення правопорушення є адміністративне стягнення, яке відповідно до ст. 23 Кодексу України про адміністративні правопорушення визначено як міру відповідальності і застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами [5]. Тобто стягнення має превентивний характер.

Окрім штрафних санкцій, видом стягнення, яке застосовується при порушенні законодавства в сфері оподаткування є штраф, тобто грошове стягнення, яке застосовується до особи, що вчинила адміністративний проступок. Поняття штрафу закріплено також у п. 14.1.265 ст. 14 Податкового кодексу України: «Плата у вигляді фіксованої су-

ми та/або відсотків, що справляється з платника податків у зв'язку з порушенням ним вимог податкового законодавства та іншого законодавства, контроль за дотриманням яких покладено на контролюючі органи, а також штрафні санкції за порушення у сфері зовнішньоекономічної діяльності» [13].

Розмір його встановлюється в сумі, кратній неоподаткованому мінімуму заробітної плати. Розмір штрафу залежить від періодичності здійснення правопорушень. Зокрема, за умови здійснення протягом року після накладення адміністративного штрафу однорідного правопорушення розмір штрафу, що накладається повторно, зростає. При накладенні такого стягнення законодавець диференціює поняття «момент здійснення» залежно від типу правопорушень. Для звичайних правопорушень при обчисленні строку накладення стягнення таким є момент здійснення правопорушення, при здійсненні правопорушення, що триває, – момент його виявлення. Правопорушеннями, що тривають, визнаються такі, які характеризуються безперервним здійсненням єдиного складу певного діяння. Строк, протягом якого може бути накладене стягнення, – два місяці [14, с. 339].

**Висновки.** Таким чином, на основі вищевикладеного під адміністративною відповідальністю у сфері оподаткування пропонуємо розуміти юридичний обов'язок правопорушника нести відповідальність за вчинений протиправний і винний проступок, що реалізується за допомогою застосування заходів адміністративного примусу, передбачених податковим та адміністративним законодавством.

Перспективним у подальшому, на нашу думку, є наукове дослідження питань, пов'язаних із цілісним системним аналізом матеріальних і процесуальних засад інституту адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері оподаткування. Для цього необхідно не тільки розглянути підстави виникнення та притягнення до адміністративної відповідальності у сфері оподаткування, але й визначити зміст провадження у справах про адміністративні правопорушення в податковій сфері та провести аналіз структури провадження у справах про адміністративні (податкові) правопорушення тощо.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Гончаров А.В. Административная ответственность за правонарушения в сфере налогообложения: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Хабаровск, 2000.
2. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР: Процессуальное регулирование. – Воронеж, 1970.
3. Бондаренко Г.П. Адміністративна відповідальність в СРСР. – Львів, 1975.
4. Коваль Л.В. Адміністративне право: Курс лекцій для студ. юрид. вузів та факультетів. – К., 1996.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х // ВВР УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
6. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – К., 1999.
7. Сергеев С.О. Способы забезпечення законності в сфері фіскальних правовід-

носин // Вісник Харків. нац. ун-ту внутр. справ. – 2005. – С. 182-188.

8. Яцук О.В. Співвідношення адміністративної та кримінальної відповідальності за правопорушення у сфері оподаткування // Держава та регіони. Серія Право. – 2010. – № 1. – С. 176-180.

9. Домашняя правовая энциклопедия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.garant.ru>

10. Альошкін В.С., Житіна С.О. Податковий контроль і податкова відповідальність як функція податкового менеджменту // Вісник Східноукраїнського нац. ун-ту ім. В. Даля. – 2011. – № 7 (161). – Ч. 2. – С. 173-177.

11. Мацелик М.О. Адміністративна відповідальність за ухилення від оподаткування: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Ірпінь, 2005.

12. Орехов В.Ю. Санкції в праві як елемент правового регулювання та охорони суспільних відносин: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – К., 2008.

13. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI // ВВР. – 2011. – № 13-14, № 15-16, № 17. – Ст. 112.

14. Кучерявенко М.П. Податкове право України. Академічний курс: Підруч. – К., 2008.

Надійшла до редакції 02.03.2012

**В.І. Царенко**

кандидат юридичних наук, доцент

(Національна академія Державної прикордонної  
служби України ім. Б. Хмельницького)

УДК 340.132

## **ПРАВОВІ РЕЖИМИ, ЯКІ ЗАСТОСОВУЮТЬ В ОХОРОНІ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ**

Здійснено порівняльний аналіз правових режимів, які регулюють відносини у сфері охорони державного кордону України, на основі табличного розміщення елементів таких режимів.

**Ключові слова:** режим кордону, прикордонний режим, режим у пунктах пропуску.

Осуществляется сравнительный анализ правовых режимов, регулирующих отношения в сфере охраны государственной границы Украины, на основе табличного размещения их элементов.

**Ключевые слова:** режим границы, пограничный режим, режим в пунктах пропуска.

The article is about comparative analysis of legal regimes that regulate relations in the sphere of the state border of Ukraine on the basis of tabular deployment of the elements of such regimes.

**Keywords:** regime of the border, border guard regime, regime at the border crossing points.

**Постановка проблеми.** Одним із елементів захисту суверенітету, територіальної цілісності держави є система належного правового регулювання суспільних відносин, зокрема у сфері державних кордонів.

Потреба удосконалення правового регулювання та необхідність підвищення правової свідомості та правової культури кожного громадянина нашої держави, а особливо кожного правоохоронця – необхідні вимоги, які постають на шляху формування громадянського суспільства, євроінтеграційних процесів, що відбуваються нині в Україні.

Крім цього, правоохоронна складова професійної компетентності сучасного охоронця кордонів України базується на досконалих знаннях законодавства, яке регулює суспільні відносини у сфері охорони державного кордону. Аналіз результатів успішності майбутніх офіцерів-прикордонників свідчить про наявність труднощів у розумінні ними змісту правових режимів, які регулюють відносини у сфері охорони державного кордону України.

Статистика вчинення правопорушень у пунктах пропуску, у прикордонному районі з року в рік свідчить про наявність нерозуміння тими, хто перетинає державний кордон, і населенням прикордоння змісту вимог правових режимів, які регулюють відносини у сфері охорони державного кордону України.

Отже, наявність протиріч між наявним та бажаним станом якості знань змісту правових режимів курсантів, тих, хто перетинає державний кордон, та населення прикордоння обумовили необхідність акцентування уваги на даному питанні.

Також актуальність зумовлена тим, що дослідження здійснюється в рамках вимог, визначених Концепцією розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року, схваленою Указом Президента України від 19.06.2006 № 546/2006.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми,** свідчить, що на сьогодні доктринально ще не досліджувались проблемні питання правових режимів охорони державного кордону України та їх тлумачення. У Російській Федерації теоретико-правові аспекти встановлення прикордонних зон та прикордонних режимів досліджував В.Є. Хандожко, правове регулювання прикордонного режиму – А.Г. Винниченко. Поняття режимів охорони кордону фрагментарно та зі змішаною тематикою висвітлено у підручниках із міжнародного приватного права, однак розглядуване нами питання залишилось поза увагою науковців. Звідси виникла необхідність розтлумачити зміст понять «режим державного кордону», «прикордонний режим» та «режим у пунктах пропуску через державний кордон» на основі їх порівняльного аналізу.

**Мета** статті – тлумачення змісту правових режимів, які регулюють відносини у сфері охорони державного кордону, на основі порівняльного аналізу.

**Виклад основного матеріалу.** Знання прикордонного законодавства майбутні офіцери-прикордонники отримують, вивчаючи юриди-



чні дисципліни та дисципліни спеціально-прикордонного спрямування. Розглядаючи законодавство у сфері охорони державного кордону, майбутні офіцери-прикордонники, а також населення прикордоння та ті, хто виявив бажання вперше перетнути державний кордон України, часто стикаються із труднощами щодо розуміння поняття та змісту прикордонного режиму, режиму кордону та режиму в пунктах пропуску через державний кордон.

Правові режими, безперечно, мають велике значення в системі регулювання суспільних відносин у галузі охорони державних кордонів. З цього приводу в підручнику “Адміністративне право” колектив авторів зазначає, що основними завданнями охорони державного кордону є забезпечення встановленого режиму державного кордону й прикордонного режиму [2, с. 486].

Політичну охорону державного кордону на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах покладено на Державну прикордонну службу України, а в повітряному просторі – на війська протиповітряної оборони України. Їх обов'язки й права щодо охорони державного кордону визначають закони та інші акти компетентних органів державної влади [2, с. 486].

Таке бачення основних завдань охорони державного кордону, на нашу думку, є дещо перебільшеним, адже відповідно до ст. Закону України “Про Державну прикордонну службу України” основними функціями Державної прикордонної служби України є:

- охорона державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах з метою недопущення незаконної зміни проходження його лінії, забезпечення дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму;

- здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України осіб, транспортних засобів, вантажів, а також виявлення і припинення випадків незаконного їх переміщення;

- ведення розвідувальної, інформаційно-аналітичної та оперативно-розшукової діяльності в інтересах забезпечення захисту державного кордону України згідно із законами України “Про розвідувальні органи України” та “Про оперативно-розшукову діяльність”;

- участь у боротьбі з організованою злочинністю та протидія незаконній міграції на державному кордоні України та в межах контрольованих прикордонних районів;

- участь у здійсненні державної охорони місць постійного і тимчасового перебування Президента України та посадових осіб, визначених у Законі України “Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб”;

- охорона закордонних дипломатичних установ України;

- координація діяльності військових формувань та відповідних правоохоронних органів, пов'язаної із захистом державного кордону України, а також діяльності державних органів, що здійснюють різні види контролю при перетинанні державного кордону України або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України [6].

Аналізуючи нормативне визначення функцій Державної прикордонної служби України, можна зробити висновок, що вони мають правоохоронний характер. Хоча, розглядаючи їх крізь призму напрямів державної політики щодо забезпечення національної безпеки, можна припустити наявність політичних ознак.

Отже, для того, щоб детально розібратись із сутністю понять режимів, які регулюють суспільні відносини у сфері охорони державного кордону України, на нашу думку, необхідно використовувати метод порівняння. Загалом, порівняння – це процес зіставлення предметів або явищ дійсності з метою встановлення схожості чи відмінності між ними, а також знаходження загального, притаманного, що може бути властивим двом або кільком об'єктам дослідження.

Основні характеристики порівнюваних режимів ми розмістили в таблиці. Табличне розміщення полегшує аналіз шляхом розкладання на елементи та сприяє кращому з'ясуванню змісту режимів. Підставами для порівняльного аналізу нами обрано нормативне визначення, мету встановлення, простір дії, сукупність правил діяльності, коло осіб, спеціальні служби державного управління, на які покладено завдання здійснення мети адміністративно-правового режиму. Такі підстави для порівняння ми обрали, виходячи із існуючих у науковій літературі підстав класифікації нормативно-правових актів. Крім цього, ми взяли тільки ті, за якими можливо виділити розбіжності. Наприклад, за підставу порівняння ми взяли нормативне визначення, сподіваючись на те, що законодавець урахував усі доктринальні розробки щодо ознак та визначення понять розглядуваних режимів.

#### Елементи змісту адміністративно-правових режимів

<b>Підстава порівняння</b>	<b>Режим державного кордону</b>	<b>Прикордонний Режим</b>	<b>Режим у пунктах пропуску через державний кордон</b>
<b>Нормативне визначення</b>	Порядок перетинання державного кордону України, плавання і перебування українських та іноземних	Режим, який регламентує відповідно до цього Закону та інших актів законодавства України правила в'їзду,	Порядок перебування і пересування всіх осіб і транспортних засобів у межах території прикордонних залізничних і автомо-

	<p>невійськових суден і військових кораблів у територіальному морі та внутрішніх водах України, заходження іноземних невійськових суден і військових кораблів у внутрішні води і порти України та перебування в них, утримання державного кордону України, проведення різних робіт, промислової та іншої діяльності на державному кордоні України [5].</p>	<p>тимчасового перебування, проживання громадян України та інших осіб, провадження робіт, обліку та тримання на пристанях, причалах і в пунктах базування самохідних та несамохідних суден, їх плавання та перебування у внутрішніх водах України [5].</p>	<p>більших станцій, морських і річкових портів, аеропортів і аеродромів, відкритих для міжнародного сполучення, а також здійснення іншої діяльності, пов'язаної з пропуском через державний кордон осіб, транспортних засобів та вантажів, який встановлюється наказом начальника органу охорони державного кордону, погодженим з начальником митного органу а керівником підприємства, на території якого розміщено пункт пропуску через державний кордон [4; 10].</p>
<p><b>Мета встановлення</b></p>	<p>Встановлення загального порядку перетинання Державного кордону України під час плавання і перебування українських та іноземних невійськових суден і військових кораблів у територіальному морі та внутрішніх водах України, заходження іноземних невійськових суден і військових кораблів у внутрішні води і порти України та перебування в них, утримання державного кордону України, проведення різних ро-</p>	<p>Визначення системи правил перебування, проживання, пересування громадян України та інших осіб, провадження робіт, обліку та тримання на пристанях, причалах і в пунктах базування самохідних та несамохідних суден, їх плавання та перебування у внутрішніх водах України з метою перетинання державного кордону та без такої мети.</p>	<p>Забезпечення умов для прикордонного контролю та реалізації положень законодавства України щодо: встановлення режиму в пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон України (далі – пункти пропуску) та контролю за його додержанням; взаємодії з контрольними органами і службами під час здійснення прикордонного контролю та пропуску через державний кордон осіб, транспортних засобів і вантажів; координації діяльності контрольних органів і служб, що здійсню-</p>

	біт, промислової та іншої діяльності на державному кордоні України.		ють різні види контролю щодо осіб, транспортних засобів, вантажів (товарів), що переміщуються через державний кордон або беруть участь у забезпеченні режиму в пунктах пропуску.
<b>Норматив-на база встановлення</b>	Встановлюється національним законодавством на основі міжнародних договорів	Встановлюється національним законодавством	Встановлюється національним законодавством
<b>Простір дії</b>	Пункти пропуску (залізничні, автомобільні, морські, річкові, повітряні), територіальне море та внутрішні води, порти, державний кордон України.	Прикордонна смуга та контрольовані прикордонні райони.	Пункти пропуску через державний кордон України (залізничні, автомобільні, визначені місця у морських і річкових портах, в аеропортах (на аеродромах), де здійснюються прикордонний, митний та інші види контролю і пропуск через державний кордон осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна).
<b>Сукупність правил діяльності</b>	Виконання обов'язку по дотриманню правил перетинання державного кордону України, а також наявність документів, які засвідчують наявність права на перетинання державного кордону України; правила по утриманню державного кордону України, умови провадження різних робіт, проми-	Обов'язкова наявність документів, що посвідчують особу, засвідчують легітимність її перебування у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі, наявність дозволів на виконання робіт, використання плав засобів, літальних апаратів	Обов'язкова наявність документів, які засвідчують наявність права на перетинання державного кордону України; встановлення системи заборон на самостійні дії особам, які перетинають державний кордон у пункті пропуску, щодо залишення транспортних засобів і посадки у них, залишення зони контролю чи пункту пропуску, вживання алкоголю і паління в

	слової та іншої діяльності на державному кордоні України		не відведених для цього місцях; щодо створення перешкоди для виконання службових обов'язків працівниками контрольних органів і служб, обслуговуючим персоналом транспортних засобів, проходження пасажирами визначених видів контролю; щодо псування майна пункту пропуску; щодо порушення рядності руху, дорожньої розмітки, напрямку та швидкості, зупинки у не визначених місцях та початку руху; щодо відкриття дверей вагонів до закінчення контролю;
<b>Коло осіб</b>	Особи які перетинають державний кордон України	Особи які перетинають державний кордон України а також ті, що проживають та тимчасово перебувають на території прикордонного району, пересуваються у його межах, проводять роботи, мають самохідні та несамохідні судна, плавають та пересуваються у внутрішніх водах України.	Особи, які перетинають державний кордон у пункті пропуску та посадкові особи органу охорони державного кордону, контрольних органів і служб, які здійснюють державні види контролю.
<b>Спеціальні служби державного управління, на які</b>	Держ. Прикордон. служба України – прикордонний контроль; Держ. митна служба України – митний контроль; Міністерство сільського	Контроль за додержанням прикордонного режиму у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі покладені на Держ.	Держ. прикордон. служба України – прикордонний контроль; Держ. митна служба України – митний контроль; Міністерство сільсь-

<p><b>покла- дено завдан- ня здій- снення мети адміні- страти- вно- право- вого режи- му.</b></p>	<p>господарства – фі- тосанітарний кон- троль; Ветеринарна слу- жба Міністерства сільського госпо- дарства – ветери- нарний контроль; Міністерство охо- рони здоров'я – санітарно- карантинний кон- троль.</p>	<p>прикордон. службу України у взаємо- дії з органами вну- трішніх справ. у вирішенні право- вих питань пов'я- заних з визначен- ням прикордонної смуги і контролю- ваного прикордон- ного району здійс- нюють Рада Міністрів Автоно- мної Республіки Крим, обласні, мі- ські державні ад- міністрації та від- повідні структурні підрозділи Держ. прикордон. служби України.</p>	<p>кого господарства – фітосанітарний кон- троль; Ветеринарна служба Міністерства сільсь- кого господарства – ветеринарний кон- троль; Міністерство охорони здоров'я – санітарно- карантинний кон- троль.</p>
---	--	---	---

Порівнюючи нормативні дефініції, можна дійти висновку, що режим кордону є основним та найширшим за обсягом, а решта режимів (прикордонний режим та режим у пунктах пропуску) спрямовані на належне забезпечення режиму кордону. Прикордонний режим можна розглядати як похідний від режиму кордону та більш деталізований. Режим у пунктах пропуску за ступінню деталізації суворіше, ніж режим кордону та прикордонний режим.

Мету встановлення правового режиму як підставу порівняння можна розглядати у різному контексті, адже виділяють мету найближчу, проміжну та кінцеву.

Щодо адміністративно-правових режимів, то деякі науковці визначають такі задачі в інтересах забезпечення безпеки:

- забезпечення прав і свобод людини і громадянина;
- забезпечення належної поведінки фізичних осіб і колективів у важливих для держави сферах;
- створення на шляху злочинних елементів таких надійних правових бар'єрів, які б серйозно ускладнили, а в деяких випадках повністю виключили досягнення ними злочинної мети;
- захист економічної, політичної, військової та іншої мети держави [11, с. 21].

Мету режиму кордону на підставі аналізу його нормативного визначення та визначення, запропонованого у підручнику «Адміністративне право України» під редакцією професора В.Б. Авер'янова, мо-

жна визначити так:

- 1) встановлення правил утримання державного кордону України;
- 2) встановлення порядку перетинання кордону України громадянами (ми розуміємо як «особами») і транспортними засобами;
- 3) встановлення порядку переміщення через кордон товарів і тварин;
- 4) ведення на ньому господарської, промислової та іншої діяльності;
- 5) вирішення з іноземними державами інцидентів, пов'язаних із порушенням режиму кордону [1, с. 344];
- 6) порядок заходження іноземних невійськових суден і військових кораблів у внутрішні води і порти України і перебування в них;
- 7) порядок плавання і перебування українських та іноземних невійськових суден і військових кораблів у територіальному морі та внутрішніх водах України [3, с. 11; 12, с. 58].

У такому розумінні режим кордону повністю поглинає режим у пунктах пропуску через державний кордон та частково – прикордонний режим.

Мета прикордонного режиму – забезпечення режиму кордону та створення сприятливих умов для виконання Державною прикордонною службою України функції з охорони державного кордону України.

**Висновки.** Запропоноване нами розміщення елементів правових режимів, які регулюють відносини у сфері охорони державного кордону України, у вигляді таблиці дає можливість відразу здійснювати їх порівняння, знаходити спільні та відмінні ознаки. Такий процес спрощує та полегшує усвідомлення змісту правових режимів, які регулюють відносини у сфері охорони державного кордону України, особами які, вивчають та виявляють інтерес до дослідження проблем правового регулювання даної сфери.

Напрямами подальших досліджень можуть стати порівняльний аналіз правового регулювання прикордонного простору в законодавстві різних держав, шляхи подальшого удосконалення правового регулювання відносин у сфері охорони державного кордону.

#### *Бібліографічні посилання*

1. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т. / Ред. кол.: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К., 2005. – Т. 2: Особлива частина.
2. Адміністративне право України: Підруч. / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. – К., 2005.
3. Охорона державного кордону прикордонною заставою: Навч. посіб. – Хмельницький, 2005.
4. Про затвердження Правил перетинання державного кордону громадянами України: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 січня 1995 р. № 57 // Зібрання законодавства України. Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України. – 1999. – № 4. – Ст. 209.
5. Про державний кордон України: Закон України від 4 листопада 1991 р. // ВВР. – 1992. – № 2. – Ст. 5.

6. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03.04.2003 № 661-IV // ВВР. – 2003. – № 27. – Ст. 208.

7. Про Концепцію розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 р.: Указ Президента України від 19 червня 2006 р. № 546/2006 // Прикордонник України. – 2006. – № 22 (5041).

8. Про контрольовані прикордонні райони: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 р. № 1199 // Зібрання законодавства України. Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України. – 1998. – № 11. – Ст. 511.

9. Про прикордонний режим: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 липня 1998 р. № 1147 // Зібрання законодавства України. Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України. – 1998. – № 11. – Ст. 501.

10. Порядок дій посадових осіб органів охорони державного кордону Державної прикордонної служби України щодо установлення режиму в пунктах пропуску через державний кордон, здійснення контролю за його додержанням, а також організації і забезпечення взаємодії та координації контрольних органів і служб, що здійснюють різні види контролю або беруть участь у забезпеченні режиму в пунктах пропуску через державний кордон: Наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України від 29.08.2011 № 627 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1117-11](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1117-11).

11. Хандошко В.Э. Теоретико-правовые аспекты установления пограничных зон и пограничных режимов в Российской Федерации: : Дис. ... канд. юрид. наук: 23.02.03. – М., 2002.

12. Цимбалістий Т.О. Державний кордон України: конституційно-правовий статус: Навч. посіб. – Хмельницький, 2000.

Надійшла до редакції 01.02.2012

**Ю.Є. Белінський**

здобувач

(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.9

## **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОБІГУ ЗБРОЇ У КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ДЕЯКІ НОТАТКИ ДО НАУКОВОЇ ДИСКУСІЇ**

Проаналізовано питання правового регулювання обігу зброї у країнах-члена Європейського Союзу, визначено вимоги, які висувуються до власників зброї, порядок та умови її придбання.

**Ключові слова:** законодавство про зброю, вогнепальна зброя, обіг зброї, порядок та умови придбання зброї.

Аналізуються вопросы правового регулювання оборота оружия в странах-членах Европейского Союза, определяются требования, которые выдвигаются к собственникам оружия, порядок и условия ее приобретения.

**Ключевые слова:** законодательство об оружии, огнестрельное оружие, оборот оружия, порядок и условия приобретения оружия.



Problems of legal regulation of arms turnover in countries which are parties of European Union are analyzed in the article. Demands which are made to the owners of arms as well as the order and conditions of arms acquisition are determined.

**Keywords:** *legislation on arms, firearms, arms turnover, order and conditions of arms acquisition.*

**Постановка проблеми.** Українська держава протягом останніх років досить активно розвиває свою співпрацю з країнами Європейського Союзу. Метою такої співпраці є набуття повноправного членства у згаданому міждержавному об'єднанні незалежних держав. З цією метою у нашій державі було прийнято ряд нормативних актів, якими закладено основні напрями євроінтеграційної політики нашої держави. Ідеться насамперед про Угоду про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами [1]; Указ Президента України «Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу» [2]; Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [3] тощо. Виходячи з вимог названих правових актів, Україна узяла на себе зобов'язання привести власне законодавство у відповідність до законодавства Європейського Союзу. Зазначене завдання, як на наш погляд, є досить складним і відповідальним, оскільки його реалізація вимагає, з одного боку, вивчення нормативних актів Європейського Союзу та їх переклад на українську мову, а з іншого – врахування набутих таким чином знань як під час внесення змін та доповнень до чинного законодавства, так і у межах розробки нових нормативних актів.

З огляду на викладене, а також враховуючи існуючі протягом останніх часів намагання українських парламентарів розробити та прийняти Закон України «Про зброю», актуальним, корисним, а подекуди і обов'язковим є ознайомлення з підходами європейських законодавців щодо регулювання обігу зброї у суспільстві. Зазначене питання, власне, і складає основну мету даної статті. У межах її досягнення планується проаналізувати основні положення законодавства окремих країн – членів Європейського Союзу з названого питання, виділивши їх «слабкі» та «міцні» позиції. Отримана таким чином інформація, переконані, стані у нагоді під час розробки українського законодавства про обіг зброї у суспільстві.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Зазначеному напрямку наукового пошуку властивий досить високий рівень наукової новизни, оскільки до сьогодні згадана проблематика не знайшла глибокого вивчення на сторінках наукових видань. Лише поодинокі автори (К.О. Гориславський, С.М. Колотушкін, А.В. Корнієць, О.С. Фролов) присвячували її аналі-

зу свою увагу.

**Виклад основного матеріалу.** У Федеративній Республіці Німеччині порядок придбання, зберігання та використання вогнепальної зброї громадянами регламентується Законом про зброю від 6 березня 1976 р. [4]. Згідно з цим законом вся зброя поділяється на вогнепальну і механічну. Такі поняття, як «короткоствольна зброя», «довгоствольна зброя», «мисливська зброя», «гладкоствольна зброя», «нарізна зброя», «пістолети» та «револьвери» з чинного законодавства Німеччини вилучені як такі, що не мають юридичного значення і не вживаються. Тобто для законодавця байдуже, чи то мисливська гладкоствольна рушниця, чи револьвер, чи карабін – усі вони охоплюються єдиним поняттям «вогнепальна зброя».

Кількість легально зареєстрованої в Німеччині зброї оцінюється приблизно в 10 млн одиниць. Разом з тим чорний ринок зброї у Німеччині приблизно в два рази більше легального. Так, ще кілька років назад поліцейською профспілкою була зроблена заява про те, що кількість незареєстрованої зброї в Німеччині досягає 20 млн одиниць. А це означає, що в Німеччині на двох повнолітніх мешканців країни приходиться одна одиниця вогнепальної зброї [5].

Слід зазначити, що сьогодні Закон Німеччини про зброю серед країн Європи за заборонними властивостями поступається тільки Британському. Вогнепальну зброю у ФРН можуть придбати тільки мисливці і члени офіційно зареєстрованих спортивно-стрілецьких товариств. Правила продажу зброї стали суворішими після сумних подій в Ерфурті в 2002 р., коли 19-річний Роберт Штайнхойзер, озброєний помповою рушницею та пістолетом, розстріляв у одній школі Ерфурта 16 вчителів і учнів та офіцера поліції. Він був членом стрілецького клубу, мав дозвіл на носіння зброї. Будучи оточеним поліцією в одному з приміщень будинку школи, Штайнхойзер застрелився. Після обшуку школи поліцією було знайдено принесені ним ще 500 патронів [6, с. 13].

У зв'язку з цим у Німеччині віковий ценз для власників зброї був підвищений з 18 до 21 року. Крім того, до числа неодмінних умов належать відсутність судимості і зв'язків з екстремістськими організаціями. Зберігати зброю у будинку можна тільки в спеціальних сейфах, причому окремо від патронів. Навіть для придбання газового пістолета або «пугача» необхідна ліцензія. Різко обмежений продаж холодної зброї. Під заборону також потрапили електрошокери. Зброю, яка має вигляд справжньої, не можна виносити на вулицю. Навіть для пістолетів і гвинтівок, перероблених із вогнепальних у пневматичні, тепер потрібно одержати дозвіл. Порушення цього правила з жовтня 2008 р. вважається підсудною справою [5].

У Великобританії перший обмежувальний законодавчий акт про

пістолети прийнятий у 1903 р. Починаючи з цього часу державний контроль за оборотом вогнепальної зброї, що знаходиться в приватному володінні, стає дедалі суворішим. Так, контроль щодо прав громадян на володіння вогнепальною зброєю став суворішим у 1919 р. А 30 травня 1968 р. Парламент Великобританії прийняв всеосяжний Законодавчий акт «Про вогнепальну зброю» (Firemen's Act. 1968. Government publications, London. P. 1— 46. HMSO/ISBN 0 10 5427683). У подальшому було прийнято ще сім кардинальних виправлень до цього Закону, що посилювали контрольні функції держави в питаннях обігу зброї, що знаходиться у приватному володінні громадян, а також вводили і деякі обмеження права громадян у сфері володіння окремими видами вогнепальної зброї.

Наразі новим Законодавчим Актом про вогнепальну зброю, прийнятим у 1997 р. (The Firearms (Amendment) Act. 20 December 1997. London: HMSO ISBN 0 11 341421.), внесені істотні порівняно з Законом 1968 р. виправлення, якими ще більше обмежені види зброї, що знаходяться в цивільному обігу. Так, цілком заборонено крупнокаліберну мисливську зброю, заборонено як зброю самооборони пістолети і револьвери. Дозволені до обігу лише малокаліберні спортивні пістолети і револьвери. Заборонено пересилання зброї, купівля її повинна здійснюватися особисто. Контроль за обігом зброї покладений на спеціальний підрозділ поліції, який наділений правом проникнення в приватне володіння громадян. На усіх власників вогнепальної зброї заведена єдина комп'ютерна інформаційна база даних. Одночасно в країні встановлено більш сувору кримінальну відповідальність за незаконний обіг зброї [7].

Обіг зброї в Латвії регламентується Законом „Про обіг зброї” від 26 червня 2002 р. [8]. Закон класифікує зброю і боєприпаси залежно від їх використання на: 1) передбачену для військових потреб зброю та боєприпаси до неї; 2) службову зброю юридичних осіб, передбачену для виконання службових або робочих обов'язків, і боєприпаси до неї; 3) передбачену для самооборони зброю та боєприпаси до неї; 4) мисливську зброю та боєприпаси до неї; 5) спортивну зброю і боєприпаси до неї; 6) колекційну зброю та боєприпаси до неї.

Зброя і боєприпаси відповідно до їх технічних параметрів поділяються на категорії А, В, С, D і категорію пневматичної зброї. Так, зброєю і боєприпасами категорії А є: 1) військові ракети, що вибухають, устаткування для їх запуску і гранатомети; 2) автоматична вогнепальна зброя; 3) вогнепальна зброя, замаскована під інші предмети; 4) боєприпаси з бронебійними, розривними або запальними кулями або кулі таких боєприпасів; 5) патрони до пістолетів і револьверів з експансивними кулями, тобто кулями зі зміщеним центром ваги або кулями, що, потрапивши в ціль, розділяються або розширюються;

б) складові частини зазначеної у пунктах 1–3 зброї, боєприпаси і передбачені для цієї зброї окремі допоміжні пристрої. Зброєю і боєприпасами категорії В є: 1) напівавтоматична вогнепальна зброя або короткоствольна вогнепальна зброя повторної дії; 2) короткоствольна зброя одного пострілу, боєприпаси до якої мають центральну капсулу; 3) короткоствольна вогнепальна зброя одного пострілу, загальна довжина якої складає менше 280 міліметрів і боєприпаси до якої мають ободочну капсулу; 4) напівавтоматична довгоствольна вогнепальна зброя, загальна ємність патронника й обойми якої (механізм подачі патронів) складає більш трьох патронів; 5) напівавтоматична довгоствольна вогнепальна зброя, загальна ємність патронника й обойми якої складає не більш трьох патронів, але обойма є знімною, або яка з використанням простих інструментів може бути перетворена в таку зброю, загальна ємність патронника й обойми якої складає більш трьох патронів; 6) гладкоствольна вогнепальна зброя повторної дії і напівавтоматична гладкоствольна вогнепальна зброя, довжина ствола якої не перевищує 600 міліметрів; 7) напівавтоматична вогнепальна зброя, що не є військовою вогнепальною зброєю і візуально виглядає як автоматична вогнепальна зброя; 8) складові частини вищезазначеної зброї, боєприпаси і передбачені для цієї зброї окремі допоміжні пристрої. Зброєю і боєприпасами категорії С є: 1) довгоствольна вогнепальна зброя повторної дії, за винятком згаданої в пункті 6 (зброї категорії В) вогнепальної зброї; 2) довгоствольна нарізна вогнепальна зброя одного пострілу; 3) напівавтоматична довгоствольна вогнепальна зброя, за винятком згаданої в пунктах 4, 5, 6 і 7 (зброї категорії В) вогнепальної зброї; 4) короткоствольна вогнепальна зброя одного пострілу, загальна довжина якої складає не менш 280 мм і боєприпаси до якої мають ободочну капсулу; 5) складові частини вищезазначеної зброї, боєприпаси і передбачені для цієї зброї окремі допоміжні пристрої. Вогнепальною зброєю категорії D є довгоствольна гладкоствольна вогнепальна зброя одного пострілу.

У Латвійській Республіці для самооборони дозволяється придбання, зберігання, носіння, реалізація, використання і застосування таких видів зброї, спеціальних засобів і боєприпасів до них: 1) напівавтоматичної короткоствольної вогнепальної зброї, короткоствольної вогнепальної зброї повторної дії або одного пострілу категорії В, калібр якої не перевищує 9 мм, і боєприпасів до неї; 2) довгоствольної гладкоствольної вогнепальної зброї категорії С и D і боєприпасів до неї; 3) газових пістолетів (револьверів) і боєприпасів до них, за винятком згаданих у пункті 7 (зброї категорії С) боєприпасів; 4) газових балончиків; 5) сертифікованих електрошокових пристроїв.

У Латвійській Республіці дозвіл на придбання, зберігання або носіння вогнепальної зброї або пневматичної зброї великої енергії забо-

роняється видавати особі: 1) яка має одну судимість за здійснення кримінального порушення, три роки після відбуття покарання; 2) яка має дві або кілька судимостей за здійснення кримінального порушення (незалежно від погашення або зняття судимості); 3) яка має судимість за скоєння злочину (незалежно від погашення або зняття судимості); 4) у якої констатовані психічні порушення, або в якої такі були констатовані раніше і мається медичний прогноз про можливість їхнього повторення, або яка перебуває на обліку (у реєстрі) у медичній установі через алкоголізм, наркоманію або токсикоманію; 5) якій в результаті фізичних недоліків незручно використовувати вогнепальну зброю або пневматичну зброю великої енергії; 6) яка протягом останніх двох років піддавалася адміністративним покаранням за порушення, пов'язані з вживанням алкоголю, наркотичних, психотропних або токсичних речовин, за дрібне хуліганство, або про яку в Державній поліції є відомості про те, що вона може використовувати зброю зловмисно, або ж яка надала необґрунтовані причини для придбання зброї; 7) про яку в Державній поліції, у прокуратурі або державних установах безпеки є відомості, що засвідчують приналежність цієї особи до заборонених воєнізованих або збройних угруповань, громадських організацій (партій) або їх об'єднань, не зареєстрованим у встановленому законом порядку; 8) у якої не декларовано (не зареєстроване) місце проживання; 9) яка притягується до кримінальної відповідальності за здійснення злочинного діяння.

Закон надає право на придбання, зберігання і носіння передбаченого для самозахисту газового балончика фізичній особі, що досягла 16-річного віку. Фізична особа, що досягла 18-річного віку, має право: 1) на придбання, зберігання і перевезення холодної зброї, пневматичної зброї малої енергії і боєприпасів до неї; 2) на придбання, зберігання і носіння газових пістолетів (револьверів), боєприпасів до них і сертифікованих електрошокових пристроїв.

Громадянин Латвії, негромадянин Латвії, що одержав постійне посвідчення на проживання в Латвійській Республіці, іноземний громадянин, особа без громадянства і біженець (далі – постійно проживаюча в Латвії особа), що досягла 18-річного віку, якщо на неї не поширюються вищезазначені обмеження, має право на придбання або одержання в якості особистої нагородної зброї, на зберігання і перевезення довгоствольної гладкоствольної мисливської і спортивної вогнепальної зброї категорій В, D і С і боєприпасів до неї, а також на використання цієї зброї на полюванні, у тренувальній стрільбі і спортивних змаганнях зі стрільби.

Громадянин Латвії, що досяг 21-річного віку (якщо на нього не поширюються вищезазначені обмеження), має право на придбання або одержання в якості особистої нагородної зброї, на зберігання або

зберігання і носіння напівавтоматичної короткоствольної вогнепальної зброї категорії В, короткоствольної вогнепальної зброї категорії В повторної дії й одного пострілу, калібр якої не перевищує 9 мм, і боеприпасів до неї і на використання цієї зброї в тренувальній стрільбі і спортивних змаганнях зі стрільби, а також на його застосування для самооборони.

Фізична особа має право на придбання, зберігання або носіння вогнепальної зброї та боеприпасів до неї, а також пневматичної зброї великої енергії і боеприпасів до неї для потреб самооборони, полювання або спорту або на придбання для колекцій і зберігання цієї зброї, якщо отримано дозвіл Державної поліції. Без одержання дозволу на колекцію зброї фізична особа має право на придбання або зберігання не більш 10 одиниць вогнепальної зброї і пневматичної зброї великої енергії.

Фізична особа має право на одночасне придбання або зберігання не більш 500 патронів одного калібру для вогнепальної зброї для самооборони. Для спортивної і мисливської зброї дозволена кількість патронів не обмежується.

Фізична особа має право на одночасне носіння не більш двох одиниць вогнепальної зброї.

Зберігати вогнепальну зброю або пневматичну зброю великої енергії необхідно в зазначеному в дозволі місці проживання або місці перебування нерухомої власності власника зброї (фізичної особи) або в спеціально обладнаному сховищі для зброї власника зброї (юридичної особи). Фізична особа з дозволу Державної поліції має право на зберігання спортивної вогнепальної зброї і пневматичної зброї великої енергії в сховищах зброї спортивних організацій.

Особа вправі застосувати вогнепальну зброю або газовий пістолет (револьвер) у ситуації крайньої необхідності, щоб: 1) захистити себе або інших осіб від нападу, що реально загрожує життю або здоров'ю або може нанести істотну матеріальну шкоду; 2) запобігти незаконній спробі насильницького відібрання вогнепальної зброї; 3) затримати особу, яка скоює злочин, в момент його скоєння та здійснення опору; 4) знешкодити тварину, що представляє загрозу для життя, здоров'я людини або для майна.

Вогнепальна зброя або газовий пістолет (револьвер) може використовуватися з метою виклику допомоги, попередження про застосування зброї або відлякування тварин. При застосуванні вогнепальної зброї або спеціальних засобів не дозволяється переходити межі необхідної оборони.

Перед застосуванням вогнепальної зброї або газового пістолета (револьвера) робиться попередження про намір його застосувати або з вогнепальної зброї здійснюється попереджувальний постріл. Без по-

передження вогнепальна зброя або газовий пістолет (револьвер) застосовується, якщо: 1) напад є раптовим; 2) при нападі застосовується зброя або предмети, які ставлять під загрозу життя або здоров'я особи, або використовуються механічні транспортні засоби; 3) затримувана особа чинить опір із застосуванням зброї або предметів, якими ставиться під загрозу життя або здоров'я іншої особи.

Забороняється застосування і використання вогнепальної зброї або газових пістолетів (револьверів), якщо в результаті їх застосування або використання можуть постраждати інші особи, проти яких зброя або спеціальний засіб не спрямований.

Виходячи з вищенаведеного, можна зазначити, що в Латвійській Республіці нині одне з найм'якіших законодавств у сфері обігу вогнепальної зброї. Разом з тим сьогодні в країні посилюється дискусія навколо питання: чи можна дозволяти населенню зберігати і носити вогнепальну зброю для самооборони? А якщо вводити обмеження, то які? Підставою до такої дискусії став інцидент у ризькому кінотеатрі Forum Cinemas, де ввечері 19 лютого 2011 р. був застрелений керівник Відділу з управління активами і пасивами, заступник начальника Відділу управління ресурсами Citadele banka А. Егле. Убивця – 28-річний юрист, майбутній доктор наук М. Зиков – одержав дозвіл на зброю, коли навчався в Поліцейській академії. Під час навчання він займався дослідженням сфери обігу вогнепальної зброї. За словами однокурсників, з пістолетом М. Зиков не розставався навіть на лекціях. Його ідеєю фікс було запровадження в країні вільного обігу вогнепальної зброї.

Начальник Управління кримінальної поліції Латвії Р. Квієситіс вважає, що трагічна подія повинна послужити приводом для дискусії поліції з іншими установами про контроль обігу зброї. «На даний момент це функція поліції, і ми своє завдання виконали – зброя в людини, що стріляла, була легально. Але він порушив закон – позбавив життя іншу людину», – говорить Р. Квієситіс. На думку коментатора газети Diena Д. Мелькіса, потрібно заборонити повністю збереження і носіння зброї «на всякий випадок» усім, крім мисливців і працівників спецслужб. Яким би ні було шокуючим вбивство в кінотеатрі, воно – закономірність, вважає Д. Мелькіс. Це ілюстрація хрестоматійної театральної істини про рушницю на стіні, яка неминуче повинна вистрілити. З цією думкою згоден і голова Комісії Сейму по обороні, внутрішнім справам і запобіганню корупції А. Латковскис, який обурюється, що затриманий за стрілянину в кінотеатрі М. Зиков безперешкодно придбав три одиниці зброї, хоча зовсім незрозуміло, навіщо майбутньому доктору наук цілих три пістолети. Крім цього, політик вважає за необхідне суворіше перевіряти осіб, що вже мають дозвіл на зберігання і носіння зброї та стежити за їх психічним станом [9].

**Висновки.** Отже, підбиваючи підсумок, слід зазначити, що законодавство країн – членів Європейського Союзу, яке регулює обіг зброї, має чітку тенденцію до свого ускладнення, спрямованого на мінімізацію кількості осіб, які можуть мати у власності вогнепальну зброю. На наш погляд, зазначений підхід є у цілому виправданим. Альтернативою вогнепальній зброї як засобу самозахисту може стати зброя не смертельної дії, характеристик якої цілком достатньо для того, щоб захиститись від злочинних посягань. З огляду на це ми не можемо підтримати розгорнуту в Україні дискусію щодо можливості «вільного доступу» громадян до вогнепальної зброї. Подібні заклики не узгоджуються з положеннями законодавства країн – членів Європейського Союзу, на зміст якого і потрібно орієнтуватися українським парламентарям під час розробки Закону України «Про зброю».

#### *Бібліографічні посилання*

1. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами: Міжнародний документ від 14.06.1994 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 24. – Ст. 1794.
2. Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 14.09.2000 р. № 1072/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 39. – Ст. 1648.
3. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18.03.2004 р. № 1629–IV // ВВР. – 2004. – № 29. – Ст. 367.
4. *Steindorf J.* Waffenrecht: Waffengesetz mit Durchfuhrungsverordnungen. – Munchen, 1995.
5. Владение оружием в Германии: как это регулируется законом [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.dw—world.de/.../0,,4090244,00.html](http://www.dw—world.de/.../0,,4090244,00.html).
6. *Старчинков М.* Зброя та суспільство: гарантія захисту чи джерело агресії // Юридичний вісник України. – 2002. – № 28. – С. 13.
7. Англия и оружие для граждан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [samoborona.clan.su/publ/11-1-0-32](http://samoborona.clan.su/publ/11-1-0-32).
8. Об обороте оружия: Закон Латвийской Республики от 26 июня 2002 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [bg.wikipedia.org/wiki/Латвия](http://bg.wikipedia.org/wiki/Латвия).
9. Приобрести боевой пистолет в Латвии несложно [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [grazhd-oborot.com/.../priobresti-boevoj-pistolet-v-latvii-neslozhno](http://grazhd-oborot.com/.../priobresti-boevoj-pistolet-v-latvii-neslozhno).

*Надійшла до редакції 02.03.2012*



Д.Д. Бойко

здобувач

(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 351.811.12

## МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

У статті розглядається позитивний досвід діяльності правоохоронних органів зарубіжних країн у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

*Ключові слова:* безпека дорожнього руху, дорожня поліція, транспортні засоби.

В статье рассматривается позитивный опыт деятельности правоохранительных органов в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.

*Ключевые слова:* безопасность дорожного движения, дорожная полиция, транспортные средства.

In the article consideration positive trial of activity by law machinery for the road safety.

*Keywords:* road safety, highway force, vehicles.

**Постановка проблеми.** Забезпечення безпеки дорожнього руху на сучасному етапі розвитку країн світу належить до найбільш актуальних соціальних і правових проблем. Ситуація, що склалася на дорогах сьогодні, потребує негайного вжиття дієвих заходів щодо зниження аварійності та профілактики правопорушень на дорогах. Одним із факторів, що впливають на безпечну життєдіяльність людини, є ускладнення процесу дорожнього руху.

Важливою запорукою підвищення рівня забезпечення безпеки дорожнього руху є імплементація позитивного зарубіжного досвіду. Так вже склалося історично, що в багатьох галузях економіки та сферах соціального життя Україна змушена грати роль “наздоганяючого”. Процеси, які вона сьогодні переживає, проблеми, які вона нині вирішує, тенденції, які в ній спостерігаються, для провідних країн світу вже частина історії. Не стала винятком і сфера безпеки дорожнього руху. Сучасні показники дорожньо-транспортної аварійності (деліктності, віктимності), а також загальний стан забезпечення БДР відповідають рівню Німеччини кінця 80-х, Австрії, Іспанії, Португалії, Франції початку 90-х років ХХ ст., Греції й Португалії початку ХХІ ст.

**Аналіз публікацій в яких започатковано розв’язання даної проблеми.** Потрібно зазначити, що проблемам забезпечення безпеки доро-

жнього руху приділяли увагу в своїх роботах такі вчені, як М.Ю. Веселов, А.В. Гаркуша, Г.В. Галімшина, С.М. Гусаров, С.В. Гізімчук, Г.К. Голубєва, В.С. Гуславський, Т.О. Гуржій, В.В. Доненко, Д.С. Денисюк, М.М. Долгополова, В.А. Звіряка, Ю.Ф. Іванов, М.П. Климчук, В.М. Лозовий, П.П. Луцюк, П.С. Луцюк, М.А. Микитюк, О.Л. Міленін, В.В. Новіков, А.М. Подоляка, В.Й. Развадовський, А.Є. Рубан, О.Ю. Салманова, М.М. Стоцька, Я.І. Хом'як та інші. Але використання зарубіжного досвіду діяльності правоохоронних органів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху залишається малодослідженим.

**Мета.** З огляду на це пропонуємо більш детально розглянути особливості діяльності правоохоронних органів деяких країн у контексті забезпечення ними безпеки дорожнього руху.

**Виклад основного матеріалу.** У Сполучених Штатах Америки дорожня поліція значну частину часу приділяє тому, що в інших країнах світу виконують звичайні поліцейські: переслідують злочинців, здійснюють арешти, надають допомогу в розслідуванні кримінальних злочинів, забезпечують громадську безпеку на вулицях. Дорожні поліцейські в багатьох штатах зобов'язанні попереджувати злочинну діяльність самостійно, в деяких випадках навіть без допомоги звичайних поліцейських. Так склалось ще з тих часів, коли звичайна поліція підпорядковувалась мерам міст чи округів і єдиною службою поліції, що підпорядковувалась лише владі штатів, була дорожня поліція. Наприклад, у Каліфорнії поліція штату до сих пір називається "Дорожньою поліцією", хоч виконує всі поліцейські функції.

Усе це пояснює, наприклад, той факт, що американські поліцейські одні з "найжорсткіших" у світі. У них діє презумпція винуватості, тобто щодо кожного зупиненого ними водія висувається припущення, що він може бути небезпечним злочинцем. І справа самого затриманого – довести протилежне. У кожен момент спілкування з зупиненим поліцейський зобов'язаний дбати в першу чергу про недопущення вчинення правопорушення та власну безпеку. Тому, зупинивши автомобіль (водій повинен зупинитись, якщо за ним рухається патрульний автомобіль з включеними проблісковими маячками та сиреною), поліцейський ще в своєму автомобілі перевіряє зупинений автомобіль через базу даних поліції. Коли поліцейський відрекомендовується затриманому, він не зобов'язаний називати своє ім'я, а лише організацію, яку він представляє (наприклад, "Дорожня поліція каліфорнії" чи "Дорожній патруль Пенсільванії"). Він зобов'язаний слідкувати за тим, щоб водій зупиненого автомобіля чітко дотримувався певних правил: тримав руки на рульовому колесі, не робив різких рухів, а, виймаючи посвідчення водія з карману чи іншого місця, заздалегідь попереджав поліцейського про свої дії. Будь-яке невиконання одного

з цих правил дає право поліцейському застосовувати силу, навіть вогнепальну зброю. Поліцейський зобов'язаний бути ввічливим, звертатись до затриманого, називати затриманого “сер” або “мем” залежно від статі, але не більше того. Поліцейський має право провести огляд автомобіля, просто оцінивши за своїм внутрішнім переконанням дії водія як підозрілі.

У США на водіїв, які порушили правила дорожнього руху, поліцейські накладають штраф на місці вчинення правопорушення. При цьому видається квитанція, за допомогою якої можна здійснити оплату в будь-якому банку. Якщо правопорушник не оплатить штраф у встановлений строк, в нього призупиняється право на керування транспортними засобами [1].

У свою чергу, всі дії поліцейських пильно контролюються. У патрульних автомобілях, як правило, встановлені відеокамери, що фіксують дії поліцейських як всередині автомобіля, так і при розмові з затриманим водієм. Крім того, в більшості штатів США встановлені обмеження щодо наявності готівкових коштів у поліцейського під час несення служби. Як правило, ця сума не повинна перевищувати 20–50 доларів. Ще один обов'язок поліцейських – зупинитись, якщо поліцейський побачив автомобіль, що стоїть з включеними аварійними огнями чи виставленим знаком аварійної зупинки, або ж в тому випадку, якщо є підозра несправності автомобіля. При цьому поліцейський зобов'язаний визвати аварійний автомобіль, а в деяких випадках – відвести водія на станцію технічного обслуговування чи автозаправку [2].

В Україні не може діяти презумпція винуватості, як у США, адже в Конституції України записано зворотне. Але така поведінка більшості водіїв України в спілкуванні з інспекторами ДАІ МВС України точно не була б припустимою в США. Наші водії часто дозволяють провокувати інспектора, не виходячи з автомобіля, а в деяких випадках ведуть розмову ледве опустивши бокове скло автомобіля. Після скасування відповідальності за відмову передачі інспекторові ДАІ посвідчення водія та реєстраційних документів трапляються випадки, коли “водії-провокатори” притуляють зазначені документи до бокового скла автомобіля, формально виконуючи вимогу закону “в пред'явлені” документів працівнику міліції.

У разі зупинки автомобіля при підозрі перебування в розшуку чи в спроможності водія керувати ним інспектор повинен довести свої підозри. А помилка інспектора в разі оскарження його дій водієм може призвести до службової перевірки правомірності його дій і навіть до дисциплінарної відповідальності за безпідставну зупинку транспортного засобу. Отже, такі обставини зобов'язують інспектора опиратися в основному на факти та вже підтверджену інформацію, а не на припущення та власне переконання.

З іншого боку, на сьогоднішній день існують випадки порушень прав водіїв та інших учасників дорожнього руху з боку працівників ДАІ, і розширення повноважень працівників ДАІ без вжиття відповідних заходів прогнозовано може призвести до збільшення кількості таких випадків.

На нашу думку, для “наведення порядку на дорогах” потрібно збільшувати повноваження працівників ДАІ. Але це необхідно робити поступово, застосовуючи комплекс заходів, спрямованих на законодавче закріплення адміністративно-правового статусу працівників ДАІ та здійснення кадрової роботи з особовим складом ДАІ.

Досвід США щодо обладнання патрульних автомобілів службовими базами даних можна на сто відсотків визнати позитивним та використовувати його в Україні. На сьогоднішній день для того, щоб перевірити водія та його автомобіль, інспекторів ДАІ необхідно за допомогою радіостанції чи іншого зв'язку дати відповідний запит черговому по підрозділу, на що витрачається певний час, а мобільність в цьому випадку відіграє вирішальну роль. Єдина перешкода таким впровадженням – це значні матеріальні витрати.

У свою чергу, найкращий патрульний автомобіль мають європейці, а саме служба дорожньої поліції Італії – єдина у світі, в автомобільному парку якої значиться автомобіль класу “люкс” – Lamborghini Gallardo. Даний автомобіль є подарком компанії Lamborghini з нагоди святкування 152 річниці з дня створення національної поліції Італії. Автомобіль обладнаний згідно з останнім словом техніки і повністю відповідає вимогам поліції не тільки в тому, що стосується забезпечення виконання правил дорожнього руху, але і врятування життя. Наприклад, до базової комплектації поліцейського Lamborghini входить обладнання для зняття електрокардіограми, артеріального тиску і аналізу складу крові, дефебрілятор для реанімації, а також необхідне обладнання для перевезення донорської крові та органів.

На відміну від дорожньої поліції США, в обов'язки італійських дорожніх поліцейських входить лише те, що безпосередньо стосується дорожнього руху. Італійські дорожні поліцейські не здійснюють арештів та розшуку злочинців – це завдання інших підрозділів поліції, – але мають право притягувати до адміністративної відповідальності, визначаючи розмір штрафу на місці вчинення правопорушення [3]. А ось у тому, що стосується доріг та дорожнього руху, Polizia Stradale (офіційна назва дорожньої поліції в Італії) повинна робити все. Наприклад, відвозити потерпілих в лікарню, доставляти до місця пригод лікарів, а якщо знадобиться, то і все необхідне для врятування життя: кров для переливання, спеціальну апаратуру та інше. Більше того, працівники дорожньої поліції зобов'язані мати навички реанімації та надання першої медичної допомоги [2].

Найбільшу та найвдалішу реформу ДАІ провели в Грузії. У цій країні в один день звільнили 60 тис. працівників та протягом кількох місяців створили абсолютно нову службу з іншими людьми. Поліція перетворилась на сервісну службу. Головний підсумок реформи – на вулицях абсолютно безпечно, дорожні поліцейські не беруть хабарів, значно зменшилась кількість незаконних заволодінь транспортними засобами. Громадяни забули, що таке бюрократичні перешкоди в МВС.

Протягом первинної антикорупційної компанії чиновників, бізнесменів та кримінал під страхом кримінальних переслідувань змушували повертати державі “нетрудові доходи”. Ці кошти використовували при проведенні реформ, поповнюючи позабюджетні фонди. З цих коштів виплачувались підвищені заробітні плати новим чиновникам та фінансувались спеціальні операції. Система внутрішніх справ зазнала кардинальної “чистки”. Протягом двох років з МВС було звільнено 75 тис. з 80 тис. працівників. Ліквідували ДАІ та протягом трьох місяців дорожній рух не регулювали взагалі. Та ще декілька років нові працівники навчались поліцейській справі. До приходу на службу абсолютна більшість новачків навіть не мали про неї уяви. Принципово не брали колишніх працівників правоохоронних органів і навіть громадян з юридичною освітою. Як наслідок, загальна кількість штату МВС скоротилась до 26 тис. працівників.

Заробітна плата в поліції Грузії, а потім і у всьому державному апараті, зросла за роки реформи в 15-40 раз. Середня заробітна плата в Грузії – 200 доларів на місяць. Дільничний інспектор отримує 400–500 доларів, патрульний – 600–1000, начальники відділів та детективи – до 2000 доларів США. Також передбачена медична страховка на випадок смерті чи каліцтва, інколи премії, які можуть бути суттєвими залежно від вислуги років, участі в розкритті конкретних злочинів.

Зараз підрозділи МВС Грузії – це патрульна служба та кримінальна поліція. Патрульна служба поєднує функції дорожньої поліції та миттєвого реагування на звернення громадян в служби екстреної допомоги. Екіпажі з двох працівників патрулюють на спеціально розроблених маршрутах. Якщо вночі згори подивитись на місто, можна побачити значну кількість червоно-синіх вогників – патрульні автомобілі в обов’язковому порядку повинні рухатись із включеними проблісковими маячками [4].

Досвід реорганізації МВС, в тому числі ДАІ Грузії, без сумніву, має позитивний характер, адже досягнуто значних успіхів в організації дорожнього руху, подолано корупцію, зріс рівень довіри населення до поліції. У той же час він має свою специфіку. По-перше, це потребує значних матеріальних затрат. При цьому для успішного результату реформи їх потрібно вкласти відразу. На сьогоднішній день Україна ще не може дозволити собі таку “розкіш”. До того ж не можна гарантувати успіх, навіть якщо

провести точно такий же комплекс заходів. Страшно уявити, щоб було б, якби нашу країну залишили на декілька місяців без ДАІ. Тим паче що деякий досвід з цього приводу ми вже маємо, коли у 2005 р. влада намагалась ліквідувати ДАІ. Результатом цього став безлад на дорогах та підвищення аварійності в декілька разів.

На нашу думку, оновлювати особовий склад ДАІ потрібно поступово, підвищуючи кваліфікаційні вимоги до працівників ДАІ. Кадрова робота (не формальна, а реальна) повинна проводитись ще під час відбору кандидатів на службу в ДАІ. При цьому повинні оцінюватись їх особистісні риси характеру та потенційна здатність до навчання. Зі вже працюючими працівниками повинні проводитись навчання з метою підвищення їх кваліфікації.

А ось що стосується безпосередньої діяльності поліції, нам є чому повчитись у наших колег із Грузії. Так, норматив реакції на повідомлення про злочин чи іншу пригоду найближчого екіпажу – декілька хвилин. Усі екіпажі обладнані комп'ютерами, за якими можна перевірити будь-який транспортний засіб та водія. У патрульному автомобілі встановлюються камери та ведеться запис розмов екіпажів, а також місця пригоди – поліцейські мають право затримувати та здійснювати опитування людей тільки в певному секторі обзору камери своєї машини. Виїзд на лінію зі зламаним обладнанням може призвести до звільнення екіпажа чи працівника, який випустив такий автомобіль на лінію [5].

Велика Британія стала однією з перших країн світу, де було запроваджено загальнонаціональні правила дорожнього руху. Сталось це в 1932 р. Але як тоді, так і зараз загальнонаціональна поліцейська дорожня служба у країні відсутня. Кожне графство самостійно вирішує, створювати йому окрему службу дорожньої поліції або перекладати обов'язки з контролю за БДР на звичайних поліцейських. Частіше за все спеціальна служба все ж таки створюється та в своїй роботі керується рекомендаціями міністерства внутрішніх справ.

Британські дорожні поліцейські мають широкі повноваження. Відповідно до чинного законодавства Британії кожен поліцейський незалежно від рангу та сфери діяльності має право проводити затримання та обшук. На дорожніх поліцейських крім їх безпосередніх функцій із забезпечення БДР покладено обов'язки боротьби з тероризмом. Дорожні поліцейські мають право перекривати дорожній рух, зупиняти автомобілі та оглядати їх, якщо є підозри в скоєнні злочину чи підготовки до нього з використанням транспортних засобів. Дорожні поліцейські також здійснюють регулювання дорожнього руху з метою забезпечення пропуску спеціального транспорту та безперешкодного проїзду високопоставлених чиновників.

Обов'язок контролювати швидкісний режим також покладено на поліцейських. У населених пунктах Британії дозволено рухатись до

30 миль/год., на інших – не більше 60 миль/год., на автострадах і проїжджих частинах з двостороннім рухом – до 70 миль/год. Іншими питаннями організації дорожнього руху займається інспекція дорожнього руху, віднесена до місцевого муніципалітету [6].

Слід зазначити, що майже всі штрафні квитанції за порушення правил дорожнього руху оплачуються протягом двох тижнів. І пов'язано це не тільки з правосвідомістю порушників. Річ у тому, що чинним законодавством Британії передбачено заохочення до добровільно виконуючих стягнення правопорушників – 50 % знижки від загальної суми штрафу в разі сплати протягом двох тижнів [2].

Порівнюючи таку практику з українським законодавством, слід зазначити, що в нашій країні також передбачено певні заходи, спрямовані на стимулювання правопорушників вчасно сплачувати штрафи. Відповідно до ст. 308 КУпАП у разі несплати накладеного штрафу впродовж 15 діб його розмір збільшується вдвічі. Але таке положення на сьогоднішній день закріплено лише на законодавчому рівні і реально органами виконавчої служби не виконуються. А враховуючи, що після відміни проходження державного технічного огляду виконання постанов про притягнення до адміністративної відповідальності різко знизилось, можливо, доцільно було б розглянути зазначений досвід Британії з приводу заохочення вчасної сплати штрафів.

**Висновки.** Отже, ми проаналізували організацію діяльності дорожньої поліції деяких країн, передовсім тих, що характеризуються високим рівнем організації дорожнього руху. На підставі цього обґрунтовано доцільність :

- з метою підвищення рівня довіри населення до діяльності працівників ДАІ, а також ефективності діяльності цього органу чітко визначити адміністративно-правовий статус ДАІ із закріпленням на законодавчому рівні необхідних повноважень для виконання покладених на працівників цієї служби обов'язків;

- обладнання патрульних автомобілів технічними засобами зі службовими базами даних для мобільності перевірки водія та транспортних засобів;

- поступового оновлення особового складу ДАІ з метою поліпшення його якості шляхом підвищення кваліфікаційних вимог до працівників ДАІ, а також проведення відповідної кадрової роботи під час відбору кандидатів на службу в ДАІ та проведення навчання особового складу для підвищення кваліфікації працівників ДАІ.

#### *Бібліографічні посилання*

1. Особенности дорожного движения в США [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.avtotut.ru/law/pdd\\_zh\\_rubezhom/PDDusa/USA/](http://www.avtotut.ru/law/pdd_zh_rubezhom/PDDusa/USA/).
2. Подразделения дорожной полиции мира [Электронный ресурс]. – Режим досту-

па: <http://gai-narushil.com/stati/koroli-asfalta.html>.

3. Особенности дорожного движения в Италии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.avtotut.ru/law/pdd\\_za\\_rubezhom/Evropa/Italia](http://www.avtotut.ru/law/pdd_za_rubezhom/Evropa/Italia).

4. Реформирование ГАИ в Грузии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://operkor.wordpress.com/2010/10/22/%D1%80%D0%B5%D1>.

5. Реформирование ГАИ в Грузии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://operkor.wordpress.com/2010/10/22/%D1%80%D0%B5%D1>.

6. Особенности дорожного движения в Англии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.avtotut.ru/law/pdd\\_za\\_rubezhom/Evropa/England](http://www.avtotut.ru/law/pdd_za_rubezhom/Evropa/England).

Надійшла до редакції 01.03.2012

**М.Б. Острах**

здобувач

(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.95

## ПРИНЦИПИ ПРОВАДЖЕННЯ З НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Висвітлено принципи провадження з надання адміністративних послуг. Розглянуто загальні та спеціальні принципи, їх сутність та ознаки.

**Ключові слова:** послуга, адміністративна послуга, провадження з надання адміністративних послуг.

Освещаются принципы производства по предоставлению административных услуг. Рассматриваются общие и специальные принципы, их сущность и признаки.

**Ключевые слова:** услуга, административная услуга, производство по предоставлению административных услуг.

The scientific article is devoted illumination principles of realization from the grant of administrative services. General and special principles are examined: their essence and signs.

**Keywords:** service, administrative service, realization, is in the grant of administrative services.

**Постановка проблеми.** Забезпечення демократизації життя українського суспільства вимагає від працівників органів внутрішніх справ України вжиття заходів, спрямованих на реалізацію положень ст. 3 Конституції України щодо відповідальності держави перед громадянами за свою діяльність і належний захист прав та свобод людини [1, ст. 141].

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Нині завдяки науковим працям В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, І.П. Голосніченка, К.К. Афанасьєва, С.В. Ківа-



лова, І.Б. Коліушка, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Є.О. Легези, Г.М. Писаренко, В.П. Тимощука та інших науковців досліджено ряд особливостей діяльності органів публічної влади з надання адміністративних послуг населенню. На цей час у наукових дослідженнях питання провадження з надання адміністративних послуг органами публічної адміністрації майже не вивчалися.

**Метою** даної статті є висвітлення принципів провадження з надання адміністративних послуг.

Для вирішення мети поставлені такі завдання:

- 1) розглянути загальні принципи провадження з надання адміністративних послуг органами публічної адміністрації.
- 2) охарактеризувати спеціальні принципи провадження з надання адміністративних послуг.

**Виклад основного матеріалу.** Принципи провадження з надання адміністративних послуг органами виконавчої влади та місцевого самоврядування взаємодіють між собою в межах цілісної системи, врівноважуючи чи посилюючи один одного, що дає змогу достатньою мірою розкрити їх природу, індивідуальність і регулюючі можливості. При цьому кожен принцип займає структурно відведене йому місце, що дає підстави зробити такий висновок: повноцінне розкриття змісту і потенціалу будь-якого принципу можливе лише в рамках і з урахуванням його системних залежностей.

У п. 2 ст. 4 Законопроекту „Про адміністративні послуги” (реєстр. № 9435), поданого до Верховної Ради України Президентом України, зазначено принципи надання адміністративних послуг [5], але не міститься розподілу цих принципів на загальні та спеціальні, що призводить до незрозумілого дублювання з іншими нормативно-правовими актами.

На нашу думку, відповідно до вищевказаного законопроекту до загальних принципів надання адміністративних послуг потрібно віднести такі: принцип законності; оперативності та своєчасності; загальнодоступності правової та іншої необхідної інформації; неупередженості та справедливості; юридичної відповідальності адміністративних органів та їх посадових осіб. Також до загальних принципів необхідно додати такі: принцип свободи вибору, системності, гуманізму, демократизму та науковості, безперервності, цілеспрямованості, економічної доцільності, результативності, професійності, відповідальності, доступності, єдності, централізації (підпорядкованості), зручності, своєчасності, а також територіально-галузевий та зонально-предметний принципи.

До спеціальних принципів, за вищевказаним законопроектом, необхідно віднести: 1) принцип юридичної визначеності, що полягає у необхідності визначати безпосередньо у законодавчому акті деякі види діяльності як адміністративні послуги, а деякі процедури – як осо-

близькості надання адміністративних послуг; 2) принцип зведення до раціонального мінімуму кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для надання адміністративних послуг; 3) принцип впровадження нових організаційних форм надання адміністративних послуг (універсамів послуг, єдиних офісів тощо), більш зручних для фізичних та юридичних осіб; 4) принцип постійного моніторингу якості надання адміністративних послуг.

Охарактеризуємо тільки основні положення спеціальних принципів провадження з надання адміністративних послуг, адже загальні принципи вже розглядалися неодноразово науковцями різних спеціальностей.

Так, принцип *юридичної визначеності* полягає у необхідності визначати безпосередньо у законодавчому акті деякі види діяльності як адміністративні послуги, а деякі процедури – як особливості надання адміністративних послуг. Принцип надання органами публічної адміністрації адміністративних послуг полягає в тому, що, як правило, адміністративні послуги надаються за місцем проживання (реєстрації) фізичних осіб чи за юридичною адресою (місцем реєстрації) юридичних осіб. Виняток складають ті послуги, які мають право надавати тільки вищі адміністративні органи внутрішніх справ. Так, наприклад, відповідно до п. 2.3.1 Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, а також боєприпасів до зброї та вибухових матеріалів [2], виключно підрозділами дозвільної системи видаються дозволи на: право ввозу з-за кордону та вивозу з України вогнепальної, пневматичної, холодної зброї та боєприпасів до зброї, мисливського пороху, вибухових матеріалів міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади, підприємствам, установам, організаціям, господарським об'єднанням, а також іноземним фірмам на підставі міждержавних угод та договорів; відкриття та функціонування загальнодержавних баз складів вогнепальної, пневматичної, холодної зброї, боєприпасів до зброї і вибухових матеріалів, пунктів вивчення матеріальної частини зброї, правил поводження з нею та її застосування; зберігання і носіння нагородної зброї тощо.

Принцип *безперервності* полягає в постійному наданні суб'єктами адміністративних послуг. Організацію такої діяльності ні в якому разі не можна розглядати як короткочасну кампанію, розраховану лише на вирішення якогось конкретного завдання. Пропозиція щодо доцільності надання адміністративних послуг органами влади не менше як п'ять разів на тиждень, у робочі, післяробочі години та в один із вихідних днів була обґрунтована вже неодноразово різними авторами.

Принцип *результативності* передбачає спрямованість суб'єктів щодо провадження з надання адміністративних послуг на позитивне вирішення справи, тобто на надання особі адміністративної послуги.

Результативність також передбачає орієнтацію на цілісність послуги, тобто отримання особою загального очікуваного результату.

Принцип *доступності* передбачає фактичну можливість особи звернутися за отриманням адміністративної послуги. Доступність включає: наявність інформації про орган, який надає відповідні адміністративні послуги, її достатність (повноту) та коректність; різноманітність та доступність джерел такої інформації, в тому числі можливість отримання інформації телефоном, через мережу Інтернет; територіальну наближеність органу до споживачів послуг; можливість вільного (безперешкодного) доступу споживачів послуг у приміщення адміністративного органу; наявність та безкоштовність бланків та інших формулярів, необхідних для звернення за адміністративною послугою, можливість отримання таких бланків з веб-сторінки органів публічної адміністрації; справедливий (обґрунтований) розмір плати за адміністративну послугу (якщо послуга платна).

Принцип *централізації (підпорядкованості)*, визначає організуючий, забезпечувальний та координуючий характер провадження з надання адміністративних послуг відповідних суб'єктів. Так, окремими нормативними актами МВС встановлено особливий порядок візування вищестоящими органами матеріалів з питань дозвільної діяльності, які підготовлені нижчестоящими підрозділами [2; 3]. Цей принцип зумовлює необхідність постійно координувати діяльність підпорядкованих підрозділів, враховувати місце (компетенцію) кожного з них, застосовувати різноманітні методи узгодження цієї діяльності для регулярного підвищення ефективності провадження з надання адміністративних послуг органами публічної адміністрації.

Принцип *зручності* передбачає врахування інтересів та потреб споживачів послуг. Зручність включає: можливість вибору способу звернення за адміністративною послугою, в тому числі забезпечення можливості звернення поштою, електронною поштою тощо; мінімізацію кількості інстанцій, залучених до надання адміністративної послуги; максимальний обсяг та зручність для споживачів часу особистого прийому громадян, чітку визначеність цього часу та його реальне дотримання; відсутність черг або впорядкованість (організованість) особистого прийому громадян, використання механізмів попереднього запису, прозорості (нумерованої) черги тощо; зручний порядок оплати адміністративної послуги (якщо послуга платна).

*Своєчасність* як один із принципів провадження з надання адміністративної послуги передбачає дотримання встановленого терміну надання адміністративної послуги з орієнтацією на якнайшвидше вирішення справи. Орган, що надає адміністративну послугу, повинен враховувати законні інтереси особи щодо прискореного надання адміністративної послуги. У п. п. 3, 4 ст. 11 Законопроекту „Про адміністративні послуги”

(реєстр. № 9435) „Строки надання адміністративних послуг» зазначено, що адміністративний орган надає адміністративну послугу, а центр надання адміністративних послуг забезпечує організацію надання такої послуги у найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань фізичної чи юридичної особи, яка звернулася за наданням адміністративної послуги. Граничний строк надання адміністративної послуги не може перевищувати 30 календарних днів із дня прийняття адміністративним органом, центром надання адміністративних послуг заяви про надання адміністративної послуги та необхідних для надання такої послуги документів, передбачених законом, у повному обсязі. Граничний строк надання адміністративної послуги може бути продовжений адміністративним органом не більше ніж на п'ятнадцять календарних днів з обґрунтуванням прийнятого рішення, про що фізичні, юридичні особи повідомляються письмово” [5]. Тобто законодавець визначив, що строку більше ніж сорок п'ять днів з моменту реєстрації заяви щодо отримання конкретної адміністративної послуги не може бути.

**Висновки.** Таким чином, принципи провадження з надання адміністративних послуг є системою, тобто взаємопов'язаними та взаємозалежними. Тому порушення одного з них може призвести до порушення інших. Якість провадження з надання адміністративних послуг досягається послідовним застосуванням усієї системи принципів і кожного з них окремо.

#### *Бібліографічні посилання*

1. Конституція України // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Інструкція про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та зазначених патронів, а також боєприпасів до зброї та вибухових матеріалів: Затв. Наказом Міністерства внутрішніх справ України № 622 від 21 серпня 1998 р. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 42. – Ст. 1574.
3. Про затвердження Інструкції про проведення державної реєстрації, перереєстрації та обліку транспортних засобів, оформлення і видачі реєстраційних документів, номерних знаків на них та здійснення перевірок реєстраційно-екзаменаційних підрозділів Державтоінспекції МВС України: Наказ МВС України № 335 від 10 квітня 2002 р. // Офіційний вісник України. – 2002. – № 24. – Т. 2. – Ст. 1193.
4. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 18.07.2008 № 2789 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/>.
5. Про адміністративні послуги: Законопроект, реєстр. № 9435 від 09.11.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/>.
6. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Авт.-упор. В.П. Тимошук. – К., 2003.
7. *Битяк Ю.П.* Административное право Украины: Учеб. для студ. высш. учеб. заведений юрид. спец. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гаращук и др.; Под ред. проф. Ю.П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Харьков, 2003.
8. *Хаксвер К., Рендер Б., Рассел Р., Мердик Р.* Управление и организация в сфере услуг / Пер. с англ. под ред. В.В. Кулибановой. – 2-е изд. – СПб., 2002.

*Надійшла до редакції 01.03.2012*

**С.С. Сироватка**

здобувач

(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.9 : 351

## **ЕКОЛОГІЧНИЙ АУДИТ ЯК МЕТОД ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА В УКРАЇНІ**

Висвітлено проблему співвідношення проведення контролю та аудиту у сфері охорони навколишнього природного середовища. Визначено головні напрями удосконалення нормативно-правового регулювання проведення контролю та аудиту у сфері охорони навколишнього природного середовища.

**Ключові слова:** *контроль, аудит, діяльність, екологічна безпека, охорона навколишнього природного середовища.*

Освещается проблема соотношения проведения контроля и аудита в сфере охраны окружающей природной среды. Определяются главные направления усовершенствования нормативно-правового регулирования проведения контроля и аудита в сфере охраны окружающей природной среды.

**Ключевые слова:** *контроль, аудит, деятельность, экологическая безопасность, охрана окружающей природной среды.*

In this article the problem of correlation of lead through of control and audit lights up in the field of guard of natural environment. Main directions of improvement of the normative-legal adjusting of lead through of control and audit are determined in the field of guard of natural environment.

**Keywords:** *control, audit, activity, ecological safety, guard of natural environment.*

**Постановка проблеми.** Стаття 50 Конституції України проголошує, що кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена [1].

Впродовж останніх років екологічна ситуація в Україні залишається незмінною, екологічна безпека держави знаходиться під постійною загрозою, її стан залишає бажати кращого, а отже, наша держава потребує нових, інноваційних та дієвих інструментів екологічного права для вирішення даної проблеми. На сьогоднішній день можна назвати декілька таких інструментів, що безпосередньо допомагають вирішувати проблеми додержання законодавства України про навко-

лише природне середовище та його охорону, а саме контроль та аудит у сфері охорони навколишнього природного середовища, який для України ще є досить новим способом забезпечення права громадян на безпечне довкілля.

У зв'язку з тим, що Україна починає активну діяльність у сфері забезпечення екологічної безпеки, охорони навколишнього природного середовища, досягнення раціонального природокористування та охорони життя і здоров'я людини, зазначена проблема є досить актуальною.

**Метою** даної статті є аналіз існуючих наукових розробок та ідей щодо сутності контрольної та аудиторської діяльності у сфері охорони навколишнього природного середовища в Україні, їх порівняльно-правовий аналіз та аналіз ідей щодо їх подальшого вдосконалення.

**Аналіз публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Останніми роками дедалі більше вчених-правників розглядає зазначене питання, зокрема, виділяються праці таких вчених, як Г. Гурська, М. Орлов, С. Вакарін, В. Комарницький, П. Гетьман, Ю. Шемшученко та ін.

Об'єктом даного дослідження виступають суспільні відносини, що виникають у сфері охорони навколишнього природного середовища. Предмет автором визначає як особливості проведення контролю та аудиту у сфері охорони навколишнього природного середовища.

**Виклад основного матеріалу.** Згідно з положеннями Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» на контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища покладене завдання щодо забезпечення додержання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності і підпорядкування, а також громадянами [2].

Згідно ж зі ст. 1 Закону України «Про екологічний аудит», що, до речі, був прийнятий у 2004 р., екологічний аудит – це документально оформлений системний незалежний процес оцінювання об'єкта екологічного аудиту, що включає збирання і об'єктивне оцінювання доказів для встановлення відповідності визначених видів діяльності, заходів, умов, системи екологічного управління та інформації з цих питань вимогам законодавства України про охорону навколишнього природного середовища та іншим критеріям екологічного аудиту [3].

Отже, існує діалектична єдність мети правового регулювання здійснення контролю та аудиту у сфері охорони навколишнього природного середовища. Такою метою виявляється об'єктивна оцінка ефективності забезпечення додержання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища у адміністративно-юрисдикційній діяльності державними органами, підприємствами, установами та організаціями, незалежно від їх форм власності і підпо-

рядкування, а також громадянами України.

Загалом, екологічний аудит не підміняє державного чи громадського контролю у галузі охорони навколишнього природного середовища. Незважаючи на єдину мету, вони мають ряд відмінностей, яка полягає у суб'єктах, що провадять дану екологічну діяльність, у видах, у замовниках, у статусі отриманої інформації, а також у її загальнодоступності чи конфіденційності.

Екологічний аудит можна розглядати як один з видів професійної підприємницької діяльності, адже безпосередньо екологічний аудит проводить екологічний аудитор, яким може бути фізична чи юридична особа. До екологічного аудитора встановлюються певні вимоги. Так, як зазначає В.М. Комарницький, екологічний аудит може здійснювати особа, яка має відповідну вищу освіту, досвід роботи у сфері охорони навколишнього природного середовища або суміжних сферах не менше чотирьох років підряд та якій видано в установленому порядку сертифікат на право здійснення такої діяльності [4, с. 122].

Щодо визначення сутності контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища, то це вид діяльності спеціально уповноважених суб'єктів державної влади або громадських інспекторів, що діють на підставі положень та інших нормативно-правових актів, затверджених уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів. Тобто екологічний контроль переважно є прерогативою діяльності органів державної влади, які при цьому зберігають можливість делегування окремих контрольних повноважень громадським організаціям.

Залежно від системи органів, що здійснюють контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища, та його відомчо-галузевого підпорядкування розрізняють такі його види: державний, відомчий, виробничий, громадський [5, с. 143]. Державний екологічний контроль полягає у забезпеченні додержання вимог екологічного законодавства всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності та відомчого підпорядкування і фізичними особами на всій території України. Виконання державного екологічного контролю покладається на центральні та місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Щодо відомчого екологічного контролю, то він характеризується своїм організаційним та юридичним виокремленням, межами об'єктів відповідного міністерства чи відомства. Виходячи з вищевказаного, зрозуміло, що відомчий контроль здійснюється міністерствами, державними комітетами за додержанням вимог екологічного законодавства підприємствами, установами й організаціями в межах підпорядкованої їм галузі управління. Виробничий екологічний контроль має на меті перевірку дотримання екологічних вимог на відповідному виробництві. Тому він здійснюється підприємствами, установами та ор-

ганізаціями, діяльність яких впливає на стан навколишнього природного середовища, в межах своїх організаційно-підпорядкованих структур. Здійснення виробничого контролю покладається на спеціальні управління або відділи по охороні навколишнього природного середовища, що функціонують на відповідних промислових чи інших підприємствах. Основною ознакою громадського екологічного контролю є те, що здійснення перевірок, рейдів та інших заходів контрольної діяльності в галузі екології виконується громадськими об'єднаннями. Громадський екологічний контроль здійснюють Українське товариство охорони природи, Українське товариство мисливців та рибалок, громадські інспектори Міністерства охорони навколишнього природного середовища, студентські громадські дружини тощо. Незважаючи на розмаїття видів державного екологічного контролю, всі вони здійснюються відповідними уповноваженими державою органами та мають єдині завдання та мету.

Слід нагадати, що екологічний контроль проводиться у формах попереднього і поточного контролю. Попередній контроль здійснюється стосовно різних видів діяльності, які можуть вплинути на стан навколишнього природного середовища (погодження з органами з охорони навколишнього природного середовища проектів будівництва господарських об'єктів, участь представників цих органів у роботі державних приймальних комісій тощо). Поточний екологічний контроль здійснюється на стадіях експлуатації об'єктів, які впливають на стан навколишнього природного середовища, у процесі використання природних ресурсів тощо.

Якщо розглядати види екологічного аудиту, то вони суттєво відрізняються від видів екологічного контролю. Стаття 12 Закону України «Про екологічний аудит» закріпила, що в Україні екологічний аудит може бути добровільним чи обов'язковим. Добровільний екологічний аудит здійснюється щодо будь-яких об'єктів екологічного аудиту на замовлення заінтересованого суб'єкта за згодою керівника чи власника об'єкта екологічного аудиту. Обов'язковий екологічний аудит здійснюється на замовлення заінтересованих органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування щодо об'єктів або видів діяльності, які становлять підвищену екологічну небезпеку, відповідно до Переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України [6, с. 134]. За видами екологічний аудит відповідно до ст. 13 Закону України «Про екологічний аудит» поділяється на внутрішній та зовнішній. Якщо проведення екологічного аудиту відбувається на замовлення власника підприємства (установи, організації) чи орану, уповноваженого на управління ним для його власних потреб, то такий аудит належить до внутрішнього еко-



логічного аудиту. Зовнішній екологічний аудит провадиться на замовлення сторонніх осіб, заінтересованих суб'єктів, якими можуть бути органи виконавчої влади.

Серед ознак відмінності екологічного контролю та екологічного аудиту слід вказати також замовників даної діяльності. Відповідно до ст. 3 Закону України «Про екологічний аудит» замовниками екологічного аудиту можуть бути заінтересовані центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, інші юридичні, а також фізичні особи [3]. Отже, замовником екологічного аудиту може бути абсолютно будь-яка особа, підприємство, установа, чи організація, незалежно від їх форм власності, що безпосередньо зацікавлена у його проведенні. А замовником екологічного контролю, хоча таке поняття чітко і не зазначено у чинному законодавстві України про навколишнє природне середовище, виступає держава. Держава, її громадяни є найбільш зацікавленими суб'єктами та замовниками контролю за дотриманням законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

Якщо правовим наслідком здійснення екологічного контролю є прийняття управлінських та інших рішень (зокрема, заборона екологічно некоректної діяльності, притягнення до відповідальності порушників, відкриття фінансування певної діяльності тощо), то екологічний аудит відіграє допоміжну роль при прийнятті рішень, причому не лише органами виконавчої влади чи місцевого самоврядування, а й юридичними чи фізичними особами, в першу чергу – суб'єктами господарювання, які замовляють екологічний аудит.

Якщо результати екологічного контролю (так само, як і екологічної експертизи) переважно мають бути відкритими для громадськості, то висновки екологічного аудиту є власністю його замовника, який і визначає режим такої інформації (за загальним правилом, вона є конфіденційною) [7, с. 466].

Усі ці відмінності зумовлюються насамперед різним статусом екологічного контролю та екологічного аудиту. Із самого початку екологічний аудит є функцією управління в галузі охорони довкілля, яка є похідною від екологічного контролю. Він не підміняє державний, самоврядний чи громадський контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, що ведеться спеціально уповноваженими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Його відмінність від екологічного контролю полягає передусім у тому, що екологічний аудит є видом професійної підприємницької діяльності. Усе це утворює певний ланцюг відмінностей у суб'єктах, що провадять дану екологічну діяльність, у видах, у замовниках, у статусі отриманої інформації, а також у її загальнодоступності чи конфіденційності.

Але все ж таки незважаючи на відмінності та розбіжності між екологічним контролем та екологічним аудитом, їх об'єднує єдина мета: забезпечення додержання законодавства про охорону навколишнього природного середовища у процесі господарської та іншої діяльності.

Незалежно від форм та видів як екологічного контролю, так і екологічного аудиту їх основними завданнями виступають:

- збір достовірної інформації про екологічні аспекти виробничої діяльності об'єкта;
- встановлення відповідності об'єктів вимогам законодавства про охорону навколишнього природного середовища;
- оцінка впливу діяльності об'єкта на стан навколишнього природного середовища;
- оцінка ефективності, повноти і обґрунтованості заходів, що вживаються для охорони навколишнього природного середовища, забезпечення подальшого впровадження та реалізації цих заходів;
- контроль вірогідності наданої підприємством екологічної інформації;
- оцінка існуючої системи керування навколишнього середовища і здоров'я працівників;
- оцінка ризиків від регульованих і не регульованих впливів на навколишнє природне середовище.

Виходячи з вищесказаного, можна дійти висновку, що екологічний контроль та екологічний аудит створюють певну єдність інструментів екологічного права, спрямованих на покращення екологічної ситуації в Україні, забезпечення екологічної безпеки та стабільності в охороні навколишнього природного середовища.

Активне застосування екологічного аудиту в Україні надасть змогу розв'язувати за кошти підприємств, а не держави, негативні екологічні ситуації, постійно покращувати стан екологічної безпеки, забезпечувати постійну охорону навколишнього природного середовища, досягати раціонального природокористування та охорони здоров'я людини, враховуючи екологічні чинники при прийнятті рішень. Вирішуючи ці завдання, екологічний аудит частково виконує функції екологічного контролю, набуваючи значення самостійної функції екологічного управління як незалежна екологічна оцінка [8, с. 71].

**Висновки.** Підсумовуючи, можна означити певні міркування щодо подальшого вдосконалення як екологічного контролю, так і екологічного аудиту.

Екологічний контроль та екологічний аудит покликані стати важливими інструментами реалізації конституційних прав громадян на безпечне довкілля та екологічну безпеку на рівні окремих підприємств, територій і держави в цілому. Суттєвий поштовх широкому розвитку даної діяльності могло б надати методичне забезпечення від-

повідної сфери, що є новою для України. Адже на даний час існують тільки законодавчі акти загального характеру (Закони України «Про охорону навколишнього природного середовища» та «Про екологічний аудит»), що лише поверхнево та не в повному обсязі внаормовують та забезпечують проведення даної екологічної діяльності. Потрібна більш широка та розгалужена нормативно-правова база, що безпосередньо буде контролювати всі аспекти та етапи проведення екологічного контролю та екологічного аудиту в Україні. Зразком такого подальшого розвитку нормативно-правової бази є прийняття підзаконних нормативно-правових актів на зразок вже існуючого Наказу Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження Положення про екологічний контроль у пунктах пропуску через державний кордон та в зоні діяльності регіональних митниць і митниць».

Якщо розглядати окремо екологічний аудит, то наразі ще немає затверджених тарифів оцінювання надання послуг з еколого-аудиторської діяльності, що призводить до наявності перегинів як в один, так і в інший бік у встановленні вартості еколого-аудиторських послуг. Встановлення державних цін на послуги екологічного аудиту має стати одним із основних завдань Міністерства екології та природних ресурсів України.

Крім цього, виявляється за доцільне створення мережі державних та регіональних центрів з екологічного контролю та аудиту. Створення даної мережі включало б у себе:

- 1) створення Всеукраїнської комісії з питань впровадження екологічного контролю та аудиту, яка збиратиме інформацію і звіти з усіх регіонів країни і репрезентуватиме їх Міністерству екології та природних ресурсів України та Міністерству охорони здоров'я України зі своїми рекомендаціями;

- 2) створення регіональних комісій, що займаються оцінкою і висновками щодо стану екологічної безпеки та додержання законодавства про охорону навколишнього природного середовища в регіонах.

У подальшому, зі створенням потужної нормативної бази екологічного аудиту, стане можливим створення ще і приватних комісій з питань екологічного контролю та аудиту і різних дослідницьких центрів з аналогічними завданнями.

Таким чином, для подальшого розвитку екологічного контролю та екологічного аудиту в Україні першочерговими є питання подолання прогалів у нормативно-правовому забезпеченні функціонування даних видів діяльності.

Отже, метою проведення як екологічного контролю, так і екологічного аудиту є забезпечення дотримання законодавства про охорону навколишнього природного середовища у процесі виробничої й іншої

господарської діяльності. Ця мета досягається шляхом поділу екологічного контролю та екологічного аудиту на форми, види та закріплення методів їх безпосереднього здійснення, адже це забезпечує екологічну безпеку, охорону навколишнього природного середовища, досягнення раціонального природокористування та охорону життя і здоров'я людини, що, як зазначено у Конституції України, є найвищою соціальною цінністю.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Конституція України; Закон України від 28 червня 1996 р. // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. // ВВР. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
3. Про екологічний аудит; Закон України від 24 червня 2004р. // ВВР. – 2004. – № 45. – Ст. 500.
4. *Комарницький В.М.* Правове забезпечення екологічного аудиту // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ. – 2006. – № 2. – С.122-128.
5. Екологічне право України: Підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закладів / А.П. Гетьман, М.В. Шульга, В.К.Попов та ін.; За ред. А.П. Гетьмана та М.В. Шульги. – Х., 2005.
6. *Гурська Г.* Форми та методи здійснення екологічного аудиту в Україні // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 10. – С. 133-135.
7. Екологічне право України. Академічний курс: Підруч. / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К., 2008.
8. *Зуєв В.А.* Деякі питання удосконалення законодавства України про екологічний аудит // Вісник Запоріж. юрид. ін-ту. – 1999. – № 4. – С. 66-72

*Надійшла до редакції 29.02.2012*

**Є.В. Чаку**

суддя

*(Київський апеляційний адміністративний суд)*

УДК 342.565.4

## **ОПТИМІЗАЦІЯ ОРГАНІЗАЦІЇ І ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЛОВОДСТВА В АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДАХ**

Розкрито сутність та значення належної організації діловодства для ефективного відправлення правосуддя. Проаналізовано недоліки організації сучасного діловодства в адміністративних судах. Запропоновано шляхи оптимізації організації та забезпечення діловодства.

**Ключові слова:** діловодство, адміністративний суд, автоматизована система документообігу.

Раскрываются сущность и значение надлежащей организации делопроизводства для эффективного отправления правосудия. Анализируются недостатки организации современного делопроизводства в административных судах. Предлагаются пути

оптимизации организации и обеспечения делопроизводства.

**Ключевые слова:** делопроизводство, административный суд, автоматизированная система документооборота.

The article describes the nature and significance of proper organization of the clerical work for the effective administration of justice. The disadvantages of the modern organization of the clerical work before administrative courts are analyzed. The ways to optimize the organization and maintenance of the clerical work are assumed.

**Keywords:** clerical work, administrative court, the automated workflow system.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Питання організації та забезпечення діловодства в судах привертало та привертає до себе увагу багатьох науковців, зокрема, В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, А.Л. Борко, Л.К. Буркацького, Є.К. Пашутинського, Є.Ю. Шведа та ін. Із прийняттям Закону України «Про судоустрій та статус суддів», який вніс чимало змін в організацію діловодства судів, розглядуване питання набуло більш важливого значення. Актуальність дослідження судового діловодства зумовлена насамперед необхідністю внесення якісних змін у сучасну систему діловодства адміністративних судів.

**Метою** статті є розкриття значення та сутності функціонування діловодства в адміністративних судах. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання: дослідити причини та умови виникнення недоліків у сучасній системі діловодства адміністративних судів, з'ясувати шляхи їх усунення.

**Виклад основного матеріалу.** Правильна організація діловодства в адміністративних судах є важливою умовою ефективної діяльності адміністративних судів у цілому. Загалом склалося два підходи до тлумачення змісту діловодства. Перший підхід визначає діловодство як управлінську функцію, а точніше, її різновид, а другий – як допоміжну ланку управлінської діяльності [1, с. 118]. На наше переконання, доречніше використовувати перший підхід, оскільки діловодство є важливою і однією з основних функцій управлінської діяльності. Результати діловодства є підтвердженням і гарантом здійснення управлінської діяльності. Розвиваючи зазначений підхід, Г.В. Атаманчук зазначає: «особливу підгрупу специфічних функцій управління становлять внутрішні управлінські функції державних органів: забезпечення законності, підготовка і підвищення кваліфікації державних службовців, комп'ютеризація, інформаційне забезпечення тощо» [2, с. 187].

У широкому значенні під діловодством, як правило, розуміють організацію роботи з документами [3, с. 119]. Організація діловодства полягає в утворенні, зберіганні документів та забезпеченні доступу до них. Значення ж діловодства полягає в його універсальності, оскільки

інформаційна база є базою будь-якої установи. Оптимізація організації діловодства сприятиме оперативній, продуктивній діяльності відповідної установи.

Діловодство суду ведеться державною мовою. Усі судові документи також складаються державною мовою з урахуванням вимог процесуального законодавства України. Оформлення організаційно-розпорядчих документів, створених у результаті діяльності суду, здійснюється відповідно до національного стандарту України «Вимоги до оформлювання документів ДСТУ 4163-2003», затвердженого наказом Держспоживстандарту України [4].

Первинним елементом діловодства є документ. Документ – матеріальний носій, що містить інформацію, основними функціями якого є її збереження та передавання у часі та просторі [5].

Кожна процесуальна дія в суді законодавчо регламентована і суворо контрольована. Саме документ як носій інформації виступає гарантом справедливого та законного здійснення правосуддя. Тому не слід применшувати значення належної організації діловодства для ефективного та оперативного порушення прав та інтересів.

Зокрема, у ст. 3 КАС України надано визначення таким видам судових документів, як ухвала та постанова. Отже, ухвала – письмове або усне рішення суду будь-якої інстанції в адміністративній справі, яким вирішуються питання, пов'язані з процедурою розгляду адміністративної справи, та інші процесуальні питання. Ухвалами судів апеляційної та касаційної інстанцій також вирішуються вимоги апеляційної чи касаційної скарги. Постанова – письмове рішення суду будь-якої інстанції в адміністративній справі, у якому вирішуються вимоги адміністративного позову. Тобто ухвала є своєрідним оформленням, підставою вчинення процесуальних дій, а постанова – результатом розгляду справи. Слід зазначити, що форма і зміст суворо регламентуються законодавством, тому будь-яке відхилення від приписів зумовлює їх недійсність. Відповідно до ст. 159 КАС України всі процесуальні документи, котрі ухвалюються адміністративним судом, мають бути законними, обґрунтованими, повними, безумовними, чіткими, прийнятими з дотриманням процесуальної форми [6].

Інструкція з діловодства в апеляційних і місцевих адміністративних судах встановлює загальні правила ведення діловодства в апеляційних та окружних адміністративних судах і установлює порядок роботи з документами з моменту їх надходження чи створення в суді до надіслання або передавання в архів, звернення до виконання судових рішень.

За організацію діловодства в суді відповідає голова суду. Ведення діловодства покладається на службу діловодства суду. Визначення порядку документообігу в апараті суду та здійснення контролю за йо-

го додержанням за наказом голови суду покладається на керівника апарату суду або іншого працівника апарату суду, який виконує його обов'язки. Уся кореспонденція, у тому числі документи, надіслані електронною поштою, факсимільним зв'язком, а також телеграми, що надходять до суду, приймаються, опрацьовуються та за резолюцією керівництва суду передаються відповідними працівниками апарату суду визначеним виконавцям під підпис.

Позовні заяви, заяви та скарги, подані громадянами безпосередньо у суді, невідкладно передаються працівникам апарату суду, відповідальним за приймання адміністративних справ і кореспонденції, для реєстрації в журналі реєстрації вхідної кореспонденції та у відповідних обліково-інформаційних картках, після чого передаються за призначенням для прийняття рішення відповідно до процесуального законодавства. Поштова кореспонденція, яку отримує кур'єр суду, невідкладно передається працівнику апарату суду, відповідальному за реєстрацію кореспонденції, який перевіряє, чи цьому суду адресований документ та наявність додатків, указаних у документі.

Після попереднього розгляду документа керівництвом суду і призначення виконавця не пізніше наступного дня документ повертається до працівника апарату суду, який здійснював його реєстрацію, для реєстрації резолюції. До журналу реєстрації вхідної кореспонденції вносяться відомості про особу, від якої надійшов документ, матеріал чи справа, за яким номером та датою, його короткий зміст, кому і коли його передано та розписка про отримання документа, матеріалу чи справи.

Після реєстрації кореспонденція, що стосується розгляду конкретної справи, передається судді, головуєчому у справі, у суді першої інстанції або судді-доповідачу в суді апеляційної інстанції.

Порядок роботи з електронною поштою визначається Інструкцією про порядок роботи з електронною поштою в Державній судовій адміністрації України, територіальних управліннях державної судової адміністрації, апеляційних та місцевих судах загальної юрисдикції, затвердженою наказом Державної судової адміністрації України від 25.12.2007 № 141 [7].

Важливість забезпечення належного здійснення діловодства в судах зумовлена багатьма обставинами. До них відносять розвиток інформаційного простору, зручність користування електронним документообігом. А.Л. Борко необхідність належної організації діловодства пов'язує насамперед з ускладненням функцій органів державної влади, внаслідок чого підвищуються вимоги до складання документів, їх оформлення та опрацювання. Слід враховувати стрімкий розвиток комп'ютеризації цих процесів, широке впровадження у повсякденну діяльність судових органів високоефективної копіювальної техніки, запровадження електронного документообігу [8, с. 124].

Державна політика у сфері оптимізації діловодства в судах переважно спрямована на введення Єдиної судової інформаційної системи, яка б забезпечила судам єдиний інформаційний простір.

Рада суддів у 2008 р. погодила поданий Державною судовою адміністрацією проект технічного завдання на створення Єдиної судової інформаційної системи. Технічне завдання (ТЗ) на Єдину судову інформаційну систему України (ЄСІС) встановлює загальні функціональні та інші вимоги до комплексу комп'ютерних програм, які повинні використовуватись у судах та інших установах системи судоустрою України. При цьому основними цілями даного проекту є:

- створення умов для забезпечення законності й обґрунтованості прийнятих судових рішень;
- скорочення строків розгляду судових справ та скарг на основі використання інформаційних технологій;
- забезпечення оперативного доступу суддів і працівників апаратів судів до актуальної інформації із чинного законодавства;
- підвищення оперативності інформаційної взаємодії судів різних інстанцій;
- підвищення оперативності збору й оформлення судових матеріалів при підготовці й слуханні справ тощо.

Реалізація такої системи має важливе значення: по-перше, для судів, оскільки забезпечує автоматизацію процесів створення документів, автоматизацію процесів ведення обліково-статистичних карток, процесуальний контроль, контроль виконання документів; по-друге, для Державної Судової Адміністрації, так як відбувається спрощення механізму створення звітів про стан розгляду справ, автоматизація процесів діловодства ДСА, керування документообігом, ведення порталу судової влади; по-третє, для суддів, бо забезпечує доступ до баз даних судових справ, судової практики, нормативно-правових та інших інформаційних баз даних; по-четверте, для адвокатів та сторін судового процесу, тому що сприяє доступу до інформації щодо справ за участю адвоката та сторін процесу, своєчасне інформування про судові справи, що стосуються їх інтересів [9].

Зазначимо, що американський спеціаліст Ендрю Урбан детально проаналізував ЄІСС та виявив деякі проблеми її функціонування. За його спостереженнями, ЄІСС розробляється повільно, оскільки відсутні необхідні технічні та фінансові ресурси. Необхідно зосередити увагу на альтернативних програмних забезпеченнях, які є недорогими та відповідають вимогам інструкцій, можуть складати необхідні статистичні дані. Так, наприклад, ЄІСС передбачає такі підсистеми, як «Фінансовий блок», який встановлюється в ДСА, судах, Раді суддів та призначена для забезпечення управління бюджетом судів, доступу до звітів та статистичної інформації щодо фінансового забезпечення судів, та «Матері-



ально-технічне забезпечення», що призначене для обліку й організації управління об'єктами нерухомості судів. Спеціаліст рекомендує вилучити ці підсистеми та запровадити недороге забезпечення, що може задовольнити проблеми обліку та бюджету судів [10, с. 19].

Наступним кроком на шляху оптимізації діловодства в адміністративних судах є введення Законом України «Про судоустрій і статус суддів» автоматизованої системи документообігу, яка забезпечує автоматизацію процесів проходження процесуальних документів, загального діловодства, здійснення процесуального контролю та контролю виконання документів, відстеження порядку проходження справ та документів, розподілу судових справ і матеріалів між судьями, формування звітності суду про стан здійснення правосуддя, передачу справ (документів) до електронного архіву тощо [11].

М.М. Семеренко визначає систему автоматизованого документообігу як організаційно-технічну систему, яка забезпечує процес створення, управління доступом і розповсюдження електронних документів у комп'ютерних мережах, а також забезпечує контроль над потоками документів в організації [12, с. 57]. До неї відповідальні працівники вносять реквізити та інші необхідні відомості вхідної та вихідної кореспонденції.

Впровадження автоматизованої новизни сприяло заміні паперових носіїв на електроні, що, у свою чергу, привело до прозорого відправлення правосуддя. Запровадження електронного документообігу в судах дозволяє підвищити продуктивність роботи судів: прискорити рух документів, забезпечити своєчасність їх розгляду, знизити витрати на розмноження, передачу і збереження копій паперових документів тощо. При цьому запровадження такої системи забезпечує не тільки жорсткий контроль за судовими документами, а й досягнення європейських стандартів документообігу.

Слід зазначити, що автоматизована система документообігу сприяє взаємозв'язку судових органів із зовнішніми користувачами (іншими державними органами, громадськістю, учасниками судового процесу тощо). Забезпечення функціонування даної системи покладено на Державну судову адміністрацію України, у зв'язку з чим у першому півріччі 2011 р. відбулось впровадження у судах комп'ютерних програм «Документообіг загальних судів», «Документообіг адміністративних судів».

На сьогодні діє Єдиний державний реєстр судових рішень, з яким кожний, хто має доступ до мережі Інтернет, може ознайомитись із рішеннями будь-якого суду.

Крім переваг, автоматизована система ведення обліку на підприємстві має ряд недоліків, до яких можна віднести:

- необхідність навчання користуванню такої системи, що потре-

бує значних фінансових ресурсів;

- збій у програмному забезпеченні, який може бути пов'язаний, наприклад, із виникненням вірусу, невдалим користуванням інформаційною системою;

- неможливість передати інформацію з однієї системи до іншої;
- висока вартість новітніх технологій.

Кертис Деклу, експерт з автоматизації судів, виділяє й інші недоліки, які не стосуються організаційних процесів, а безпосередньо пов'язані із самою системою: а) система містить не всі обов'язкові поля даних, що необхідні для деяких інформаційних реєстрів; в системі немає інших полів даних, які могли б допомогти користувачам у роботі; б) при друку реєстри мають іншу конфігурацію і вигляд, ніж у вікні системи; в) процес вводу даних негнучкий [13, с. 17-18].

На сьогодні здійснюється робота у напрямі удосконалення процесів проходження документообігу, автоматичного розподілу судових справ і матеріалів між суддями. У першому півріччі 2011 р. розпочалась робота щодо розробки та доопрацювання проектів: Інструкції з діловодства в апеляційних і місцевих загальних судах доопрацьовані з урахуванням наданих зауважень і пропозицій; Інструкцію про порядок передання до архіву місцевого та апеляційного суду, зберігання в ньому, відбору та передання до державних архівних установ та архівних відділів міських рад судових справ та управлінської документації суду доопрацьовано після пропозицій та зауважень і підготовлено проект наказу ДСА України про її затвердження.

Проте незважаючи на постійну роботу з удосконалення документообігу, прогалини у законодавстві все ж існують та, відповідно, пригальмовують ефективно функціонування діловодства.

Слід зазначити, що законодавчі формулювання є дещо невдалими. Так, ч. 3 ст. 15<sup>1</sup> КАС вказує, що визначення судді або колеги суддів для розгляду конкретної справи здійснюється автоматизованою системою документообігу суду під час реєстрації відповідних документів за принципом вірогідності, який враховує кількість справ, що перебувають на розгляді у суддів, заборону брати участь у перегляді рішень для судді, який брав участь в ухваленні судового рішення, про перегляд якого ставиться питання, перебування суддів у відпустці, на лікарняному, у відраженні та закінчення терміну повноважень [6]. Увага одразу зосереджується на понятті «принципу вірогідності». Тлумачення даного принципу відсутнє на законодавчому рівні. Як зазначає М.І. Цуркан, не існує вичерпного переліку критеріїв, які можна було б прописати в законі, щоб закрити це питання. Більшість із них мають суб'єктивний характер, лише критерій «кількість справ» більш-менш універсальний і об'єктивний. Кількість можна визначити, а от складність – ні. Тобто наявність оціночних понять, як бачимо, перешкоджає ефективній органі-

зації діловодства, адже яким чином можна організувати систему діловодства, якщо правила є незрозумілими [14].

Недоліки спостерігаються і в низькій правовій свідомості самих працівників суду. За даними аналізу стану обліково-статистичної роботи у Державній судовій адміністрації України і її територіальних управліннях та в апеляційних і місцевих судах встановлено, що досить часто працівники судів невчасно та не завжди юридично правильно заповнюють документи первинного обліку справ і матеріалів. У деяких випадках у картках обліку відсутні обов'язкові для звітів дані.

На нашу думку, недотримання вимог нормативно-правових актів працівниками суду є цілком передбачуваним, адже у деяких судах особи, які займаються судовою статистикою і веденням діловодства та архівної справи, взагалі не мають відповідної освіти [15].

З.М. Гадецька вказує, що недостатня забезпеченість обчислювальною технікою, велика частка застарілих комп'ютерів ускладнюють впровадження новітніх інформаційних технологій. Зміст баз даних правової інформації, що використовуються в судах, не враховує достатньою мірою специфіку потреб суддів та апаратів судів. У зв'язку з цим необхідно вирішити проблему адаптації інформаційного забезпечення та оперативного надходження правової інформації, а також узагальнення і систематизації матеріалів судової практики [16].

**Висновки.** Підіб'ємо підсумки та визначимо три основних недоліки існуючої системи документообігу:

- по-перше, недоліки програмного забезпечення;
- по-друге, прогалини нормативно-правової бази;
- по-третє, суб'єктивний фактор.

Вирішення даних проблем має бути першочерговим завданням для органів державної влади. Автоматизована система працює вже чотири роки, а до ладу так і не приведена.

Пропонуємо звернути увагу на такі пропозиції оптимізації організації та функціонування системи діловодства у судах:

1) щодо проблем програмного забезпечення:

- замінити програми, які є досить вартісними, на альтернативні більш дешеві. Це сприятиме не тільки економії коштів, а й швидшому впровадженню відповідних програм;

- система документообігу має бути продуктом державної власності, щоб уникнути залежності судових структур від суб'єкта господарювання, який її забезпечує;

- забезпечити повний доступ судів до мережі Інтернет;

2) щодо проблем нормативно-правової бази:

- виключити оціночні поняття, такі як вірогідність, складність справи тощо, для усунення неоднозначного їх розуміння;

- розробити та включити до Кримінального Кодексу України

статтю, яка б передбачала покарання за несанкціоноване проникнення до системи документообігу. Таке нововведення є необхідним, оскільки буде стимулювати працівників суду дотримуватись чинних вимог законодавства під загрозою штрафу або позбавлення волі залежно від тяжкості покарання;

3) щодо проблем низької правосвідомості працівників суду:

- при прийнятті працівників суду на роботу, пов'язану із забезпеченням документообігу в суді, слід перевіряти рівень професійної підготовки працівників чи взагалі закріпити конкретні вимоги до працівників на законодавчому рівні. Необхідно, щоб працівник не тільки був ознайомлений із законодавчою базою, а й володів комп'ютерною грамотністю;

- альтернативним варіантом першої пропозиції може бути зменшення кількості показників у формах звітності судів. Слід використовувати лише ті показники, які є незамінні при аналізі стану здійснення правосуддя;

- підтримувати комп'ютерні навички, проводити семінари, конференції;

- крім навчання працівників суду, слід включити до автоматизованої програми процедуру перевірки достовірності даних;

- посилити контроль за діяльністю канцелярії, реєстрації документів.

#### **Бібліографічні посилання**

1. *Бездрабко В.В.* Діловодство – документальне забезпечення управління, керування документаційними процесами: термінологічні межі та розмежування значень // Вісник Державної академії керівних кадрів культури і мистецтв: Наук. журнал. – 2010. – С. 117-121.

2. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: Курс лекций. – М., 2004.

3. *Полінський В.В., Огурцов М.І.* Впровадження системи електронного документообігу в науковій організації // Вісник Хмельн. націон. ун-ту. – 2010. – № 4. – С. 117-123.

4. Вимоги до оформлювання документів ДСТУ 4163-2003: Наказ Держспоживстандарту України від 7 квітня 2003 р. № 55 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pro-tender.com.ua/news/nz/item/2869-nb-30-12-2010>.

5. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII // ВВР. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

6. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // ВВР. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.

7. Про затвердження Інструкції з діловодства в апеляційних і місцевих адміністративних судах: Наказ Державної Судової Адміністрації від 05.12.2006 № 155 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1345-06>.

8. *Борко А.Л.* Організаційно-правове забезпечення діяльності адміністративних судів України: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2009.

9. Технічного завдання на ЄСІС: Рішення Ради суддів України від 29.31.2008 № 38 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://court.gov.ua/dsa/456/769005/>.

10. *Урбан Е.* Аналіз процедур судового діловодства Державної Судової Адміністрації України від 30 червня 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNADR828.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADR828.pdf).

11. Про судоустрій України та статус суддів: Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI // ВВР. – 2010. – № 41-42, 43, 44-45. – Ст. 529.
12. Семеренко М.М., Лопатюк Т.В., Пінчук А.В. Система автоматизації документообігу // Науковий потенціал. – 2012. – № 3. – С. 56-62.
13. Деклу К. Аналіз та оцінка системи документообігу від 24.03.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.fair.org.ua/content/library\\_doc/UROL\\_Assesment\\_of\\_General\\_Courts\\_CMS\\_Mar\\_2011\\_Final\\_UKR.pdf](http://www.fair.org.ua/content/library_doc/UROL_Assesment_of_General_Courts_CMS_Mar_2011_Final_UKR.pdf).
14. Цуркан М.І. Автоматизована загроза // Закон і Бізнес: газета. – 2010. – № 5 (940).
15. Аналіз стану обліково-статистичної роботи в державній судовій адміністрації та загальних судах у 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://court.gov.ua/sudova\\_statystyka/56789511/](http://court.gov.ua/sudova_statystyka/56789511/).
16. Гадецька З.М. Проблеми та перспективи інформатизації судів // Materiały VI międzynarodowej naukowo-praktycznej konferencji «Europejska nauka XXI wiek – 2010. – № 13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rusnauka.com/>.

Надійшла до редакції 29.02.2012

**О.М. Черевач**

здобувач

(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 351.7

## СУДОВІ ПОСТАНОВИ ЯК ДЖЕРЕЛО ІНФОРМАЦІЇ В КОНТЕКСТІ ВИВЧЕННЯ МАТЕРІАЛІВ ЩОДО НАСИЛЬСТВА В СІМ'Ї

Проаналізовано судові постанови, пов'язані з інформацією щодо насильства в сім'ї; розглянуто види адміністративного стягнення за вчинення правопорушень за ст.173-2 КУпАП України та окреслено проблемні питання щодо попередження та протидії насильству в сім'ї.

**Ключові слова:** насильство в сім'ї, судові постанови, неповнолітні, класифікація видів насильства, особа потерпілого, адміністративна відповідальність.

Анализируются судебные постановления, связанные с информацией про насилие в семье; рассматриваются виды административного взыскания за совершение правонарушений по ст. 173-2 КУоАП Украины, освещаются проблемные вопросы в сфере предупреждения и противодействия насилию в семье.

**Ключевые слова:** насилие в семье, судебные постановления, несовершеннолетние, классификация видов насилия, личность пострадавшего, административная ответственность.

In article the judicial decisions connected with the information concerning violence in a family are analyzed; official penalty kinds

for fulfilment of offences for item 173-2 administrative law of Ukraine are considered and problem questions, concerning the prevention and counteraction are specified violence in a family.

**Keywords:** *violence in a family, judicial decisions, minor, classification of kinds of violence, the person of the victim, administrative responsibility.*

**Постановка проблеми.** Історично ставлення суспільства та держави до жорстокості в родині мінялося. Раніше деякі з видів побутового насильства були фактично узаконені. Держава, сповідаючи формальний принцип невторчання в сімейні справи, наділяла чоловіка широкими владними повноваженнями стосовно інших членів родини. Насильство в родині стало соціальною проблемою й одержало негативну оцінку з боку суспільства відносно недавно. В Америці і Європі це відбулося в 70-ті роки ХХ ст., коли ідеї рівноправності чоловіків і жінок у шлюбі та на роботі одержали широке визнання. У 80-ті роки зростає суспільна поінформованість про сімейну жорстокість, подружнє насильство визнається неприпустимим. У Радянському Союзі насильство в родині було «закритим» питанням. Ним займалися тільки кримінологи й інші фахівці при вивченні злочинів, вчинених у сімейно-побутовій сфері. Як правило, вивчення насильства в родині зводилося тільки до розгляду фізичного насильства відповідно до статей Кримінального кодексу [7]. Про багатогранність цього соціального явища, що виявляється в різних формах, лише згадувалося в контексті взаємозв'язку з фізичним насильством. Привселюдно про насильство в сім'ї заговорили зовсім недавно. У 90-ті роки в пресі з'явилися перші публікації, присвячені цій проблемі. Почали створюватися телефони довіри, кризові центри, притулки для потерпілих від домашнього насильства тощо. Таким чином, широка громадськість довідалася, що приблизно 30-40 % усіх тяжких насильницьких злочинів вчиняється в сім'ї (особи, що загинули та одержали тілесні ушкодження на ґрунті сімейно-побутових конфліктів, займають перше місце серед різних категорій потерпілих від насильницьких злочинів). При цьому жінки і діти складають 70 % всіх жертв тяжких насильницьких зазіхань, вчинених у сім'ї; збільшилися масштаби злочинів з метою звільнення від хворих і немічних членів родини, а також з метою заволодіння правами останніх на майно.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Питанню насильства в сім'ї присвячені праці багатьох науковців: О.Ф. Андрійко, М.І. Ануфрієва, О.М. Бандурки, І.П. Голосніченка, В.В. Зуй, Р.А. Калюжного, В.К. Колпакова, Т.О. Коломоець, А.Т. Комзюка, Я.Ю. Кондратьєва, В.М. Корнієнка, Д.Г. Заброта, Є.В. Курінного, Р.В. Миронюка, В.О. Морозової, О.П. Рябченко, О.Ф. Скакун, А.А. Стародубцева, О.І. Остапенка,

В.П. Петкова, М.М. Тищенко, В.К. Шкарупи, Х.П. Ярмакі та ін. Безпосередньо ж питання запобігання насильству у сім'ї досліджувалися В.Є. Бондарем, П.О. Власовим, М.І. Дмитренком, Г.Є. Запорожцевою, Л.В. Крижною, М.В Тропіним та ін.

**Метою** нашої статті є аналіз судових постанов у справах щодо насильства в сім'ї та визначення практичного значення одержаних результатів у попередженні та припиненні насильства в сім'ї.

**Виклад основного матеріалу.** Насильство в сім'ї – явище не специфічно українське, а універсальне. У різних формах і проявах воно існує в усіх без винятку країнах, незалежно від їх суспільного і державного устрою. Сьогодні проблема насильства в сім'ї в його різних формах набула в Україні такі масштаби та глибину, які загрожують безпеці суспільства й особистості. Сім'я перестає бути гарантом для старих, жінок і дітей, вона перетворюється в небезпечну зону злочинів проти особистості [5]. Ніхто не застрахований від можливості виникнення насильства в сім'ї. Жертвою сімейного насильства можуть бути і жінки, і чоловіки, і багаті, і бідні, і соціально захищені, і незахищені, політично впливові – і ті, хто не має жодної політичної влади. Жінки, діти і літні люди в Україні страждають від насильства з боку своїх партнерів і батьків значно більше, ніж можна уявити. Стереотипи, які існують в українському суспільстві, а також слабка захищеність жертв на законодавчому рівні перетворюють сьогодні це явище на епідемію, що потребує всебічного аналізу та вивчення і розробки рекомендацій [6].

Для проведення наукового дослідження був обраний традиційний метод аналізу документів як найбільш оптимальний засіб збору інформації.

Усього було проаналізовано 1000 судових постанов стосовно насильства в сім'ї за 2009–2011 рр. (тобто три останні роки). Погрішність вибірки не перевищує  $\pm 0,5\%$ .

Так, за результатами дослідження маємо такі факти: серед органів, що надсилають матеріали до суду, лідирують районні та міські органи внутрішніх справ – 90,4 % усіх справ надходить саме від них. У 9,2 % постанов не було зазначено, хто саме надіслав матеріали. У зовсім незначній кількості постанов (0,3 %) зазначається, що матеріали надійшли з районного суду чи є протестом прокурора, тобто ці справи були розглянуті повторно у якості поданої апеляції. Нарешті, ще 0,1 % постанов – це адміністративний позов правопорушника до райвідділу.

Що стосується норм законодавства, якими передбачена відповідальність за вчинене правопорушення, то тут всі без винятку судові постанови (100,0 %) мали відношення до ст. 173-2 КУпАП України [2] (вчинення насильства в сім'ї, невиконання захисного припису або не проходження корекційної програми), що і виступило безпосереднім об'єктом правопорушення. Відповідно, родовим об'єктом правопору-

шення є адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку (також 100,0 %). Тут доцільно звернути увагу на той факт, що в деяких постановвах (4,8 %) зустрічалося формулювання «у порушенні кримінальної справи відмовлено за відсутністю складу злочину, передбаченого ст.ст. 129, 296 КК України».

Формою судового рішення у більшості справ були постанови – цей показник складає 99,4 %; у 0,6% справ формою судового рішення стали додаткові постанови.

Аналіз об'єктивної сторони правопорушення дозволяє стверджувати, що в усіх постановвах, що підлягали аналізу, йшлося про три основних види насильства – психологічне, фізичне, економічне; жодної згадки про сексуальне насильство не було зафіксовано. Таким чином, отримані відомості мають такий розподіл (загальна кількість перевищує 100,0 %, оскільки не в усіх справах йшлося тільки про один вид насильства).

Насильство в сім'ї за місцем вчинення можна систематизувати таким чином: переважна кількість подібних правопорушень, як правило, відбувається дома, тобто за місцем проживання – 91,2 %; у 1,1 % постановов фігурують інші місця (по 0,1 %) – магазин, вулиця, кафе, під'їзд житлового будинку, подвір'я тощо; у 7,7 % випадків не було зазначено, де саме сталося правопорушення.

Залежно від суб'єкта проступку можна зазначити, що усі 100,0 % випадків мають особистий характер. Суб'єктом адміністративного правопорушення також у 100,0 % постановов виступає фізична особа.

Щодо вікового розподілу, то у 95,0 % постановов зафіксовано, що правопорушник є повнолітньою особою; у 3,5 % випадків правопорушення вчинив неповнолітній; у 1,5 % постановов такої інформації не зазначено.

Статевий критерій дає змогу стверджувати, що 83,9 % правопорушників – чоловіки, а 7,4% – жінки; у 8,7% постановов не було вказано відомостей щодо цього аспекту.

Інформація стосовно громадянства суб'єктів правопорушення також не привнесе цікавих даних: у 84,2 % випадків правопорушниками є громадяни України; 0,5 % складають громадяни Російської Федерації; 0,3 % – громадяни республіки Білорусь; по 0,1 % – громадяни Казахстану, Молдови; 14,8 % – не було вказано.

Розподіл даних за місцем роботи виглядає так: 73,7 % правопорушників на працюють; 6,9 % – працівники приватного сектору; 4,5 % – працівники державного сектору; 14,9 % – не вказано.

Професійні характеристики правопорушників розподілилися таким чином: 70,1 % – непрацюючі особи; 15,8 % – не вказано; 4,2 % – пенсіонери; 0,3 % – мають інвалідність; 1,3 % – приватні підприємці; 0,4 % – люди з високим рівнем освіти, тобто бухгалтера, лікарі, агро-



номи тощо; 7,8 % – люди з низьким рівнем освіти, представники робітничих спеціальностей – слюсарі, водії, робітники, різноробочі, токарі, працівники складу, тваринники, майстри колії, пастухи, сантехніки, оглядачі вагонів, прохідники на шахті, монтери, охоронці, двірники, вантажники, будівельники, сторожи, трактористи, працюють по найму чи взагалі сезонні робітники, садівники тощо.

Більшість судових справ стосовно ст. 173-2 КУпАП було розглянуто у Херсонській області – це п'ята частина від усіх постанов, що підлягали аналізу (20,5 %), далі йдуть з досить великим відривом Одеська область – 8,3 % і Харківська область – 7,0 %, четверте місце посіла Дніпропетровська область – 5,9 %, а п'яте – Кіровоградська область – 5,6 %. Показники інших регіонів варіюються у межах від 5,3 % до 1,1 %. Зазначимо, що найменшу кількість постанов було проаналізовано у прив'язці до Луганської, Волинської та Черкаської областей – відповідно 1,1 % та по 1,5 %.

Справи вказаної тематики, як правило, розглядаються переважно судом першої інстанції – про це свідчить показник у 98,9 %; частка справ, що приходить на розгляд судів другої (апеляційної) інстанції, досить мала.

Найчастіше розгляд справи ініціюють правоохоронні органи, а саме районні та міські органи внутрішніх справ. Як свідчать отримані дані, 90,4 % від усіх справ було направлено виключно ними.

При вирішенні справи судом насамперед розглядаються матеріали – на це вказано у 91,2 % випадків.

Як уже згадувалося, безпосереднім об'єктом правопорушення є вчинення насильства в сім'ї, невиконання захисного припису або непроходження корекційної програми – 100,0 %; така ж саме кількість справ належить і до родового об'єкта правопорушення – правопорушень, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку. Отже, усі без винятку постанови стосуються ст. 173-2 КУпАП України. Детальний розподіл зафіксував такі відмінності: 83,6 % постанов мали відношення до ч. 1 ст. 173-2 КУпАП, а 16,4 % – до ч. 2 ст. 173-2 КУпАП. Слід зазначити, що у 4,8 % справ йшлося про те, що було відмовлено у порушенні кримінальної справи за відсутністю складу злочину, передбаченого ст.ст. 129, 296 КК України – це справедливо стосовно справ, де фігурує фізичне насильство у сім'ї з нанесенням побоїв.

Формою судового рішення у переважній кількості справ були постанови – 99,4 %. Лише 0,4 % випадків зафіксували наявність додаткових постанов. Як правило, це стосується справ, які було оскаржено і розглянуто апеляційним судом.

Аналіз категоріальних одиниць з точки зору насильницьких дій, дозволяє стверджувати, що навіть більше, ніж кожен другий факт насильства у сім'ї – 60,2 % – супроводжується нецензурною чи брота-

льною лайкою (те чи інше формулювання залежить від того, як про це було вказано в протоколі працівниками міліції, які виїжджали до місця вчинення правопорушення). Другим елементом насильства виступає сварка – про це також свідчить більше половини випадків (59,7 %). На третьому місці даного «рейтингу» знаходяться погрози фізичною розправою – чверть постанов вказують на цей факт (25,6 %). Також досить часто фігурують такі елементи насильницьких дій, як позбавлення житла, образи, бійка тощо. Зазначимо, що більшість з перелічених категоріальних одиниць має безпосереднє відношення до психологічного насильства; щодо насильства фізичного, то сума усіх його маркерів (наприклад, завдання фізичного болю, застосування фізичної сили тощо) складає приблизно 13 %. Безпосередньо щодо дітей застосовувалися такі насильницькі дії, як бійка, нецензурна лайка, образи, сварка, позбавлення повноцінного харчування, чистого одягу та приміщення.

Якщо оперувати відомою класифікацією видів насильницьких дій (стосовно характеру насильницьких дій), то згадувалися три види з чотирьох головних: психологічне насильство – на першому місці (96,5 % справ свідчать по це), далі йдуть фізичне насильство – 13,3 % і економічне насильство – 0,9 %. Жодного випадку, коли йшлося б про сексуальне насильство, зафіксовано не було.

Стосовно часу та місця вчинення правопорушення встановлено, що більшість випадків насильства у сім'ї відбувалися у вечірній/нічний часи – 38,6 %, але досить часто (різниця у відсотковому показнику зовсім незначна) конфлікти такого роду відбувалися і у денний час – 35,5 %. Це, скоріше за все, зумовлене тим, що переважна кількість агресорів – непрацююча категорія громадян. Місце вчинення правопорушення – це, як правило, місце проживання; на це вказують 91,2 % постанов.

Запитання про статус дітей у контексті насильства у сім'ї виявив такі факти: дитина як об'єкт правопорушення виступає у 5,4 % постанов, як свідок – у 2,6 %, як суб'єкт – у 3,5 %. Зазначимо, що одночасно дитина може поєднувати два статуси, наприклад, бути і об'єктом, і свідком правопорушення, особливо якщо це відбувається, коли чоловік та батько агресивно настроєний проти дружини та дітей.

Відомостей про минулу протиправну поведінку правопорушників було небагато – 87,3 % правопорушників раніше до відповідальності не притягувалися. Приблизно у 6,8 % (сумарна кількість) випадків правопорушників протягом року було притягнуто до адміністративної відповідальності за аналогічне правопорушення, іноді до ст. 173-2 КУпАП додається ще ст. 178 КУпАП та ст. 185 КУпАП.

Аналіз статусних характеристик потерпілої особи, тобто об'єктів правопорушення, виявив, що на першому місці серед постраждалих

осіб – дружина агресора (32,1 %), на другому – матір правопорушника (21,6 %), на третьому – співмешканка (14,2 %), на четвертому – дитина (9,6 %). Якщо сумувати категорії «дружина» та «співмешканка» і «дитина, діти» та «онук, онука, онуки», то виявляється, що категорія постраждалих жінок (як у офіційному, так і у неофіційному статусі) зростає до 46,3 %, а дітей – до 10,5 % відповідно, тобто кожен другий постраждалий – дружина, а кожен десятий – дитина. Насильство стосовно літніх людей також набуло великих масштабів. Зазначимо, що існує так зване структурне насильство, яке легітимно представлено в культурі, соціальних символах і ритуалах. Наприклад, «педагогічне» насильство над дітьми, «домостроївська» поведінка із жінками або «спартанське» ставлення до людей похилого віку та інвалідів у ті чи інші часи було зареєстровано законом або підтримувалося суспільною мораллю. Інакше кажучи, ті чи інші форми насильства можуть порізно сприйматися населенням, навіть як «справедлива справа». Виділяють три типи сімейної жорстокості: з боку батьків стосовно дітей, з боку одного з подружжя щодо іншого; з боку дітей та онуків щодо старих родичів. Саме ці три категорії найчастіше і зустрічаються в документах, які було проаналізовано, тобто найчастіше об'єктом насильницьких дій з боку членів сім'ї виступають жінки, діти, особи похилого віку та інваліди.

Провину правопорушника було доведено у 93,5 % випадків; з різних причин доведено її не було у 5,4 % випадків.

Серед обставин, які обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення, домінує вчинення правопорушення у стані алкогольного сп'яніння – 46,2 % справ свідчать про такий факт (алкоголь посилює агресивність, стирає індивідуальність і розгальмовує, знижуючи рівень осудності особи і здатність людини усвідомлювати наслідки скоєних дій). Ще одна категорія обтяжуючих обставин – це повторне протягом року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню; таких справ виявилось 6,9 %.

У 82,5% випадків судом було зазначено, що постанова може бути оскаржена протягом десяти днів, лише у 2,7 % випадків постанова оскарженню не підлягала.

Щодо адміністративного стягнення за вчинене правопорушення, то тут лідирує показник «штрафні санкції» – 71,9 % справ свідчать про це. У 14,9 % випадків у якості адміністративного стягнення було вказано на адміністративний арешт. Такі види стягнення, як усне зауваження, виправні роботи, попередження (застереження) зустрічалися досить рідко. Суми штрафних санкцій варіюються приблизно на рівні 51–100 гривень (найчастіше це 51 грн. чи 85 грн.) – 66,1 % від усіх справ; кількість справ, де сума штрафу складає 50 гривень і мен-

ше, – 2,3 %, а справ, де сума штрафу складає 101 гривню й більше – 3,6 %. Що стосується строків адміністративного арешту, то частіше за все вони складають 5 діб – 5,9 %, від 1 до 4 діб – 3,8 %, від 6 до 15 діб – 5,2 %.

У деяких постановках було вказано на підстави закриття провадження у адміністративній справі. Найчастіше такими підставами стають невстановлення складу правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 173-2 КУпАП чи ч. 2 ст. 173-2 КУпАП – 2,6 %. Іноді також зустрічаються такі формулювання, як «провадження закрито у зв'язку із закінченням строку накладання адмінстягнення», «провадження закрито у зв'язку із закінченням на момент розгляду справи строків, передбачених ст. 38 КУпАП», «адмінсправу закрито за спливом строку давності накладення адмінстягнення». Також незначну кількість справ вважають малозначними. Деякі зі справ повертають до РВ для дооформлення.

**Висновки.** Таким чином, кількість зареєстрованих випадків вчинення насильства в сім'ї суттєво збільшилася, оскільки даному запиту було приділено підвищену увагу як з боку міжнародних організацій, так і державних органів влади. Як свідчить статистика МВС, що підтверджується висновками нашого дослідження, чоловіки становлять 94 % осіб, які перебувають на обліку за вчинення насильства в сім'ї. Лише 6 % насильницьких дій вчиняють жінки. В Україні на даний момент з боку МВС найчастіше ідентифікується фізичне насильство, хоча більшість осіб, поставлених на профілактичний облік ОВС, також здійснювали психологічне насильство в сім'ї – більше того, психологічне насильство присутнє практично у всіх випадках насильства в сім'ї (очевидно, що здебільшого насильство має інтегративний характер, тобто будь-який вид насильства завжди своєю складовою частиною має психологічне (емоційне) насильство). Від 30 % до 60 % осіб, які вчиняють насильство стосовно своїх партнерів, схильні до проявів жорстокості щодо дітей у сім'ї.

Не можна не визнати, що сьогодні повної статистики (що відображає реальність) про масштаби і частоту випадків насильства в сім'ї не існує з цілком зрозумілих причин: закритість сім'ї як системи (небажання розголошувати ганебну інформацію); взаємозалежність жертв і агресорів, відсутність доступу в сім'ю для соціальних працівників; недостатність інформації з медичних установ та правоохоронних органів, що не дозволяє робити висновки про розміри цього явища. Реєстрація випадків насильства ускладнюється ще й тим, що буває неможливо віднести деякі акти насильства до кримінальних діянь. Водночас існують чинники, що перешкоджають зверненню реальних чи потенційних жертв в міліцію – це обґрунтовані побоювання жертв, що злочинець не буде арештований, недовіра до правової системи, боязнь процесу розслідування,

небажання афішувати свою таємницю тощо.

В останні кілька десятиліть насильство в сім'ї усвідомлюється як серйозна і масштабна проблема, яка породжує безліч інших соціальних та індивідуальних проблем. Сім'ї, в яких відносини будуються на насильстві, входять до групи ризику. Особливо шкідливим це явище виступає стосовно дітей, хоча можна зі впевненістю стверджувати, що насильство над дітьми існувало завжди. Слід також розуміти, що травмування дитини може відбуватися і в ході побиття одного з батьків (члена сім'ї) іншим членом сім'ї [6]. Діти, які зазнали насилля в сім'ї, які вирости в настільки неблагополучній обстановці, самі піддають насильству своїх близьких і схильні проявляти насильство щодо власних дітей. За статистикою, 95 % людей, що знаходяться в колоніях, в дитинстві відчували насильство або були його свідками. До того ж одним із довгострокових наслідків насильства для потерпілого є невміння вибудовувати як міжособистісні, так і робочі відносини.

У результаті проведеного аналізу ми емпірично отримали деякі характеристики сімейного насильства. Якісний і кількісний аналіз даних згідно із зареєстрованими випадками сімейного насильства демонструє таке:

- насильницькі дії частіше відбуваються щодо жінок і дітей;
- психологічне і фізичне насильство є найбільш поширеними;
- насильниками найчастіше виступають родичі, а не чужі люди;
- насильство – це явище, яке повторюється;
- потерпілі та родичі не йдуть в міліцію, а шукають підтримку у друзів або в спеціальних установах;
- частота фактів насильства не пов'язана з етнічною приналежністю;
- рівень освіти не корелює з частотою насильства;
- питома вага душевнохворих – 10–15 %, психологічні розлади (депресії тощо) складають 60 %;
- насильство частіше існує в сім'ях, де шлюб зберігається заради дітей;
- сімейне насильство носить циклічний характер.

Сьогодні, незважаючи на те, що Україна ратифікувала всі базові міжнародні конвенції з захисту прав людини, які стосуються прав жінок і захисту прав дітей, а на національному рівні прийнято низку законодавчих актів, які містять положення з протидії домашньому насильству, захисту прав жінок та утвердження гендерної рівності, проблема, як і раніше, не втрачає своєї актуальності. Експерти також зазначають недосконалість законодавства (як кримінального, так і адміністративного), недостатню ефективність засобів реагування з боку міліції, а також складну процедуру документування випадків насильства в сім'ї, яка заважає ефективному функціонуванню системи попере-

дження та боротьби з насильством в сім'ї [8]. До цього слід додати ще й серйозні упущення в практиці застосування законодавства. Тому конкретні зусилля мають бути спрямовані в тому числі на встановлення справжніх масштабів поширення цього явища і на поліпшення діяльності правоохоронних органів. Правоохоронні органи практично усунулися від роботи в сім'ї і не вживають заходів, спрямованих на вирішення кризової ситуації в родині. Вони займаються тільки тими фактами, які мають явну кримінально-правову перспективу – вбивствами і нанесенням тяжкої шкоди здоров'ю, при цьому не враховуються побої, катування і майже завжди образи, сексуальні домагання й інші види насильства, які вважають «особистою» справою членів сім'ї. По суті, кожен конкретний факт насильства – самостійна проблема, що має специфічні риси. Причини, умови, форми прояву насильства, наслідки насильницьких дій залежно від об'єкта будуть мати свої особливості, які необхідно враховувати при розробці профілактичних заходів і при втручанні в сім'ю з метою запобігання насильству.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Конституція України // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення // ВВР УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
3. Про попередження насильства в сім'ї: Закон України // ВВР. – 2002. – № 10. – Ст. 70.
4. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. // ВВР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
5. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник / Під заг. ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. – К., 2005.
6. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая: Учеб. / Под ред. А.П. Коренева. – 3-е изд. – М., 2006.
7. Власов П.О., Запорожцев А.В. Понятие фактических данных и обстоятельств дела, устанавливаемых в процессе правоприменительной деятельности // Проблемы совершенствования советского законодательства: Труды ВНИИСЗ. – М., 1977. – № 9. – С. 221.
8. Коваль Л.В. Адміністративне право: Курс лекцій для студентів юридичних вузів та факультетів. – 3-є вид. – К., 2008.

*Надійшла до редакції 26.01.2012*

## КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ. КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

**В.В. Антипов**

кандидат юридичних наук  
(Національний університет ДПС України)

УДК 343.7 (343.237)

### УМИСНЕ ЗНИЩЕННЯ АБО ПОШКОДЖЕННЯ ОБ'ЄКТІВ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

Дослідження присвячено аналізу нової статті 270<sup>1</sup> Кримінального кодексу України (умисне знищення або пошкодження об'єктів житлово-комунального господарства).

*Ключові слова:* злочини проти громадської безпеки, сукупність злочинів, кримінальний кодекс, об'єкти житлово-комунального господарства.

Исследование посвящено анализу новой статьи 270<sup>1</sup> Уголовного кодекса Украины (умышленное уничтожение или повреждение объектов жилищно-коммунального хозяйства).

*Ключевые слова:* преступления против общественной безопасности, совокупность преступлений, уголовный кодекс, объекты жилищно-коммунального хозяйства.

The article analyzes and discusses questions of the new norm of the Criminal Code (intentional destruction of or damage to housing and communal services).

*Keywords:* offenses against public safety, the totality of crimes, the criminal code, the objects of housing and communal services..

**Постановка проблеми.** Законом від 13 січня 2011 р. № 2924-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за окремі правопорушення в житлово-комунальному господарстві» Кримінальний кодекс України (далі – КК) доповнений статтею 270<sup>1</sup> «Умисне знищення або пошкодження об'єктів житлово-комунального господарства». Одночасно внесені зміни до Кримінально-процесуального кодексу України, відповідно до яких у справах про злочини, передбачені ч. 2 і 3 ст. 270<sup>1</sup> КК, досудове слідство провадиться слідчими органів внутрішніх справ. У справах про злочин, передбачений ч. 1 ст. 270<sup>1</sup> КК, провадження здійснюється за протокольною формою досудової підготовки матеріалів.

Склад відповідного злочину не мав історичних і не має сучасних аналогів у вітчизняному кримінальному законодавстві. У літературі відсутні публікації з аналізом ознак цього складу злочинів. Достатньо зауважити, що усі численні видання науково-практичних коментарів КК вийшли у світ до отримання кодексом цієї новели. У той же час практика накопичила певний масив застосування зазначеної кримінально-правової норми. Єдиний державний реєстр судових рішень містить шість вироків, винесених в справах про обвинувачення у вчиненні цього злочину [1].

Окрім вказаних вироків у Єдиному державному реєстрі зареєстровано 40 судових рішень, якими скасовано постанови органів дізнання про відмову в порушенні кримінальної справи відносно нествановлених осіб за фактом умисного знищення або пошкодження об'єктів житлово-комунального господарства (частіше за все – крадіжки чавунних кришок каналізаційних колодязів).

Заслуговує окремого згадування той факт, що з шести обвинувальних вироків у справах по обвинуваченню за ст. 270<sup>1</sup> КК один постановлений в Донецькій та п'ять в Житомирській області. Натомість із 40 рішень про відмову в порушенні кримінальної справи 1 рішення винесене в Донецькій області, 6 – у Житомирській області і 33 рішення – у Дніпропетровській області.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Питання аналізу ознак складу умисного знищення або пошкодження об'єктів житлово-комунального господарства не було предметом наукового дослідження, а отже, і наукових публікацій.

**Метою** статті є здійснення аналізу ознак злочину, передбаченого ст. 270<sup>1</sup> КК, вироблення наукових рекомендацій щодо застосування кримінально-правової норми та її можливого вдосконалення.

**Виклад основного матеріалу.** Частина 1 статті 270<sup>1</sup> КК має таку диспозицію: «Умисне знищення або пошкодження об'єктів житлово-комунального господарства, якщо це призвело або могло призвести до неможливості експлуатації, порушення нормального функціонування таких об'єктів, що спричинило небезпеку для життя чи здоров'я людей або майнову шкоду у великому розмірі».

Вказані у цій нормі наслідки діяння свідчать про те, що злочин є багатоб'єктним. Його об'єктами є право власності, громадський безпека, життя і здоров'я людини. Це зумовлює необхідність визначення основного безпосереднього об'єкта і, відповідно, родової належності цього складу злочину.

У цьому аспекті слід зазначити, що наявність у диспозиції частини першої цієї статті слів "або майнову шкоду у великому розмірі" викликає неприйнятну ситуацію, коли в одній статті (і навіть в одній частині цієї статті) розміщені два склади злочинів з різними не тільки



основними безпосередніми, але й родовими об'єктами. Так, якщо умисне знищення або пошкодження об'єктів житлово-комунального господарства спричинило лише майнову шкоду (без створення небезпеки для життя чи здоров'я людей), основним безпосереднім та родовим об'єктами виступає власність. Громадська безпека взагалі не потерпає від такого діяння.

Якщо ж діянням спричиняється небезпека для життя чи здоров'я людей, основним безпосереднім об'єктом виступає безпека в галузі житлово-комунального господарства і родовим – громадська безпека. При цьому настання майнової шкоди може бути ознакою кваліфікованого та (або) особливо кваліфікованого складу цього злочину.

Таким чином, частина перша статті 270<sup>1</sup> містить два склади злочину: один – проти громадської безпеки (ознака основного безпосереднього об'єкта – спричинення небезпеки для життя чи здоров'я людей) і другий – проти власності (ознака основного безпосереднього об'єкта – заподіяння майнової шкоди). Не випадково в урядовому законопроекті № 6505, який став основою для чинної редакції ст. 270<sup>1</sup> КК, відповідальність за умисне пошкодження об'єктів житлово-комунального господарства пропонувалося встановити шляхом доповнення КК статтею 194<sup>2</sup> в Розділі VI «Злочини проти власності».

Однак незалежно від того, в якому розділі розміщена стаття, що містить два склади злочини з різними основними безпосередніми і родовими об'єктами, така конструкція статті суперечить усім правилам юридичної техніки і не може бути визнана прийнятною. Це не набагато відрізняється від ситуації, коли в одній статті КК (і в одній частині цієї статті) одночасно співіснували б, наприклад, склад ухилення від сплати податків і склад ухилення від військової служби.

На наш погляд, аналіз ознак злочинних діянь, а також врахування рішення законодавця помістити ст. 270<sup>1</sup> в розділ IX «Злочини проти громадської безпеки» Кримінального кодексу України, дають підстави стверджувати, що з диспозиції частини першої необхідно виключити слова «або майнову шкоду у великому розмірі».

На користь цього свідчить також сформульована суб'єктом законодавчої ініціативи мета цього закону: створення умов, за яких підвищується відповідальність у разі пошкодження або руйнування об'єктів житлово-комунального господарства, що призвели або могли призвести до травмування та загибелі громадян [2]. Суб'єкт законодавчої ініціативи до мети законопроекту не відніс посилення відповідальності за спричинення майнової шкоди. Тому саме відносини громадської безпеки, а не відносини власності, є основним об'єктом цього злочину.

Об'єктивна сторона складу злочину, передбаченого ст. 270<sup>1</sup> КК, характеризується перш за все діями зі знищення або пошкодження об'

ектів житлово-комунального господарства. Зміст таких дій залежить від особливостей конкретного об'єкта житлово-комунального господарства та його складових. Для їх уточнення уявляється доцільним провести стислий аналіз історії законопроектної роботи, наслідком якої стало доповнення Кримінального кодексу України ст. 270<sup>1</sup>. Історичний, чи генетичний, метод дозволяє краще усвідомити генезис багатьох кримінально-правових понять, з'ясувати соціальні передумови, що обумовили прийняття закону про кримінальну відповідальність, а також завдання, які ставить законодавець, приймаючи закон [3, с. 31].

Аналіз пояснювальної записки урядового законопроекту за № 6505 від 9 червня 2010 р., порівняльної таблиці до другого читання від 12 листопада 2010 р., стенограмам засідань Верховної Ради України 21 вересня, 2 грудня 2010 р. і від 13 січня 2011 р. [2] дозволяє дійти висновку, що доповнення Кримінального кодексу України ст. 270<sup>1</sup> КК було зумовлене тим, що почастишали випадки травмування та загибелі громадян, пов'язані із умисним пошкодженням сторонніми особами об'єктів житлово-комунального господарства, у тому числі:

- крадіжки кришок люків і решіток інженерних мереж (створюють небезпеку падіння людей в колодязі та оглядові камери);

- перебудова або пошкодження систем вентиляції та газодимоводів в жилих багатоквартирних будинках, обладнаних газовими водонагрівальними колонками і газовими котлами (створює небезпеку отруєння мешканців квартир продуктами згорання газу);

- крадіжки та пошкодження обладнання на системах протипожежної автоматики, пожежних гідрантів та димовидалення в жилих будинках підвищеної поверховості (створюють небезпеку загибелі людей від пожеж);

- пошкодження електрощитових в житлових будинках та на прибудинковій території (створює небезпеку нещасних випадків з травмуванням громадян електричним струмом);

- пошкодження та викрадення ліфтового обладнання (створюють небезпеку травмування та загибелі громадян);

- зберігання вибухонебезпечних речовин, газових балонів тощо в житлових будинках (створює небезпеку вибухів, обвалу конструкцій та людських жертв);

- пошкодження конструкцій багатоквартирних житлових будинків через самочинно виконувані роботи із перепланування та переобладнання квартир (створює небезпеку передчасного руйнування конструкцій, обвалів частин будинків і травмування їх мешканців).

Відповідно до примітки 1 до ст. 270<sup>1</sup> КК під об'єктами житлово-комунального господарства в цій статті слід розуміти: а) житловий фонд; б) об'єкти благоустрою; в) об'єкти теплопостачання; г) об'єкти водопостачання та водовідведення; г) мережі житлового фонду,

об'єктів благоустрою, теплопостачання, водопостачання та водовідведення; д) складові житлового фонду, об'єктів благоустрою, теплопостачання, водопостачання та водовідведення.

Відповідно до норм Житлового кодексу України та інших актів житлового законодавства житловий фонд – сукупність усіх форм житла (житлових будинків, гуртожитків, житлових комплексів, квартир, кімнат, інших житлових приміщень), призначених та придатних для постійного проживання людей.

Знищення або пошкодження об'єктів житлового фонду відбувається саме через вплив на їх конструктивні елементи, інженерні споруди чи технічне обладнання. Житлові будинки складаються з конструктивних елементів – частин житлової будівлі, що забезпечують її цілісність та необхідні технічні умови функціонування (фундамент, несучі стіни, міжповерхові перекриття, сходові марші, конструкції даху, покрівля, в'їзна група тощо). Багатоквартирні будинки мають допоміжні приміщення, призначені для забезпечення експлуатації такого будинку та побутового обслуговування власників (співвласників) і наймачів (орендарів) та користувачів багатоквартирного будинку: сходові клітини, вестибюлі, перехідні шлюзи, позаквартирні коридори, колясочні, кладові, сміттекамери, горища, підвали, шахти і машинні відділення ліфтів, вентиляційні камери та інші технічні приміщення. Невід'ємною частиною житлових будинків є інженерні споруди (об'ємні, площинні або лінійні наземні, надземні або підземні будівельні системи, що складаються з несучих та в окремих випадках огорожувальних конструкцій і призначені для виконання виробничих процесів різних видів, розміщення устаткування, матеріалів та виробів, для тимчасового перебування і пересування людей, транспортних засобів, вантажів, переміщення рідких та газоподібних продуктів тощо).

Об'єкти теплопостачання, водопостачання та водовідведення належать до технічного обладнання житлового фонду (бойлерні та елеваторні вузли, мережа водопровідних та каналізаційних труб тощо). Крім того, до технічного обладнання належать інші комунікації і технічні пристрої, необхідні для забезпечення санітарно-гігієнічних умов та безпечної експлуатації квартир (загальні будинкові мережі газо-, електропостачання, обладнання протипожежної безпеки, вентиляційні канали та канали для димовидалення, обладнання ліфтів, центральних розподільних щитів електропостачання, елеваторних вузлів тощо). Так, поширені випадки знищення або пошкодження об'єктів житлового фонду шляхом пошкодження обладнання ліфтів (викрадення електронних приладів ліфтів, ламання дверей, блокування електромоторів тощо).

Стосовно об'єктів житлового фонду і, зокрема, стосовно об'єктів теплопостачання, водопостачання та водовідведення вчиняються також такі дії, що можуть призвести до неможливості експлуатації, по-

рушення нормального функціонування таких об'єктів: самовільне знесення в квартирі несучої стіни; пошкодження даху; завалення сміттям чи інше закриття вентиляційних камер та каналів; ремонт у квартирі, який унеможлиблює безпечну експлуатацію загальнобудинкових мереж тепло-, водо-, газо- або електропостачання; обладнання заземлення квартирних електроприладів через водопровідні, газові чи каналізаційні труб тощо.

Об'єкти благоустрою використовуються відповідно до їх функціонального призначення для забезпечення сприятливих умов життєдіяльності людини на засадах їх раціонального використання та охорони з урахуванням вимог правил благоустрою території населених пунктів, місцевих правил забудови, інших вимог, передбачених законодавством.

До об'єктів благоустрою житлово-комунального господарства належать: 1) території загального користування: а) парки (гідропарки, лугопарки, лісопарки, парки культури та відпочинку, парки – пам'ятки садово-паркового мистецтва, спортивні, дитячі, історичні, національні, меморіальні та інші), рекреаційні зони, сади, сквери та майданчики; б) пам'ятки культурної та історичної спадщини; в) майдани, площі, бульвари, проспекти; г) вулиці, дороги, провулки, узвози, проїзди, пішохідні та велосипедні доріжки; ґ) пляжі; д) кладовища; е) інші території загального користування; 2) прибудинкові території; 3) території будівель та споруд інженерного захисту територій; 4) території підприємств, установ, організацій та закріплені за ними території на умовах договору (ст. 13 Закону від 6 вересня 2005 р. "Про благоустрій населених пунктів").

Знищення або пошкодження об'єктів благоустрою здійснюється через вплив на їх елементи чи складові: а) покриття площ, вулиць, доріг, проїздів, алей, бульварів, тротуарів, пішохідних зон і доріжок відповідно до діючих норм і стандартів; б) зелені насадження (у тому числі снігозахисні та протиерозійні) уздовж вулиць і доріг, в парках, скверах, на алеях, бульварах, в садах, інших об'єктах благоустрою загального користування, санітарно-захисних зонах, на прибудинкових територіях; в) будівлі та споруди системи збирання і вивезення відходів; г) засоби та обладнання зовнішнього освітлення та зовнішньої реклами; ґ) технічні засоби регулювання дорожнього руху; д) будівлі та споруди системи інженерного захисту території; е) малі архітектурні форми (павільйони і навіси на зупинках громадського транспорту, фонтани, питні фонтани, перголи, альтанки, грибки, гардероби, декоративні скульптури, пам'ятники, кабінки для роздягання, бювети, лави, урни, паркани, огорожі, вази, контейнери для квітів, декоративні басейни); є) побутове та комунальне обладнання території житлової забудови (сміттєзбірники, майданчики для сушіння білизни, відпочинку населення); ж) споруди водопостачання на об'єктах благоустрою (насосні

станції біля водойм для поливу, пожежні водойми, водойми, в тому числі штучні, гідранти, шахтні та механічні колодязі, пункти заправок водою поливально-мийних машин) (див. ст. 21 Закону від 6 вересня 2005 р. "Про благоустрій населених пунктів" та п.1.2.5 Порядку проведення ремонту та утримання об'єктів благоустрою населених пунктів, затвердженого наказом Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 23 вересня 2003 р. № 154) [4]

Частіше за все знищення або пошкодження об'єктів благоустрою вчиняється через незаконні дії щодо таких елементів, як кришки люків та решітки люків, що окремо виділені у примітці 1 до цієї статті. Кришки люків розбивають чи просто знімають і залишають поряд, решітки ламають тощо. Одним із способів пошкодження є викрадення кришок люків з метою використання як металолому, що має кваліфікуватися за сукупністю ст. 270<sup>1</sup> КК та відповідних статей розділу "Злочини проти власності" КК за умови наявності усіх передбачених ними ознак.

Судова практика в цьому питанні непослідовна. За даними Єдиного державного реєстру судових рішень, усі шість вироків у справах цієї категорії стосуються саме викрадення кришок люків з метою подальшого їх продажу (здавання до пунктів прийому металолому). Окремі суди кваліфікують такі дії за сукупністю злочинів проти громадської безпеки і власності.

Так, Народницький районний суд Житомирської області кваліфікував за ч. 2 ст. 185 та ч. 1 ст. 270<sup>1</sup> КК дії підсудного, який 03.10.2011 р. близько 22 години приїхав на мотоциклі до с. Болотниця Народницького району, де, скориставшись відсутністю сторонніх осіб, підійшов до оглядового колодязя водогінної мережі, яка є об'єктом житлово-комунального господарства і перебуває на балансі Болотницької сільської ради, звідки таємно викрав металеву кришку люка вартістю 182 грн. 47 коп. Після чого переніс вказану кришку люка до коляски мотоцикла марки «МТ». Після чого викрадену кришку люка, використовуючи мотоцикл марки «МТ», вивіз на ділянку поля поблизу села Закусили, де вивантажив з метою подальшої здачі як металобрухту [5].

Натомість деякі суди аналогічні діяння кваліфікують лише за ст. 270<sup>1</sup> КК, не беручи до уваги, що зняття кришок люків підземних комунікації об'єктів житлово-комунального господарства за наявності корисливої мети утворює ідеальну сукупність злочину, передбаченого ст. 270<sup>1</sup> КК, та злочину, передбаченого відповідною статтею розділу VI КК «Злочини проти власності». Наприклад, Пролетарський районний суд міста Донецька кваліфікував лише за ст. 270<sup>1</sup> КК дії підсудного, який 21 березня 2011 р. умисно з корисливих міркувань біля клубу «Юність» на вулиці Новомоспино в місті Моспино руками зняв кришку люка т\к №638, чим пошкодив об'єкт житлово-комунального господарства, після чого з викраденим з місця вчинення злочину зник,

спричинивши ВАТ «Укртелеком» шкоду на суму 109 грн. 20 коп. [6]

Стосовно об'єктів благоустрою вчиняються також такі дії, що можуть призвести до неможливості експлуатації, порушення нормального функціонування таких об'єктів: пошкодження (розриття, зняття асфальту тощо) покриття площ, вулиць, доріг, проїздів, алей, бульварів, тротуарів, пішохідних зон і доріжок; знищення чи пошкодження пристроїв системи збирання і вивезення відходів (ламання механізмів контейнерів, плющення баків тощо); знищення або пошкодження засобів та обладнання зовнішнього освітлення чи зовнішньої реклами (розбивання ліхтарів, повалення рекламних стендів тощо); рубка чи інше знищення чи пошкодження зелених насаджень уздовж вулиць і доріг, у парках, скверах, на алеях, бульварах, у садах, інших об'єктах благоустрою загального користування, санітарно-захисних зонах, на прибудинкових територіях; знищення або пошкодження гойдалок, турників чи іншого обладнання дитячих, спортивних та інших майданчиків; несанкціоноване підключення до інженерних мереж; захаращення пожежних проїздів на територіях, прилеглих до житлових будинків; пошкодження обладнання бюветів питної води тощо.

Ознакою об'єктивної сторони злочину є також вказані у ч. 1 статті наслідки, що мають складний зміст. По-перше, вчинені дії призводять або можуть призвести до неможливості експлуатації, порушення нормального функціонування таких об'єктів. Наприклад, блокування електромоторів ліфта призводить до неможливості його експлуатації, а пошкодження механізму розсувних дверей призводить до порушення нормального функціонування ліфту.

По-друге, неможливість експлуатації або порушення нормального функціонування таких об'єктів спричиняє небезпеку для життя чи здоров'я людей або майнову шкоду у великому розмірі. Небезпека для життя – це реальна можливість загибелі хоча б однієї людини. Небезпека для здоров'я – реальна можливість заподіяння легкого тілесного ушкодження, що спричинило короткочасний розлад здоров'я або незначну втрату працездатності, середньої тяжкості або тяжкого тілесного ушкодження.

Наприклад, порушення нормального функціонування ліфту спричиняє загрозу його користувачам. Так само зняття на тротуарі кришки люку каналізаційної мережі спричиняє небезпеку для здоров'я і життя пішоходів. Пошкодження дитячої гойдалки спричиняє небезпеку для здоров'я і життя дітей. Пошкодження даху будинку спричиняє затоплення верхніх поверхів, тобто майнову шкоду у великому розмірі.

Майнова шкода вважається заподіяною у великих розмірах, якщо прямі збитки становлять суму, що в триста і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян (додаток 2 до ст. 270<sup>1</sup> КК).

У кожному випадку необхідно встановлювати наявність причин-

ного зв'язку між умисним знищенням або пошкодженням конкретного об'єкта і вказаними наслідками.

Знищення або пошкодження об'єктів житлово-комунального господарства визнається повторним (ч.2 ст.270<sup>1</sup>) у разі вчинення його особою, яка раніше вчиняла злочин, передбачений ст. 270<sup>1</sup>, незалежно від того, чи було її за це засуджено, а також була вона виконавцем чи іншим співучасником такого злочину.

Загальнонебезпечний спосіб – це будь-який спосіб (вибух, підпал, затоплення тощо) знищення або пошкодження об'єктів житлово-комунального господарства, внаслідок якого створюється загроза для життя чи здоров'я індивідуально не визначеного кола людей або заподіяння майнової шкоди в особливо великому розмірі.

Під загибеллю людей (ч. 3 ст. 270<sup>1</sup>) треба розуміти смерть хоча б однієї людини. Ознаки майнової шкоди в особливо великому розмірі вказані у примітці 2 до цієї статті. Інші тяжкі наслідки – це заподіяння тяжких тілесних ушкоджень хоча б одній особі, середньої тяжкості – двом особам і більше, припинення постачання тепла до житлового фонду в зимовий період тощо.

Суб'єктивна сторона злочину, передбаченого ч. 1 цієї статті, характеризується виною у формі умислу або подвійною виною. Відповідно до прямої вказівки в диспозиції ч. 1 знищення або пошкодження об'єктів житлово-комунального господарства, якщо це призвело або могло призвести до неможливості експлуатації, порушення нормального функціонування таких об'єктів, вчиняється умисно (умисел може бути прямим чи непрямым). У випадках, коли особа бажала або передбачала і хоча не бажала, але свідомо припускала настання такого (похідного) наслідку, як спричинення небезпеки для життя чи здоров'я людей (ч. 1 і 2), злочин в цілому є умисним.

Ставлення до спричинення майнової шкоди (ч. 1, 2 і 3) або загибелі людини (ч. 3) може бути лише необережним, що зумовлює подвійну (складну) форму вини. У випадках бажання настання майнової шкоди у великому розмірі чи в особливо великому розмірі за відсутності корисливої мети вчинене має кваліфікуватися за ст. 194 КК. Знищення або пошкодження об'єктів житлово-комунального господарства з умислом на заподіяння тілесних ушкоджень чи смерті людини має кваліфікуватися за статтями розділу II "Злочини проти життя та здоров'я особи".

**Висновки.** Здійснений аналіз виявив внутрішню неузгодженість редакції ст. 270<sup>1</sup> КК, що детерміновано поєднанням законодавцем у диспозиції однієї статті двох складів злочинів, які відрізняються різними безпосередніми та родовими об'єктами.

Це викликає непослідовність судової практики стосовно кваліфікації умисного знищення або пошкодження об'єктів житлово-комунального господарства шляхом викрадення майна за сукупністю

злочинів (відповідні частини статті 270<sup>1</sup>, що передбачають відповідальність за злочини проти власності).

Зазначене потребує внесення змін у редакцію ч. 1 ст. 270<sup>1</sup> КК, а також зумовлює необхідність проведення узагальнення судової практики, підготовки необхідних роз'яснень вищими судовими інстанціями.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/>.
2. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за окремі правопорушення в житлово-комунальному господарстві [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=37894](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=37894).
3. Кримінальне право України: Загальна частина: Підруч. / Ю.В. Александров, В.І. Антиов, М.В. Володько, О.О. Дулров та ін.; За ред. М.І. Мельника, В.А. Клименка. – 5-те вид., перероб. і доп. – К., 2009.
4. Порядок проведення ремонту та утримання об'єктів благоустрою населених пунктів: затв. наказом Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 23 вересня 2003 р. № 154 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 8. – Ст. 503.
5. Справа № 1-324/11, Народницький районний суд Житомирської області // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/21022474>.
6. Справа № 615/2/12, Пролетарський районний суд міста Донецька // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/20843938>.

*Надійшла до редакції 02.03.2012*

**К.В. Вишневецький**

доктор юридических наук, доцент

**С.В. Трофименко**

кандидат юридических наук

*(Краснодарский университет МВД России)*

УДК 343.5

## **МЕЖДУНАРОДНЫЙ ТЕРРОРИЗМ: ВИКТИМОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

Розглянуто формування тероризму від локального явища до міжнародного тероризму, розкриваються загальні питання боротьби з тероризмом, наведено класифікацію сучасного тероризму за різними підставами, проаналізовано віктимологічний аспект цього явища.

**Ключові слова:** *тероризм, терористичні акти, соціальний конфлікт, глобалізація, юридична конфліктологія, віктимологія, кримінологія, компроміс.*

Рассматривается формирование терроризма от локального явления до международного терроризма, раскрываются общие воп-



росы борьбы с терроризмом, приводится классификация современного терроризма по различным основаниям, анализируется виктимологический аспект данного явления.

**Ключевые слова:** *терроризм, террористические акты, социальный конфликт, глобализация, юридическая конфликтология, виктимология, криминология, компромисс.*

In the presented article examined forming of terrorism from the local phenomenon to international terrorism, the general questions of fight open up against terrorism; classification over of modern terrorism is brought on different grounds, analyzed the viktimology aspect of this phenomenon.

**Keywords:** *terrorism, assassinations, social conflict, globalization, legal conflictology, viktimology, criminology, compromise.*

**Постановка проблемы.** В современном мире одним из наиболее серьезных факторов виктимизации социума становится терроризм. Борьба с терроризмом как составная часть общей борьбы с преступностью является важным элементом обеспечения безопасности мирового сообщества. Перерастание терроризма в глобальное международное явление, повышение уровня опасности террористических актов в различных регионах мира, степень их дерзости и беспрецедентной жестокости диктуют необходимость выработки и осуществления действенных мер по борьбе с этим злом. Политика в сфере борьбы с терроризмом должна обеспечивать использование возможностей всех ветвей государственной власти, общества, органов, сил и средств обеспечения безопасности для борьбы с данным явлением, широкое привлечение для борьбы с терроризмом других стран, осуждение и пресечение деятельности общественных движений, граждан, государств, являющихся сторонниками решения спорных проблем террористическими методами.

Важной особенностью данного вида преступления является то, что его непосредственной целью выступает массовая виктимизация населения, превращение общества и личности в потенциальную и актуальную жертву насилия. Осознавая это, все большее число криминологов, анализирующих данную проблему, делают акцент именно на ее виктимологической составляющей. Нет нужды говорить о том, как важен и актуален для нас этот опыт.

Террористические акты из года в год становятся все более тщательно организованными, совершаются с использованием взрывов и современного вооружения, с причинением вреда здоровью и лишением жизни людей. В международном масштабе терроризм в конце XX в. распространился, словно страшная эпидемия [1, с. 84]. После событий 11 сентября 2001 г. он стал одной из наиболее острых социальных проблем, к которой приковано внимание всего мирового сообщества. Терроризм представляет собой сложное социально-политическое явление, в основе которого лежит спектр социальных

противоречий, прямо или косвенно оказывающих влияние на экстремистскую террористическую идеологию. Он реализует способ насильственного воздействия на личность, социальные общности, народы, государства и группы государств для получения политических, экономических, духовных выгод и преимуществ [2, с. 12-13].

Перерастание терроризма из локального явления, каким он был еще в 70-80-е годы, в международный терроризм также является одним из следствий глобализации.

**Целью** данной статьи является рассмотрение международного терроризма как своего рода асимметричного ответа стран третьего мира на резкое углубление разрыва в экономическом и социальном развитии с ведущими мировыми державами, на стремление элиты этих держав закрепить существующую тенденцию развития, по сути дела, скрывающую за собой стремление к интенсификации эксплуатации стран третьего мира. Международный терроризм – неизбежное следствие глобалистской политики постнеоколониализма [3]. В условиях рубежа веков международный терроризм явился фактором, структурирующим и генерирующим локальные виды терроризма, изначально не связанные с глобальными проблемами современности. Это отчетливо видно на примере чеченского терроризма, возникшего как следствие совокупности исключительно внутрисоссийских проблем, однако в настоящее время окончательно интегрированного в структуру международного терроризма.

В.В. Кафтан предложил классифицировать современный терроризм по нескольким различным основаниям:

- по сферам воздействия на общество: экономический, политический, социальный и духовный терроризм;
- по идеологическому основанию: анархический, левацкий, контрреволюционный, крайне правый (фашиствующий); националистический, сепаратистский, религиозный (фундаменталистский), терроризм в культурной и экологической сферах;
- по целям: сплывающий, демонстрационный, конфронтационный и провокационный терроризм;
- по характеру взаимодействия с государством: внутренний (государственный, проправительственный, межпартийный и оппозиционный) и международный (государственный, негосударственный) терроризм;
- по географии террористических проявлений: европейский (германский, французский, итальянский, российский и др.), азиатский (ближневосточный, средневосточный и др.), африканский, североамериканский, латиноамериканский);
- по правовому основанию: непротивоправный, псевдозаконный, спецтерроризм (слияние террористов со спецслужбами); криминальный и наркотерроризм;

- по среде протекания террористических актов: наземный, морской, воздушный, космический, инфраструктурный, компьютерный, а также ноосферный терроризм;
- по способам воздействия на объект: демонстративный и инструментальный;
- по применяемым методам: физическое и морально-психологическое насилие (угрозы, шантаж, демонстрация силы, ультимативные требования, распространение панических слухов и др.);
- по формам: шантаж, угроза; террористический акт; террористическая акция; система террористических действий («террористическая война»);
- по средствам: классический и современный (новый) терроризм, в свою очередь подразделяющийся на технологический (терроризм с применением ОМП биологического, химического, ядерного); терроризм смертников и неконвенциональный терроризм [2, с. 13-14].

Соглашаясь с предлагаемой классификацией, мы все же сделаем акцент на интегративной составляющей терроризма. Основанием для этого является то, что фактически все виды терроризма включают в себя следующие характеристики: терроризм основан на использовании или угрозе насилия, имеет целью создание атмосферы страха и ужаса в группе косвенных жертв (потенциально включающей все общество), чтобы добиться определенных изменений в общественном сознании, социальных отношениях, поведении людей. Именно в этом состоит конечная цель терроризма [4]. Выдвижение террористами каких-либо оперативных требований, пусть даже самых масштабных, никогда не бывает самоцелью. Характерно, что во время теракта в Беслане общество так и не узнало, в чем состояли «требования» террористов. Были они артикулированы или нет, не имело большого значения, поскольку главная цель теракта была достигнута уже самим его осуществлением.

Эта крайняя неопределенность цели терроризма, несоразмерность тех задач, которые ставят перед собой его участники, и масштаба их действий делает террористов крайне неразборчивыми в действиях относительно косвенных жертв. Это опосредованное воздействие производит и распространяет предчувствие катастрофы и постоянное ощущение тревоги, очень созвучное тому постоянно переживаемому чувству угрозы (можно даже сказать, чувству виктимизированности), которое присуще человеку, включенному в глобализационные социальные процессы.

Террористы со знанием дела воздействуют на инстинкты, прежде всего на подсознательную опасность смерти, утраты собственной индивидуальности, боли как нарушения физической целостности личности, на страх за сохранность всего рода, к которому принадлежит ин-

дивид, за детей, родителей, родных и близких. Такой страх становится рациональным, когда человек осознает источник постоянной угрозы своей безопасности, и поэтому приобретает формы наиболее сильного воздействия на общественное сознание. Важнейшим элементом в механизме терроризма является насилие как способ культивирования страха. Насильственные действия террористов постоянно совершенствуются, изменяются по масштабам, субъектам, средствам, объектам, формам. Тактика насильственных действий носит динамический характер и быстро трансформируется.

В целом, поскольку акции террористического характера могут быть самыми разнообразными, со временем изменяются, модифицируются, жертвами этих акций могут быть люди самых различных социальных групп и слоев.

Некоторые авторы подразделяют участников террористических актов на группы: первые участники («партнеры») – это авторы, т.е. прямые исполнители и заказчики. Относительно указанной категории существует большое количество исследований. Это могут быть как отдельные лица, так и группа лиц, объединенных во временные или устойчивые группы вплоть до «организаций». В последнем случае заказчики, организаторы и непосредственные исполнители представляют все три категории лиц, входящих в объединение. Члены организации могут играть либо роль простого исполнителя, либо руководителя.

Такие организации основаны на их приверженности к насилию, от которого участники получают удовлетворение. В основе этого явления лежат либо зловещий психопатологический детерминизм, либо какие-то культурные традиции, основанные на оправдании насилия и жестокости. Кроме того, в основе терроризма также лежит убежденность в правоте поставленной цели, идеологии и в том, что общество, против которого совершается насилие, является враждебным, подлежит уничтожению, разрушению или порабощению.

Кроме группы авторов и заказчиков, следует выделить категорию симпатизирующих, а именно представителей той же культуры и той же идеологии. Они временно или постоянно укореняются среди населения, но при этом ощущают, что более привязаны к идеологии и ценностям, распространяемым террористами, чем к идеологии и ценностям местного населения. Именно среди них рекрутируется пополнение, вербуются соучастники, сочувствующие и новые исполнители. Более определенно можно сказать, что в конкретном случае исламского терроризма безработные и бедные иммигранты из арабских стран могут стать той средой, в которой терроризм готовит свои злодеяния.

Вторая группа участников («партнеров») – это жертвы террористических актов. Оценивая теракт в аспекте виктимологической перспективы, можно выделить три основные категории жертв.

Прямые жертвы – лица, физически вовлеченные в исполняемый теракт: заложники, жертвы насилия (взрывов, массовых отравлений и т. п.), а также пострадавшие сотрудники правоохранительных органов, участвовавшие в пресечении деятельности преступников. Категория вторичных жертв включает членов семей и близких знакомых прямых жертв, а также лиц, участвовавших в последующей работе с жертвами (профессиональные спасатели, врачи и др.) К этой группе можно отнести и лиц, чье имущество было уничтожено. Кроме возможных физических страданий, все они пережили психологический шок или травму, от которых могут остаться психические последствия. Используя научную терминологию, многие авторы называют пострадавших «второстепенными жертвами» в отличие от местного населения, которое именуется «первичными жертвами», ибо террористы рассматривают именно население как свою главную цель. Определение «второстепенный» делает несчастья жертв ничтожными и лишь усиливает их чувство беспомощности и одиночества. В этой связи более целесообразным представляется использовать термин «прямые жертвы».

Косвенные жертвы – те индивиды, на которых воздействуют вторичные эффекты бедствия, члены общества, переживающие свою солидарность и сопричастность жертвам, осознающие себя в качестве потенциальных жертв. Жестокость и насилие террористов затронули их больше, чем все население в целом. Прежде всего, это родные и близкие прямых жертв, переживающие траур и горе в связи со смертью близких или их ранениями. Это также живые и невредимые свидетели террористических актов, а также лица, оказывавшие первую помощь пострадавшим. Кроме того, это спасатели, потрясенные смертью, страданиями и отчаянием, всем тем, что им пришлось пережить. Врачи приняли решение рассматривать эту категорию населения как жертвы, так как они перенесли эмоциональный шок и в большинстве случаев у них остаются тяжелые последствия.

Эти косвенные жертвы – основные цели терроризма, здесь масштаб неограничен. В качестве отдельной категории жертв могут быть названы сами террористы, которые нередко принуждаются к исполнению теракта посредством насилия, обмана, длительной и профессиональной психологической обработки. Нередко в качестве исполнителей актов террора использовались дети.

Местное население составляет третью группу жертв. Именно на нее направлены в конечном итоге действия террористов. Демонстрация насилия должна, по мнению исполнителей террористических актов, породить у населения чувство незащищенности и страха: страх перед возможным количеством жертв (даже если на самом деле реальное количество не может быть значительно), страх перед вероятностью оказаться подвергнутым насилию, страх перед невозможнос-

тью жить в безопасности, страх перед атмосферой войны. Чувство страха должно быть сильным, т. е. переживаться как физический и психический страх, ужас, отчаяние, которые провоцируют человека к поведению и принятию таких решений, которые не свойственны ему в нормальной жизни. В данном случае речь может идти о требовании уступок террористам и проведении переговоров.

В целом население переживает в самом начале эмоциональный шок, оно закладывает в свое сознание эту информацию и размышляет о последствиях, затем оно формирует мнение об этом событии, его последствиях и о возможном поведении. Выбор возможного поведения зависит только от решения самого населения, например, не выходить на улицы в больших городах, не пользоваться общественным транспортом, не посещать общественные места. Решение о прочих возможных мероприятиях принимаются только на уровне власти: проведение переговоров с террористами, уступки их требованиям. Однако население может оказывать давление на решения властей, например через средства массовой информации.

Прямыми и косвенными жертвами террористических акций в наше время могут быть представители различных демографических групп: дети, женщины, пожилые люди (что наглядно подтвердили террористические акты последних лет в России – захват школы в Беслане и театрального комплекса на Дубровке), различных социальных групп – наемные работники, мелкие, средние и даже крупные предприниматели, представители силовых структур и органов власти. Наиболее уязвимыми являются лица, служебные обязанности которых связаны с реализацией функций высшей государственной власти, главы субъектов федерации и политики федерального уровня. Здесь убийство или похищение, помимо возможностей оказать давление на власть, носит еще и символический характер, нередко связывается с социально значимой семантикой времени и места (яркий пример – покушение на президента Чечни А. Кадырова 9 мая 2004 г.). Однородность либо различия социального, демографического и этнического состава группы пострадавших от терроризма связана, как правило, с местом реализации акции и способом осуществления террористического акта.

Как отмечалось, основной целью терроризма является генерация массового страха, вызываемого насильственными действиями. Сообщество «эмоционально заражается» от слухов, распространяемых людьми, социокультурными институтами общества (литературой, искусством) и средствами массовой информации. Создание обстановки всеобщего страха сегодня приобретает планетарные масштабы. Важную роль здесь играют средства массовой информации. Их роль, однако, двойственна: с одной стороны, они призваны давать общественности объективную информацию и способствовать общественному

контролю за деятельностью органов государственной власти, часто заинтересованных в том, чтобы скрыть истинный масштаб трагедии и тем самым отвести от себя обвинения в политическом и административном бессилии. С другой стороны, СМИ неизбежно оказываются медиумом террористов. Они используют возможности СМИ многократными способами: требуют передавать их сообщения; получать признание их политических требований, описывать в подробностях акты насилия, демонстрирующие их решительность. В итоге изображение кровавых событий, акцентировка внимания общественности на неспособности властей предотвратить акт, защитить население и обеспечить безопасность подрывают доверие к государству, размывают сложившуюся систему ценностей. В то же самое время освещение терактов в СМИ используется преступниками, чтобы достигнуть признания, мобилизовать своих сторонников, увеличить финансирование своих группировок и вдохновить новые акты насилия.

Единственным по-настоящему эффективным способом нейтрализовать террор является сплочение общества на основе значимых национальных и общечеловеческих ценностей, включая право как величину, аксиологически значимую для цивилизованного общества [5, р. 206-208]. Согласно фундаментальным положениям юридической конфликтологии, результаты позитивного разрешения социального конфликта (в том числе и того, который провоцирует деятельность террориста) могут состоять в формировании таких отношений, как компромисс, социальное согласие, партнерство, интеграция, союз, приоритет интересов целого над интересом частей и т.д.

Функциональное согласие достигается через переговоры. Специфика ситуации, связанной с террором, состоит в том, что достижимым здесь может быть только функциональное согласие. Ценностное согласие с террористами исключается, поскольку содержание современного терроризма представляет собой совокупность абсолютно неприемлемых для цивилизованного общества духовных, политических взглядов, поддерживаемых определенными, в том числе и криминальными социально-экономическими структурами. Оно синтезирует социально-радикальные, экстремистские мировоззренческие позиции отдельных людей и организаций и включает в себя амбициозно-политические, духовно исключительные, фанатически-психологические компоненты, которые на организационном и личном уровне направлены на дестабилизацию жизни социума.

Невозможность ценностного согласия, однако, не означает того, что выход из конфликтной ситуации является иллюзорным. Поэтому одна из сторон, в данном случае социум, должна компенсировать его отсутствие за счет укрепления ценностного согласия в обществе. Этот результат является труднодостижимым, однако он абсолютно необхо-

дим. Его достижение, если рассматривать его в практическом аспекте, предполагает целенаправленную работу по нескольким направлениям. Важнейшим из них, функционирующим на высшем теоретическом уровне общественного сознания, является антитеррористическое идеологическое воспитание граждан страны в целях формирования общественного сознания антитеррора. Другое направление по борьбе с современным терроризмом представляет собой общественную психологию антитеррора на низшем уровне обыденного сознания. Данная психология включает в себя три основные стратегии действия: первая – пассивное без паники, нейтральное восприятие терроризма; вторая – противодействие ему всеми возможными средствами и способами, включая и силовые; третья – активное ненасильственное сопротивление, преодоление ситуации несправедливости преимущественно ненасильственными методами (многотысячными митингами и демонстрациями протеста) [2, с. 17].

Девиктимизация прямых, вторичных и косвенных жертв террора проявляет себя как деаномизация социума. Разумеется, речь идет об очень серьезных сдвигах в общественном сознании и ценностном потенциале общества. Однако и терроризм является таким видом преступления, которое направлено против всего общества в целом и против его экономических, политических и духовно-нравственных основ, несет в себе реальную угрозу масштабной виктимизации всего населения, углубления деструктивных процессов дезинтеграции общества, форсирование процессов аномии.

**Вывод.** Выходя за национальные рамки, терроризм из опасности для жизни отдельных групп населения становится угрозой международному миру, порядку и стабильности.

Видимо, XXI век человечеству придется прожить в условиях нарастающей активизации террористических группировок. И решить эту проблему в рамках сложившейся конфигурации экономических, социальных, политических, культурологических, этнических процессов современного мира не представляется возможным. Однако это не означает, что борьба с международным или любым другим проявлением терроризма бесперспективна. Во-первых, любой предотвращенный теракт – это сохраненные жизни людей. Во-вторых, представляется вполне возможным радикально минимизировать активность террористических организаций и ограничить возможность их действий. В-третьих, можно чисто теоретически представить себе перспективу радикального изменения мирового порядка. Однако устранение глубинных причин терроризма не приведет автоматически к его отмиранию. В любом случае с терроризмом придется бороться, и успех этой борьбы будет зависеть от накопленного опыта. В борьбе с терроризмом многократно возрастает роль превенции. Важно не до-



пустить теракт, поскольку осуществление уже можно рассматривать как успех террористов независимо от исхода дела.

#### *Библиографические ссылки*

1. *Миньковский Г.М., Ревин В.П.* Характеристика терроризма и некоторые направления повышения эффективности борьбы с ним // Государство и право. – 1997. – № 8. – С. 84.
2. *Кафтан В.В.* Терроризм как общественное явление современности. – М., 2004.
3. *Kerry J.* The new War. The Web of Crime That Threatens America's Security. – NY, 1997. – P. 109-132.
4. *Wilkinson P.* Terrorism and propaganda // Terrorism & the Media: Dilemmas for Government, Journalists & the Public. – Washington, 1990. – P. 26-33.
5. *Terrorists, victims, and society: psychological perspectives on terrorism and its consequences.* – Chichester, 2003.

*Поступила в редакцию 06.02.2012*

**М.Я. Гуцуляк**

кандидат юридических наук

*(Львівський державний  
університет внутрішніх справ)*

УДК 343.812

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ РОЗБІЖНОСТІ У ПРОЦЕСІ РОЗПОДІЛУ ТА НАПРАВЛЕННЯ ЗАСУДЖЕНИХ ДЛЯ ВІДБУВАННЯ ПОКАРАННЯ У ВИПРАВНУ КОЛОНІЮ МАКСИМАЛЬНОГО РІВНЯ БЕЗПЕКИ**

Розглянуто питання характеристики законних та підзаконних нормативно-правових положень, які регулюють процес розподілу та направлення засуджених до покарання у виді позбавлення волі на певний строк для відбування покарання у звичайних жилих приміщеннях та приміщеннях камерного типу виправної колонії максимального рівня безпеки і секторах максимального рівня безпеки виправної колонії середнього рівня безпеки.

**Ключові слова:** *кримінально-виконавче законодавство, принципи кримінально-виконавчого законодавства, звичайні жили приміщення, камерний тип, виправна колонія, максимальний рівень безпеки.*

Рассматриваются вопросы характеристики законных и подзаконных нормативно-правовых положений, регулирующих процесс распределения и направления осужденных к наказанию в виде лишения свободы на определенный срок для отбывания наказания в обычных жилых помещениях и помещениях камерного типа исправительной колонии максимального уровня безопасности и секторах максимального уровня безопасности исправительной колонии среднего уровня безопасности.

**Ключевые слова:** уголовно-исполнительное законодательство, принципы уголовно-исполнительного законодательства, обычные жилые помещения, камерный тип, исправительная колония, максимальный уровень безопасности.

In the article the questions in relation to description of legal and under the low normatively-legal positions are examined which regulate the process of distributing and direction of condemned men to punishment in the kind of imprisonment on a certain term for serving of punishment in the ordinary inhabited apartments and apartments of chamber type of correctional colony of maximal strength security and sectors of maximal strength of correctional colony of middle strength security.

**Keywords:** criminal-executive legislation, differentiation and individualization of implementation of punishments, ordinary inhabited apartments, chamber type, correctional colony, maximal strength security.

**Постановка проблеми.** Кримінально-виконавче право як галузь українського права одночасно є засобом юридичного супроводження процесу становлення Державної кримінально-виконавчої служби України, тому за своїм змістом повинно відповідати вимогам розвитку сучасної правової демократичної держави.

У напрямі гуманізації призначення та відбування кримінальних покарань з боку держави впроваджуються досить дієві заходи, спрямовані на реорганізацію судової гілки влади та реформування державної кримінально-виконавчої служби України з метою подальшого вдосконалення та реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань, удосконалення механізмів громадського контролю за дотриманням прав, свобод та законних інтересів засуджених осіб, підвищення ролі громадських організацій у цьому процесі.

Безумовним є той факт, що у процесі призначення кримінальних покарань, суди в першу чергу орієнтуються на реалізацію мети покарання, яка відображена в ст. 50 КК України, а саме: виправлення засуджених, а також запобігання вчиненню нових злочинів як засудженими, так і іншими особами [2]. Діяльність щодо реалізації мети покарання повинна базуватись на основоположних принципах як кримінального, так і кримінально-виконавчого законодавства.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Загальним питанням принципів кримінально-виконавчого права України в різні періоди були присвячені праці таких вітчизняних вчених у галузі кримінально-виконавчого права, як Л.В. Багрій-Шахматов, В.А. Бадира, І.Л. Близнюк, І.Г. Богатирьов, Є.М. Бодюл, В.В. Василець, А.О. Галай, А.П. Гель, Р.М. Гура, О.М. Джужа, І.В. Іваньков, О.Г. Колб, В.О. Корчинський, Г.М. Кучера, С.Ю. Лукашевич, В.А. Львовчкін, В.О. Меркулова, Л.О. Мостепанюк, В.С. Наливайко, О.М. Неживець, С.А. Капуткин, Н.А. Стручков,

О.Б. Пташинський, А.Х. Степанюк, С.О. Стефанов, Б.М. Телефанко, В.М. Трубніков, С.В. Царюк.

**Виклад основного матеріалу.** Закономірністю є те, що в основі будь яких суспільно-правових відносин стоять певні принципи, які відображають політичну і соціально-економічну природу державного устрою, закономірності розвитку суспільства, визначають політику держави в усіх сферах громадського життя, у тому числі у сфері боротьби зі злочинністю.

Кримінально-виконавчі відносини не є винятком, адже вся діяльність уповноважених суб'єктів, яка спрямована на виконання та відбування кримінальних покарань, згідно зі ст. 5 КВК України базується на таких принципах кримінально-виконавчого законодавства, як невідворотність виконання і відбування покарань, законність, справедливість, гуманізм, демократизм, рівність засуджених перед законом, повага до прав і свобод людини, взаємна відповідальність держави і засудженого, диференціація та індивідуалізація виконання покарань, раціональне застосування примусових заходів і стимулювання правослухняної поведінки, поєднання покарання з виправним впливом, участь громадськості в передбачених законом випадках у діяльності органів і установ виконання покарань [3].

У процесі нашого дослідження ми визначимо зміст таких принципів, як законність, справедливість, диференціація та індивідуалізація виконання покарань, що дасть змогу охарактеризувати такий напрямок правозастосовної діяльності органів та установ виконання покарань, як визначення різновиду колонії засудженим до покарання у виді позбавлення волі на певний строк. Окрім цього, характеристика вказаних принципів дозволить встановити нормативно-правові розбіжності між положеннями загальної та особливої частин КВК України, в контексті дотримання принципів законності та справедливості під час направлення для відбування зазначеного покарання у звичайні жилі приміщення і приміщення камерного типу виправної колонії максимального рівня безпеки та сектор максимального рівня безпеки виправної колонії середнього рівня безпеки.

**Виклад основного матеріалу.** Принцип законності полягає у забезпеченні верховенства закону взагалі і закону, який регулює виконання покарання, зокрема та передбачає його пріоритети перед іншими нормативними актами в цій сфері. Названий принцип реалізується шляхом точного і суворого дотримання Конституції та кримінально-виконавчого законодавства всіма суб'єктами кримінально-виконавчих відносин. Вимоги цього принципу зобов'язують як осіб, які відбувають кримінальне покарання, так і посадових осіб органів та установ виконання покарань дотримуватись нормативно-правових приписів.

Принцип справедливості полягає в тому, що, з одного боку, дер-

жава, піддаючи засудженого покаранню, тим самим відновлює справедливість у суспільстві, яка була порушена вчиненим злочином, а з іншого – обсяг встановлюваних під час виконання конкретного покарання обмежень прав, свобод та законних інтересів засудженого повинен бути адекватним ступеню його вини і суспільній небезпеці скоєного злочину [7, с. 39-40]. Також слід зазначити, що в основу цього принципу покладена заборона здійснювати вибір засобів виправлення та ресоціалізації засуджених з урахуванням матеріального забезпечення, національності, соціального статусу, релігійних переконань засудженого, незважаючи при цьому на вид покарання, особу засудженого, ступінь суспільної небезпеки та мотиви вчиненого злочину, вік, стать засудженого, притягнення до кримінальної відповідальності вперше чи у випадках повторності, сукупність, рецидив злочинів, наявність судимості тощо.

Щодо принципу рівності засуджених перед законом слід зазначити, що він є відображенням конституційного принципу рівності всіх перед законом (Конституції України – ст. 24, Загальна декларація прав і свобод людини – ст. 7, Мінімальні стандартні правила поводження з ув'язненими – ст. 6) і сутність його полягає у рівнозначному визначенні суб'єктивних прав, юридичних обов'язків та законних інтересів засуджених як щодо себе, так і щодо інших суб'єктів кримінально-виконавчих відносин виключно в нормативному полі, без урахування будь-яких інших пріоритетів, які не мають за мету виправлення та ресоціалізації засуджених чи забезпечення діяльності органів та установ виконання покарань.

Найбільшу увагу ми хочемо приділити дослідженню принципу диференціації та індивідуалізації виконання покарань, тому що саме цей принцип є визначальним під час розподілу та направлення для відбування покарання засуджених до позбавлення волі на певний строк у виправну колонію максимального рівня безпеки. Окрім цього, на нашу думку, в процесі визначення різновиду колонії зазначений принцип повинен акумулювати в собі основні ідеї охарактеризованих нами вище принципів законності, справедливості та рівності засуджених перед законом.

Визначаючи сутність такого принципу, як диференціація та індивідуалізація виконання покарань, можна дійти висновку, що, по-перше, саме за допомогою цього принципу після вступу вироку в законну силу комісія з питань розподілу, направлення та переведення для відбування покарання осіб, засуджених до позбавлення волі, визначає вид виправної колонії, в якій засуджена особа буде відбувати призначене покарання, і, по-друге, положення вказаного принципу визначають межі та обсяг індивідуально-виховних заходів, які проводяться із засудженими персоналом колонії.

Також обґрунтованим є твердження науковців про те, що дифе-

ренціяція виконання покарання у виді позбавлення волі відбувається на етапі розподілу і направлення для відбування покарання осіб, засуджених до позбавлення волі, зі слідчих ізоляторів до установ виконання покарань; а індивідуалізація – безпосередньо під час перебування засудженого в певній установі [7, с. 41-42].

На думку І.Г. Богатирьова, диференціяція виконання покарання полягає в тому, що залежно від складу вчинених злочинів до різних категорій засуджених у процесі відбування ними покарання застосовуються різні форми та методи профілактично-виховного впливу [5, с. 157]. Одним із методів диференціяції виконання покарань, на думку вченого, є класифікація засуджених.

Ми вважаємо, що у вузькому розумінні під *диференціяцією виконання покарання* слід розуміти регламентований порядок визначення виду установи виконання покарання, який застосовується залежно від ступеня тяжкості вчинених злочинів засудженими, від наявності чи відсутності в діях рецидивної поведінки, наявності судимості, статі, віку, тощо. *Індивідуалізація виконання (відбування) покарання* – це нормативно визначена діяльність персоналу органів та установ виконання покарань, яка відображає порядок виконання і відбування покарання у виді позбавлення волі та застосування відповідних індивідуально-виховних та профілактичних заходів, спрямованих на забезпечення позитивних змін в особистості засудженого і готовності його до самокерованої правослухняної поведінки в суспільстві [8, с. 69].

Провівши аналіз таких принципів кримінально-виконавчого законодавства, як законність, справедливість, рівність засуджених перед законом, диференціяція та індивідуалізація виконання покарань, ми маємо на меті відобразити окремі законні та підзаконні нормативно-правові положення, які, на нашу думку, в окремих напрямках суперечать вищевказаним принципам.

Суперечності більшою мірою стосуються визначення виду умов тримання засуджених до позбавлення волі на певний строк у колонії максимального рівня безпеки з урахуванням різновиду вчиненого ними злочину та наявності чи відсутності судимості.

В абзаці 5 ч. 1 ст. 140 КВК України передбачено, що у виправних колоніях максимального рівня безпеки *у звичайних жилих приміщеннях тримаються засуджені чоловіки, які раніше двічі в будь-якій послідовності були засуджені до позбавлення волі* за такі злочини: проти основ національної безпеки України; захоплення заручників; розбій, вчинений при обтяжуючих обставинах; вимагання, вчинене при обтяжуючих обставинах; бандитизм; терористичний акт; посягання на життя працівника правоохоронного органу, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону або військовослужбовця; посягання на життя судді, народного

засідателя чи присяжного у зв'язку з їх діяльністю, пов'язаною із здійсненням правосуддя; злісна непокора вимогам адміністрації виправної установи; втеча з місця позбавлення волі або з-під варти *тощо* – **і які знову вчинили будь-який з перелічених злочинів**, за який вони засуджені до покарання у виді позбавлення волі.

Із положень абзацу 11 ч. 1 ст. 140 КВК України випливає, що у приміщеннях камерного типу тримаються чоловіки, **які раніше були засуджені до позбавлення волі** за будь-який з таких злочинів: проти основ національної безпеки України; захоплення заручників; розбій, вчинений організованою групою або поєднаний із заподіянням тяжких тілесних ушкоджень; вимагання, вчинене організованою групою або поєднане із заподіянням тяжкого тілесного ушкодження; бандитизм; терористичний акт; посягання на життя працівника правоохоронного органу, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону або військовослужбовця; посягання на життя судді, народного засідателя чи присяжного у зв'язку з їх діяльністю, пов'язаною із здійсненням правосуддя; злісна непокора вимогам адміністрації виправної установи; втеча з місця позбавлення волі або з-під варти *тощо* – **і які знову вчинили будь-який з перелічених злочинів**, за який вони засуджені до покарання у виді позбавлення волі [3].

Додатково, на підзаконному нормативно-правовому рівні, діяльність щодо розподілу для відбування покарання осіб, засуджених до позбавлення волі, врегульована наказом Державного департаменту України з питань виконання покарань від 16.12.2003 № 261, який затвердив «Інструкцію про порядок розподілу, направлення та переведення для відбування покарання осіб, засуджених до позбавлення волі».

Абзац 4 п. 2.5.1 вказаної інструкції передбачає, що до виправних колоній максимального рівня безпеки з відбуванням покарання у звичайних жилих приміщеннях направляються: чоловіки, які раніше двічі в будь-якій послідовності були засуджені **та фактично відбували покарання** у виді позбавлення волі за відповідні злочини. В такому випадку можна дійти висновку, що в інструкції відображено додаткову умову, яка враховується при розподілі, – фактичність відбування позбавлення волі. У ст. 140 КВК вказівка на цю умову відсутня.

Не позбавлені критики і положення абзацу 4 п. 2.5.2 цього ж нормативно-правового акту, так як в ньому встановлено, що до виправних колоній або секторів максимального рівня безпеки з відбуванням покарання у приміщеннях камерного типу направляються чоловіки, засуджені до покарання у виді позбавлення волі на певний строк за певну категорію злочинів, без урахування такої вказівки, як направлення тільки осіб, які раніше були засуджені до позбавлення волі за певний різновид злочину і знову вчинили цей злочин (абзац 11 ч. 1 ст. 140 КВК України) [3; 4].

Також ми звертаємо увагу на те, що в інструкції законодавчі вимоги ст. 140 КВК України відтворені з детальним описом кваліфікованих та особливо кваліфікованих окремих видів злочинів, але без урахування змін до Кримінально-виконавчого кодексу України, внесених згідно із законами України від 28.12.2007 р. № 107-VI, від 21.01.2010 р. № 1828-VI [2].

Незрозумілим є й положення абзацу 6 п 2.5.2 Інструкції, адже в ньому відображено підстави направлення для відбування покарання, аналогічні тим, які частково вже передбачені абзацом 4 п. 2.5.1 та абзацом 3 п. 2.5.2 досліджуваної нами інструкції.

**Висновки.** Реалії сьогодення є свідченням того, що діяльність органів та установ виконання покарань, спрямована на розподіл та направлення засуджених до покарання у виді позбавлення волі на певний строк для відбування покарання у звичайних жилих приміщеннях чи приміщеннях камерного типу колоній максимального рівня безпеки чи секторах максимального рівня безпеки виправних колоній середнього рівня безпеки, заслуговує на критику. Нормативно-правові основи в цьому напрямі, на нашу думку, потребують обґрунтування, адже важко погодитись за таких умов із тим, що загальні керівні положення, ідеї та імперативні вимоги, які є змістом будь-яких принципів і, зокрема, тих, які ми досліджували, застосовуються в повному обсязі.

Процес розподілу та направлення для відбування покарання осіб, засуджених до позбавлення волі, з урахуванням принципів кримінально-виконавчого законодавства можливий тільки за таких умов:

- визначення чітких меж та нормативних підстав, які враховуються при визначенні умов тримання засуджених у звичайних жилих приміщеннях та приміщеннях камерного типу;
- для відбування покарання у виді позбавлення волі на певний строк у звичайних жилих приміщеннях колоній максимального рівня безпеки чи секторах максимального рівня безпеки виправних колоній середнього рівня безпеки направляти **осіб, які вперше** вчинили перелічені ч. 1 ст. 140 КВК України умисні особливо тяжкі злочини;
- для відбування покарання у виді позбавлення волі на певний строк у приміщеннях камерного типу колоній максимального рівня безпеки чи сектори максимального рівня безпеки виправних колоній середнього рівня безпеки, окрім засуджених до покарання у виді довічного позбавлення волі, також направляти **осіб, які вчинили повторно** перелічені ч. 1 ст. 140 КВК України умисні особливо тяжкі злочини, **або у випадках рецидиву злочинів** вказаної категорії.

#### *Бібліографічні посилання*

1. Науково-практичний коментар до Кримінально-виконавчого кодексу України / І.Г. Богатирьов, О.М. Джужа, О.І. Богатирьова та ін.; За заг. ред. І.Г. Богатирьова. – К., 2010.
2. Кримінальний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>

3. Кримінально-виконавчий кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/T031129](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T031129).

4. Про затвердження Інструкції про порядок розподілу, направлення та переведення для відбування покарання осіб, засуджених до позбавлення волі, Положення про комісію з питань розподілу, направлення та переведення для відбування покарання осіб, засуджених до позбавлення волі: Наказ Державного департаменту України з питань виконання покарань від 16 грудня 2003 р. № 261 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main/z1270-03>.

5. *Богатирьов І.Г.* Кримінальні покарання, не пов'язані з позбавленням волі (теорія і практика їх виконання кримінально-виконавчою інспекцією): Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.08. – К., 2006.

6. *Гуцуляк М.Я.* Поняття та зміст принципів кримінально-виконавчого права // *Наук. вісник Дніпроп. держ. ун-ту внутр. справ.* – 2007. – № 2 (33). – С. 125-131.

7. *Гель А.П., Семаков Г.С., Яковець І.С.* Кримінально-виконавче право України: Навч. посібник / За ред. проф. А.Х. Степанюка. – К., 2008.

8. *Гуцуляк М.Я.* Загальна характеристика принципу індивідуалізації виконання покарання у виді позбавлення волі // *Гуманізація кримінальних покарань як складова процесу євроінтеграції України: Матеріали міжвуз. наук.-практ. конф.* – Чернігів, 2007. – С. 67-71.

*Надійшла до редакції 01.03.2012*

**О.П. Дячкін**

кандидат юридичних наук  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 343.2

## **СУСПІЛЬНА НЕБЕЗПЕЧНІСТЬ ДІЯННЯ: ПОНЯТТЯ, ЗМІСТ ТА ЗНАЧЕННЯ У ПРАВООХОРОННОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ**

Досліджено поняття «суспільна небезпечність», обставини, що впливають на його визначення та його значення для забезпечення правового захисту та регулювання об'єктів, які становлять соціальну цінність, а також шляхи подолання проблем, що виникають у законотворчій діяльності, спрямованій на запобігання суспільно небезпечним діянням та їх наслідкам.

**Ключові слова:** *суспільна небезпечність, соціальні цінності, об'єкт правової охорони, об'єкт злочину, характер і ступінь суспільної небезпечності, шкода.*

Исследуется понятие «общественная опасность», обстоятельства, которые влияют на его определение и его значение для обеспечения правовой защиты и регулирования объектов, представляющих социальную ценность, а также пути преодоления проблем, возникающих в законодательной деятельности, направленной на предотвращение общественно опасных деяний и их последствий.



**Ключевые слова:** общественная опасность, социальные ценности, объект правовой охраны, объект преступления, характер и степень общественной опасности, вред.

A concept «Public danger», circumstances, which influence on his determination and his value for providing of legal defense and adjusting of objects, presenting a social value, is probed in the article.

**Keywords:** public danger, social values, object of legal safeguard, object of crime, character and degree of public danger, harm.

**Постановка проблеми.** Прискорення економічних та суспільно-політичних змін, що відбуваються останнім часом в державі та суспільстві, вимагають відповідних реформ і в законодавстві, зокрема в кримінальному, спрямованих на його демократизацію, виключення рудиментів минулих політичних і економічних систем. Визначення поняття злочину та його ознак, криміналізація діянь, які підлягають їй на сучасному етапі розвитку, та декриміналізація тих, що не становлять великої суспільної небезпеки, є актуальними питаннями, вирішення яких ускладнюється низкою проблем. Однією з найскладніших проблем є визначення суспільної небезпечності діяння, його наслідків та особи, яка вчинила діяння, як підстави криміналізації.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання проблеми.** Проблемам визначення поняття суспільної небезпечності злочину та обставин, що впливають на характер і ступінь суспільної небезпечності діяння, у своїх працях приділяли значну увагу П.П. Андрушко, В.О. Глушков, В.П. Ємельянов, М.І. Ковальов, А.П. Козлов, Я.Ю. Кондратьєв, Л.М. Кривоченко, П.К. Кривошеїн, В.Н. Кудрявцев, П.С. Матишевський, О.В. Микитчик, А.В. Наумов, А.О. Пінаєв, В.С. Прохоров, А.К. Романов, В.Я. Тацій, Є.В. Фесенко, М.І. Хавронюк, А.М. Шульга, а також багато інших відомих вчених. Однак цілісному дослідженню і вирішенню це питання не було піддано у жодній з робіт. Окрім того, поняття «суспільна небезпечність» має мінливий характер і залежить від змін, яких зазнають держава і суспільство на своєму історичному шляху, а тому процес його дослідження мусить відповідати етапам їх розвитку.

**Метою** цієї статі є визначення поняття «суспільна небезпечність», а також обставин, які впливають на суспільну небезпечність діяння, його характер і ступінь, їх значення як підстав для криміналізації, що розглядаються крізь призму удосконалення законодавства про кримінальну відповідальність.

**Виклад основного матеріалу.** Предметом кримінального права наука визначає відносини, що виникають у зв'язку із вчиненням злочину і застосуванням за нього певних покарань [1, с. 11], а підставою кримінальної відповідальності, за ст. 2 Кримінального кодексу (далі –

КК) України, – вчинення суспільно небезпечного діяння, яке містить склад злочину, передбаченого КК.

Кримінальний кодекс України у ч. 1 ст. 11 визначає поняття злочину як «передбачене цим Кодексом *суспільно небезпечне* винне *діяння* (дія або бездіяльність), вчинене суб'єктом злочину». У ч. 2 України 11 КК вказується, що «*не є злочином дія або бездіяльність, яка хоча формально і містить ознаки будь-якого діяння, передбаченого цим Кодексом, але через малозначність не становить суспільної небезпеки*, тобто не заподіяла і не могла заподіяти істотної шкоди фізичній або юридичній особі, суспільству або державі». Отже, ключовим інститутом кримінального права, безумовно, є злочин як явище реальної дійсності, його законодавче визначення та вчення про злочин. А тому визначення поняття злочину й системи його ознак, їх значення та критерії оцінювання, а також відмежування злочинів від незлочинних правопорушень є наріжним каменем серед завдань кримінального права, вирішення яких відкриває шлях до забезпечення необхідною кримінально-правовою охороною усіх соціальних цінностей, що її потребують, усуває підґрунтя зайвої криміналізації, сприяє належному виконанню кримінальним законодавством своїх завдань, дотриманню загальноновизнаних принципів і норм права. Закон прямо встановлює, що злочином може бути тільки суспільно небезпечне діяння і не може вважатися злочином діяння, яке не становить суспільної небезпеки. Отже, суспільна небезпечність є безумовною і однією з найважливіших ознак, за якою діяння визнається злочинним, головним критерієм визначення його тяжкості, а також покарання, яке може призначатися за його вчинення. Вказане є загальноновизнаним в науці, законодавстві, правозастосовній практиці, здається загальнозрозумілим і не викликає заперечень. У законодавстві всіх країнах світу суспільна небезпечність є ознакою, що характеризує злочин. Її називають матеріальною ознакою злочину [2, с. 148]. За словами М.І. Хавронюка, як у кримінальному праві колишнього СРСР, так і в сучасному кримінальному праві України, є загальноновизнаним: суспільна небезпечність означає найвищий рівень суспільної шкідливості діяння і характеризується відповідним характером і ступенем [3, с. 167]. Ще на початку ХХ ст. російський вчений-юрист К.В. Шавров, який з сумнівом ставився до можливості формулювання визначення злочинного діяння по суті для усіх часів і народів і вказував, що «з соціальної точки зору ним (злочином – А.К.) є або шкідливе по суті діяння для суспільства або індивідуума, або таке, що вважається шкідливим за загальним переконанням» [4, с. 158].

Саме через соціальну шкідливість і суспільну небезпечність визначало соціальну сутність злочину й радянське кримінальне право. Але, враховуючи те, що за деклараціями про опікування суспільними

інтересами держава нерідко приховує свою політичну сутність і політичні наміри, які суперечать певним суспільним інтересам, намагаючись при цьому ототожнювати себе з суспільством, що не повною мірою відповідає дійсності, всі держави намагаються ототожнювати свої інтереси з інтересами суспільства і виступати від його імені. Саме тому, на думку А.П. Козлова, ознака суспільної небезпечності характеризує злочин у всіх країнах світу [4, с. 160]. Такий погляд вбачається дещо тенденційним, адже будь-яка держава переймається інтересами певної частини суспільства і об'єктивно репрезентує її інтереси, а тому її діяльність не можна розглядати лише з позиції протиставлення держави і суспільства. Наскільки великою є частка суспільства, інтереси якої співпадають з інтересами держави, залежить від сфери інтересів, політичної системи і рівня розвитку демократичних інститутів держави, ситуації тощо. Можливість репрезентувати інтереси всього суспільства для держави бажана, але навряд чи здійснена тому, що інтереси певної частки суспільства завжди суперечать певним інтересам держави, яка з метою забезпечення пріоритету своїх інтересів може вдаватися до регуляторних або репресивних заходів. Незважаючи на розбіжності між інтересами суспільства і держави, на сучасному етапі історичного розвитку остання, як правило, є найважливішим чинником захисту інтересів значної частини суспільства. У певних сферах життєдіяльності інтереси суспільства і держави, за винятком деструктивних, співпадають найбільше. Наприклад, захист суверенітету держави, недоторканності її кордонів, миру, довкілля, життя та здоров'я населення, суспільної власності тощо. А тому висвітлення лише суперечностей між інтересами суспільства і держави вбачається упередженим та однобоким. Вказаний підхід може бути шкідливим не тільки для держави, але й для суспільства. Розгойдування суспільства, ослаблення державної влади, а також припинення існування держави несе небезпеку суспільству.

Отже, суспільна небезпечність характеризує злочин у всіх країнах не тільки через те, що всі держави світу намагаються видавати себе за представників інтересів суспільства, а у зв'язку з тим, що вона є його об'єктивною матеріальною ознакою. Однак, єдиного визначення та розуміння поняття «суспільна безпека» та «суспільна небезпечність» в науці кримінального права, законодавстві і правозастосовній діяльності немає.

Для правильного і повного розуміння поняття «суспільна небезпечність» необхідно розкрити його суть та зміст, механізм виникнення, вплив суспільної небезпечності на об'єктивну дійсність, а також встановити обставини, що впливають на виникнення, формування самої суспільної небезпечності, її оцінку суб'єктами правовідносин, що виникають у зв'язку з вчиненням діяння з ознаками суспільної небезпечності.

П.С. Матишевський вважав, що суспільна небезпечність – це об'єктивна властивість описаного в кримінальному законі діяння заподіювати або створювати загрозу заподіяння шкоди об'єктам кримінально-правової охорони, ознака яка в межах забороненого кримінальним законом діяння, виражає внутрішню властивість такого діяння, вказує на його соціальну сутність [5, с. 76], а також на його суттєву шкоду [6, с. 20]. Суспільна небезпечність як матеріальна ознака злочину полягає в тому, що діяння або заподіює шкоду відносинам, що охороняються кримінальним законом, або містить у собі реальну можливість заподіяння такої шкоди [7, с. 74].

Отже, суспільна небезпечність будь-якого явища реальної дійсності, у тому числі й злочину, може виражатися у двох формах: фактичному спричиненні певним цінностям негативних наслідків у вигляді фізичної, матеріальної чи моральної шкоди або у створенні реальної загрози спричинення таких негативних наслідків. Якісними показниками суспільної безпеки є її характер, що визначається об'єктом, на який посягає злочин, а також її ступінь, що залежить від форми й виду вини, а також мотиву й мети, способу вчинення злочину, місця, обстановки, стадії, тяжкості злочинних наслідків. Суспільна небезпечність злочину визначається співвідношенням цінностей, яким посяганням заподіюється шкода або створюється реальна загроза заподіяння шкоди, а також видом та розміром такої шкоди. Тобто поняття «суспільна небезпечність» є категорією оцінювальною. На думку В.С. Прохорова, суспільна небезпечність злочину – це властивість сукупності усіх його об'єктивних і суб'єктивних ознак: об'єкта та об'єктивної сторони, суб'єкта та суб'єктивної сторони [8, с. 61]. Відповідно, щоб установити наявність або відсутність суспільної небезпечності та забезпечити правильну її оцінку, необхідно керуватись об'єктивними і, наскільки це можливо, чіткими критеріями цінностей та шкідливості, що можуть змінюватись з часом під впливом низки об'єктивних і суб'єктивних факторів.

Особливо важливе значення вказане має для визначення рівня суспільної небезпечності діяння і віднесення його до певного виду правопорушень на стадії розробки та прийняття законів, а також їх застосування у подальшому. Від повноти і об'єктивності врахування чинників, які впливають на характер і ступінь суспільної небезпечності діяння, залежить його віднесення законодавцем до певного виду протиправних діянь, у тому числі злочинних, а також висновок правоохоронних та судових органів про наявність або відсутність у конкретному діянні складу певного правопорушення (злочину), його характер і ступінь суспільної небезпечності. На стадії законотворчої діяльності вказане впливає на визначення санкції, а у правозастосовній діяльності – на вирішення питання про призначення винній особі

певного виду та розміру покарання.

У науці існує думка, яка підтверджується судовою практикою, що кримінальне право не належить до розряду точних наук. Тому нерідко на практиці суди можуть виносити різні рішення за однаковими обвинуваченнями [8, с. 222]. Часто це призводить до неодноманітного застосування одних і тих же норм закону, що виражається у призначенні за однаковим обвинуваченням різним обвинувачуваним різних за видом і розмірами покарань або звільненні одних обвинувачених у злочині від кримінальної відповідальності або покарання з усіма юридичними наслідками, що витікають з цього, і навпаки, призначенні іншим за таким же обвинуваченням максимального покарання. З урахуванням того, що не буває двох однакових злочинів як явищ, навіть якщо вони кваліфікуються за однією кримінально-правовою нормою, а також абсолютно однакових обставин, які пом'якшують або обтяжують кримінальну відповідальність, передбачених законом та визнаних судом, неоднакові рішення судів за однаковою кваліфікацією обвинувачення (за умови, що вони не відрізняються радикально, а наявна різниця відповідає суспільній небезпечності спричинених наслідків, обставинам вчинення злочинів, характеристиці осіб, які їх скоїли, і їхньої ролі у злочині, а також поведінці після злочину) є не тільки допустимими, а й логічними. У разі ж якщо вказані умови не дотримуються, відповідні рішення можуть сприйматись як несправедливі та неправосудні, такі, що порушують основоположні принципи: законності, рівності усіх перед законом та справедливості.

Найважливішими чинниками, які впливають на суспільну небезпечність, є цінності – соціально корисні надбання, необхідні або важливі для задоволення соціально-економічних, політичних, матеріальних, духовних та культурних потреб суспільства, громадян, їх об'єднань а також розмір шкоди, що їм спричинюється або загрожує діянням. Визнання суспільством, державою тих чи інших надбань цінностями, їх декларування, встановлення їх рівня залежить від багатьох чинників, основними з яких також є рівень розвитку духовних і культурних цінностей, соціально-економічного розвитку суспільства, політичний устрій, форма правління, релігія, економічна та суспільно-політична ситуація, тощо.

Саме категорія «цінність» вбачається «ядром» навколо якого виникають суспільні відносини, пов'язані із правовим захистом певних об'єктів від посягань, що спричиняють шкоду або загрожують спричиненням шкоди. Вона охоплює поняття «благо», «корисність», може вживатись як синонім понять «добро», «важливість», «необхідність» та протилежна поняттям «зло», «шкода». Цінності характеризують об'єкти правової охорони. Вони можуть виражатись у матеріальних і нематеріальних величинах. Від них залежить визнання законодавцем

важливості об'єкта і обрання виду та ступеню його правового захисту.

Вбачається, що категорія «цінність» є найбільш універсальною для визначення безпосереднього об'єкта злочину. Через неї можна характеризувати властивості об'єкта та його значення, а також обґрунтувати встановлення правового припису про заборону діянь, що посягають на нього, та покарання за таке посягання, метою якого є запобігання можливому спричиненню шкоди, що може виражатися у зменшенні або знищенні цінності об'єкта кримінально-правової охорони. Для визнання категорії «цінність» універсальною ознакою будь-якого об'єкта правового регулювання мається й конституційне підґрунтя. Відповідно до ст. 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою *соціальною цінністю* [10, с. 8].

Цінність, відповідно до визначення, що подається у Великому тлумачному словнику сучасної української мови, – це: 1) виражена в грошах вартість чогось; ціна; 2) те, що має певну матеріальну або духовну вартість; 3) важливість, значущість чогось [11, с. 1588].

У зв'язку з різноманітністю структури суспільства та його систем цінностей єдиних критеріїв оцінки усіх матеріальних, фізичних або духовних цінностей не існує. До системи соціальних цінностей, які охороняються кримінальним законом (об'єктів кримінально-правової охорони), слід відносити сукупність цінностей у сфері життєдіяльності суспільства і держави, які визнані законодавцем важливими, значущими для значної частини суспільства та держави, а посягання на них – такими, що створюють суспільну небезпеку, за які встановлена кримінальна відповідальність. Певна частка суспільства або його окремі представники можуть не поділяти точку зору законодавця, повністю або частково, але всі вони мусять підкорятися його волі, його оцінці явищ та речей реальної дійсності, вираженій в законі про кримінальну відповідальність, який, як і саме суспільство, має історично мінливий характер.

Прихильники теорії об'єкта як правового блага мають рацію, коли йдеться про злочини, які посягають на життя, здоров'я та недоторканність людини, майнові права фізичних і юридичних осіб, навколишнє середовище, різні матеріальні і нематеріальні цінності чи блага. Але нерідко суспільні відносини, що склалися в суспільстві та державі, особливо з приводу так званих нематеріальних предметів суспільних відносин, врегульованих нормами права, а також звичаєвих (влада, виборче право, статеві стосунки, виховання, взаємовідносини між юридичними та фізичними особами тощо), самі виступають як блага, суспільні цінності (суспільні надбання), являючись умовами забезпечення існування та реалізації інших, у тому числі і матеріальних, правових благ або цінностей. До них можна віднести конституційний устрій України, забезпечення миру і безпеки людства, громад-

ський порядок і громадську безпеку. Вказані поняття слід розглядати як установлену систему суспільних цінностей, охоронюваних нормами Кримінального кодексу, що гарантують суспільству в цілому, а також будь-якій особі можливість реалізації своїх прав та законних інтересів. У цьому розумінні суспільні відносини, як і матеріальні та фізичні цінності, поки не встановлено їх конкретний зміст, можуть визнаватися абстрактними. Але будь-який злочин посягає на конкретні цінності – багатогранні зв'язки, що виникають між їх учасниками в процесі економічного, соціального, політичного, культурного життя та діяльності, а також конкретні матеріальні, моральні та фізичні цінності конкретних осіб, тощо. Тому злочинні посягання на громадський порядок, громадську безпеку, конституційний устрій України, мир і безпеку людства слід вважати посяганням на соціальні цінності, встановлені в суспільстві і державі з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, захисту держави і суспільства, навколишнього середовища. У даному випадку маємо охоронювані законом суспільні відносини, що самі по собі виступають суспільною цінністю як один із різновидів цінностей, які можуть виступати об'єктом злочину.

Жвавість ведення наукової дискусії щодо об'єкта злочину зумовлена кардинальними соціально-політичними змінами на теренах колишнього СРСР, України зокрема, та втратою панівного статусу теорією, що розглядає об'єкт злочину через сферу суспільних відносин. Безумовно, що така дискусія є прогресивною для науки кримінального права. Вона сприяє науковому, об'єктивному визначенню та обґрунтуванню поняття «об'єкт злочину», що визнається усіма вченими наріжним каменем науки кримінального права. Але затягування цієї дискусії може мати й негативні наслідки у вигляді відсутності єдиного визначення поняття «об'єкт злочину» і його розуміння у правозастосовній діяльності, що, з огляду на його значення для кримінального права як галузі права і його практичного застосування, створюватиме додаткові проблеми. Вагомий внесок у вирішення цього питання міг би внести законодавець шляхом визначення об'єкта кримінально-правової охорони (злочину) безпосередньо в законі про кримінальну відповідальність.

У теорії про об'єкт злочину вбачається за доцільне відмовитися від протиставлення понять “суспільні відносини,” “правове благо,” “цінності,” “сфера життєдіяльності людей,” кожне з яких, на погляд їх прихильників, є найбільш універсальним і правильним, здатним охопити будь-які об'єкти кримінально-правового захисту, і перейти до системного підходу при його вивченні. Тобто дослідження об'єктів кримінально-правової охорони (злочину) необхідно проводити як вивчення системи існуючих у реальній дійсності, взаємопов'язаних між собою та таких, що становлять соціальну цінність, явищ, речей і

відносин, за посягання на які кримінальний закон встановлює кримінальну відповідальність та покарання. Усунення протиріч у визначеннях поняття «об'єкт злочину», сформульованих представниками різних наукових точок зору, здається можливим через пошук їх спільних ознак, а також відмінностей та взаємозв'язків, що взаємодоповнюють одне одного, формулювання нової гнучкої загальної категорії, здатної найбільш раціонально і повно охопити об'єкт злочину, відповідати йому незалежно від соціально-політичних та економічних змін у суспільстві.

На сьогодні формування спільної точки зору про те, що об'єктами злочинів є і суспільні відносини, і соціальні блага, і цінності та інші сфери життєдіяльності людей, які становлять соціальну цінність і взяті під охорону за допомогою норм Кримінального кодексу, є вже помітним у науці кримінального права [12, с. 10; 13, с. 36-37]. А тому законодавче визначення об'єкта злочину відображало б його розуміння законодавцем і сприяло б одноманітному його розумінню усіма учасниками кримінально-правових відносин, а також подальшому розвитку науки, удосконаленню самого законодавства. Ключовими поняттями, через які доцільно формулювати поняття «об'єкт злочину», вбачаються: «соціальні цінності», «шкода» та «суспільна небезпечність». Наприклад: «Об'єктом кримінально-правової охорони (злочину) є соціальні цінності, за суспільно небезпечні посягання на які законом встановлена кримінальна відповідальність», а також: «Суспільно небезпечним посяганням є протиправне діяння, що спричиняє істотну шкоду або загрожує такою шкодою об'єкту кримінально-правової охорони (злочину)».

Для визначення переліку об'єктів, що перебувають під охороною закону про кримінальну відповідальність, злочинних діянь, а також видів шкоди, від настання або загрози якої охороняє закон, необхідно провести аналіз норм його Особливої частини. Для встановлення ж того, як держава в особі законодавця оцінює їх суспільну небезпечність, необхідно проаналізувати санкції. Вказане надасть можливість не тільки отримати відповіді на поставлені питання, а й сформулювати висновки щодо наявності закономірностей, тенденцій, прогалів чи інших недоліків закону про кримінальну відповідальність, а також напрямів та способів їх усунення.

Отже, визначальними факторами, що впливають на вибір правового захисту об'єктів, є їх соціальна цінність, а також характер і ступень суспільної небезпеки, що настає внаслідок протиправного заподіяння шкоди, від спричинення якої законодавець прагне захистити як безпосередні, так і інші об'єкти соціальних цінностей.

Поряд із розумінням суспільної небезпечності злочину як явища реальної дійсності, матеріалізованого у певних негативних змінах – матеріальної ознаки злочину, з метою повного і всебічного дослі-



дження вбачається за необхідне розглянути суспільну небезпечність і з точки зору її суб'єктивного сприйняття учасниками суспільних відносин, що виникають у зв'язку з вчиненням злочину.

Але це питання буде розглянуте у подальших роботах.

**Висновки.** Суспільна небезпечність є безумовною і однією з найважливіших ознак, за якою діяння визнається злочинним, головним критерієм визначення його тяжкості, а також покарання, яке може призначатися за його вчинення. Вона характеризує злочин у всіх країнах світу і є його об'єктивною матеріальною ознакою. Суспільна небезпечність будь-якого явища реальної дійсності, у тому числі і злочину, може виражатися у двох формах: фактичному спричиненні певним цінностям негативних наслідків у вигляді фізичної, матеріальної, моральної чи соціально-політичної шкоди або у створенні реальної загрози спричинення таких негативних наслідків. Її характер і ступінь визначаються співвідношенням цінностей, яким посяганням заподіюється шкода або створюється реальна загроза заподіяння шкоди, а також видом та розміром такої шкоди. Тобто поняття «суспільна небезпечність» є категорією оцінювальною, а тому визначення переліку обставин, що впливають на виникнення суспільної небезпечності, її характер і ступінь, визначення ступеню впливу на неї кожної з обставин та їх сукупності постає як найважливіша з умов реформування кримінального законодавства, яке мусить відповідати вимогам сучасного розвитку держави і суспільства та слугувати вирішенню завдань, що ними ставляться на перспективу.

#### *Бібліографічні посилання*

1. Кримінальне право України: Загальна частина: Підруч. / Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, В.І. Тютюгін та ін.; За ред. В.В. Сташиса, В.Я. Тація. – 4-те вид., переробл. і допов. – Харків, 2010.
2. *Козлов А.П.* Понятие преступления. – СПб., 2004.
3. *Хавронюк М.І.* Кримінальне законодавство України та інших держав континентальної Європи: порівняльний аналіз, проблема гармонізації: Монографія. – К., 2006.
4. *Матишевський П.С.* Кримінальне право України: Загальна частина: Підруч. для студ. юрид. вузів і фак. – К., 2001. – 352 с.
5. *Матишевський П.С.* Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України / За ред. С.С. Яценка. – К., 2002.
6. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України: Загальна частина / Під заг. ред. Потєбенька М.О., Гончаренка В.Г. – К., 2001.
7. *Прохоров В.С.* Преступление и ответственность. – Л., 1984.
9. *Романов А.К.* Правовая система Англии: Учеб. пособие. – М., 2000.
10. Конституція України. – Донецьк, 1997.
11. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. – Ірпінь, 2007.
12. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 р. / За заг. ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. – К., 2001.
13. *Шульга А.М., Павліковський В.І.* Кримінальне право України: основні питання та відповіді. – Х., 2006.

*Надійшла до редакції 28.02.2012*

**Д.Г. Казначеев**

кандидат юридичних наук  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 343.43

## **ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ЯК ОСНОВА БОРОТЬБИ З ТОРГІВЛЕЮ ЛЮДЬМИ**

Розглянуто ретроспективні аспекти виникнення та розвитку національного законодавства щодо протидії торгівлі людьми, проведено порівняння із законодавством інших держав.

**Ключові слова:** торгівля людьми, національне законодавство, право країни, забезпечення прав і свобод людини, міжнародні договори.

Рассматриваются ретроспективные аспекты возникновения и развития национального законодательства относительно противодействия торговле людьми, проводится сравнение с законодательством других государств.

**Ключевые слова:** торговля людьми, национальное законодательство, право страны, обеспечение прав и свобод человека, международные договора.

The retrospective aspects of origin and development of national legislation in relation to counteraction trading in people are examined, a comparison with the legislation of other states is made.

**Keywords:** trading in people, national legislation, right for a country, providing of rights and freedoms of man, international agreements.

**Постановка проблеми.** Забезпечення прав і свобод людини можливе через проведення імплементації міжнародних норм у внутрішнє законодавство держави, що відбувається декількома способами. Законодавство України приводиться у відповідність до міжнародних пактів шляхом прийняття змін і доповнень до чинного законодавства. Наразі аналізується можливість приєднання нашої держави до міжнародних правових актів, стороною яких Україна ще не стала. Крім того, майже всі створювані законопроекти проводяться через міжнародну експертизу [1, с. 56-57].

У процесі реалізації міжнародних договорів, угод, пактів, конвенцій та інших документів про боротьбу з торгівлею людьми, дотримання передбачених ними зобов'язань активну роль відіграє національне законодавство і право країни.

**Аналіз публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Як злочин міжнародного характеру торгівлю людьми ви-

вчали М.П. Бліщенко, О.Г. Горбунова, К.Б. Левченко, І.І. Карпець, Г.Л. Кохан, В.І. Олефір, В.П. Панов, Н.В. Плахотнюк, Ю.І. Римаренко. Кримінологічні та кримінально-правові аспекти боротьби з торгівлею людьми розглядали Н.О. Гуторова, О.М. Джужа, В.О. Іващенко, Я.Г. Лизогуб, В.М. Козак, А.М. Орлеан, Є.Ф. Стрекалов та інші вчені.

**Метою** статті є розгляд ретроспективних аспектів виникнення та розвитку національного законодавства щодо протидії торгівлі людьми, проведення аналізу відповідальності за зазначений злочин та порівняння із законодавством інших держав.

**Виклад основного матеріалу.** У національному законодавстві поняття торгівлі людьми вперше з'явилося у 1998 р., коли Законом України від 24 березня 1998 р. “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України в зв'язку з прийняттям Закону України “Про внесення змін і доповнень до Кодексу про шлюб та сім'ю України”, Кримінальний кодекс України було доповнено статтею 124<sup>1</sup> “Торгівля людьми” [2].

Згідно з цією статтею торгівлею людьми визнавалось відкрите чи таємне заволодіння людиною, пов'язане із законним чи незаконним переміщенням за згодою чи без згоди особи через державний кордон України або без такого для подальшого продажу або іншої оплатної передачі з метою сексуальної експлуатації, використання в порнобізнесі, втягнення у злочинну діяльність, залучення в боргову кабалу, усиновлення в комерційних цілях, використання у збройних конфліктах, експлуатації її праці.

У Кримінальному кодексі України, який набрав чинності з 1 вересня 2001 р., визначення цього злочину було принципово змінено. Відповідно до ст. 149 КК України (в редакції 2001 р.) “Торгівля людьми або інша незаконна угода щодо передачі людини” торгівлею людьми визнавалися продаж, інша оплатна передача людини, а так само здійснення стосовно неї будь-якої іншої незаконної угоди, пов'язаної із законним чи незаконним переміщенням за її згодою або без згоди через державний кордон України для подальшого продажу чи іншої передачі іншій особі (особам) з метою сексуальної експлуатації, використання в порнобізнесі, втягнення у злочинну діяльність, залучення в боргову кабалу, усиновлення (удочеріння) в комерційних цілях, використання у збройних конфліктах, експлуатації її праці [3].

Частиною другою ст. 149 КК України (в редакції 2001 р.) передбачалася відповідальність за дії, перелічені в ч. 1 ст. 149 КК України, вчинені щодо неповнолітнього, кількох осіб, повторно, за попередньою змовою групою осіб, з використанням службового становища або особою, від якої потерпілий був у матеріальній або іншій залежності.

У ч. 3 ст. 149 КК України (в редакції 2001 р.) встановлювалася відповідальність за дії, передбачені частинами першою або другою цієї статті, вчинені організованою групою або пов'язані з незаконним виве-

зненням дітей за кордон чи неповерненням їх в Україну, або з метою вилучення у потерпілого органів чи тканин для трансплантації чи насильницького донорства, або якщо вони спричинили тяжкі наслідки.

Виходячи з логіко-граматичного тлумачення конструкції норми ч. 1 ст. 149 КК України (в редакції 2001 р.), можна дійти висновку, що з об'єктивної сторони цей злочин міг бути вчинений у таких формах:

- 1) продаж людини;
- 2) інша оплатна передача людини;
- 3) здійснення стосовно людини будь-якої іншої незаконної угоди (крім продажу та іншої оплатної передачі), пов'язаної із законним чи незаконним переміщенням за її згодою або без згоди через державний кордон України для подальшого продажу чи іншої передачі іншій особі (особам). Мета продажу чи іншої передачі іншій особі (особам) стосувалася тільки третьої форми торгівлі людьми [4, с. 348-349].

Кінцева мета злочинного діяння, тобто сексуальна експлуатація, використання в порнобізнесі, втягнення у злочинну діяльність, залучення в боргову кабалу, усиновлення (удочеріння) в комерційних цілях, використання у збройних конфліктах, експлуатація праці та інше, була обов'язковою ознакою всіх трьох форм торгівлі людьми, передбачених ст. 149 КК України (в редакції 2001 р.).

З огляду на назву статті та її зміст був можливий і дещо інший варіант тлумачення закону, а саме: у статті 149 КК України (в редакції 2001 р.) описано не один злочин з трьома формами його вчинення, а два самостійні злочини: 1) власне торгівля людьми; 2) інша незаконна угода щодо передачі людини. Причому перша форма могла бути вчинена двома способами – шляхом продажу або шляхом іншої оплатної передачі людини.

У ст. 149 КК України (в редакції 2001 р.) передбачалася відповідальність тільки продавця (покупець міг бути притягнутим до відповідальності лише як співучасник злочину). Продаж людини вважався закінченим злочином з моменту передачі людини у фактичну власність та отримання грошової винагороди. Це було законодавчим недоліком, оскільки суперечило міжнародному поняттю торгівлі людьми, яке зазначено в Протоколі про попередження та запобігання торгівлі людьми, особливо жінками та дітьми, та покарання за неї, що доповнює Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності, прийнятому 15 листопада 2000 р. [5]. Відповідно до ст. 3 цього Протоколу “торгівля людьми” означає здійснення з метою експлуатації вербування, перевезення, передачі, переховування або отримання людей шляхом погрози силою або її застосування чи інших форм примушування, викрадення, шахрайства, обману, зловживання владою або уразливістю положення, або шляхом підкупу у вигляді платежів чи вигод для отримання згоди особи, яка контролює іншу особу.

Але законодавство держави, яка прагне інтегруватися в міжнародне співтовариство, не повинно суперечити основним положенням цього документу. Тому в ст. 149 КК України (в редакції 2001 р.) Законом України від 12.01.2006 р. “Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо вдосконалення відповідальності за торгівлю людьми та втягнення в заняття проституцією” були внесені зміни. Відповідно до ст. 149 КК України (в редакції від 12.01.2006 р.) “Торгівля людьми або інша незаконна угода щодо людини” кримінально караним визнається торгівля людьми або здійснення іншої незаконної угоди, об’єктом якої є людина, а так само вербування, переміщення, переховування, передача або одержання людини, вчинені з метою експлуатації, з використанням обману, шантажу чи уразливого стану особи.

Відповідальність за вербування, переміщення, переховування, передачу або одержання малолітнього чи неповнолітнього за цією статтею має наставати незалежно від того, чи вчинені такі дії з використанням обману, шантажу чи уразливого стану зазначених осіб, або із застосуванням чи погрозою застосування насильства, використання службового становища, або особою, від якої потерпілий був у матеріальній чи іншій залежності [6].

Якщо торгівля людьми поєднується із незаконним переміщенням людини через державний кордон України, ці дії потребують додаткової кваліфікації за ст. 332 КК України “Незаконне переправлення осіб через державний кордон України”. Ці форми злочину також не охоплюють випадків торгівлі людьми шляхом позбавлення людини волі (під час її транспортування або оплатної передачі). Тому торгівля людьми, вчинена у такий спосіб, потребує додаткової кваліфікації за ст. 146 КК України “Незаконне позбавлення волі або викрадення людини”.

У кримінальних кодексах ряду країн (Білорусі, Киргизії та ін.) дії вербувальників передбачені як самостійний злочин, що має назву вербування людей для експлуатації. Способи вербування є досить різноманітними. Найчастіше вербувальники шукають своїх жертв через знайомих, модельні агенції, агенції з працевлаштування, використовуючи об’яви в газетах. Шляхом обману вони отримують згоду особи на переміщення людини через кордон, де відбирають паспорт та отримують фізичний контроль над нею. Далі особа може передаватись іншим членам злочинного угруповання. Цілком можливим є варіант укладення між торговцем та людиною, яка виступає предметом цього злочину, такої угоди, згідно з якою перший перевозить другу до іншої країни, а вона, у свою чергу, дає згоду на свій продаж або будь-яке інше обмеження своїх невід’ємних прав та свобод. В умовах економічної кризи та відсутності соціального захисту громадян України укладення таких угод є цілком імовірним.

Здійснення незаконної угоди стосовно людини може бути пов’язане із обмеженням свободи людини. Особиста свобода у цьому

разі є додатковим об'єктом злочину, тому незаконне позбавлення волі людини охоплюється складом ст. 149 КК України.

Торгівля людьми часто межує із заняттям проституцією та іншими злочинами, пов'язаними з нею. У Кримінальному кодексі України (2001 р.) передбачена відповідальність за ці дії, тому постає питання про притягнення до відповідальності за примушення до проституції торговців людьми та вербувальників. Дії торговців людьми та вербувальників, вчинені з метою сексуальної експлуатації потерпілих, по суті, є пособництвом у вчиненні злочинів, передбачених ст. 303 КК України (в редакції від 12.01.2006 р.) “Сутенерство або втягнення особи в заняття проституцією”, але пособництвом, що визнане законодавцем як окремий злочин у ст. 149 КК України.

Дещо схожою з торгівлею людьми є незаконна посередницька діяльність щодо працевлаштування громадян за кордоном. Такі дії передбачаються ст. 202 КК України як порушення порядку зайняття господарською (підприємницькою) діяльністю. Торгівлю людьми слід відмежовувати від названого злочину за сукупними ознаками. По-перше, кінцевою метою торгівлі людьми є злочинне використання людини, тоді як метою незаконних посередницьких дій із працевлаштування – оплатне працевлаштування осіб за кордоном. По-друге, суб'єкт торгівлі людьми отримує гроші від покупця людини чи замовника на вербування, а при порушенні порядку заняття господарською (підприємницькою) діяльністю – від самої людини, яку суб'єкт працевлаштовує. По-третє, після вчинення торгівлі людьми жертва злочину використовується для реалізації злочинної мети, передбаченої у ст. 149 КК України (сексуальна експлуатація, використання в порнобізнесі, втягнення у злочинну діяльність, залучення в боргову кабалу, усиновлення (удочеріння) з метою наживи, використання в збройних конфліктах, експлуатація праці), а після вчинення злочину, передбаченого ст. 202 КК України, особа працює, заробляючи собі на життя.

У ч. 1 ст. 149 КК України (в редакції від 12.01.2006 р.) йдеться про ознаки основного складу злочину. Наступні частини цієї статті передбачають різновиди основного складу злочину, тобто його кваліфіковані види. Необхідність такої побудови зумовлюється різним ступенем суспільної небезпеки даного злочину. Безперечно, що ступінь суспільної небезпеки торгівлі людьми, вчиненої щодо неповнолітнього, кількох осіб, з використанням службового становища тощо, є значно більшою. Наявність таких обставин говорить про те, що в даному випадку має місце кваліфікований вид торгівлі людьми, який виділений у самостійній частині статті.

Щодо відповідальності за суміжні з торгівлею людьми злочини, то чинний Кримінальний кодекс України містить ст. 303 (в редакції від 12.01.2006 р.) “Сутенерство або втягнення особи в заняття прости-

туцією” [6]. Проституцією закон визначає як надання сексуальних послуг з метою отримання доходу. Під наданням сексуальних послуг розуміється здійснення нормальних статевих актів, задоволення статевої пристрасті в неприродних формах, вчинення будь-яких інших дій сексуального характеру (пов’язаних, зокрема, з різноманітними формами сексуальних збочень) з різними партнерами і не на основі особистої симпатії, приязні [4, с. 763-764].

Примушування чи втягнення у заняття проституцією полягає у діях, внаслідок яких інша особа всупереч своєму бажанню повинна почати займатися проституцією. Способами примушування чи втягнення в заняття проституцією є: використання обману, шантажу, застосування насильства; погроза застосування насильства.

Проаналізувавши спеціальні норми, спрямовані на боротьбу з торгівлею людьми окремих зарубіжних країн, зауважимо, що деякі з них встановлюють відповідальність тільки за торгівлю дітьми чи неповнолітніми.

Кримінальним законодавством України поняття дитини не визначено. Протоколом про попередження та запобігання торгівлі людьми, особливо дітьми, та покарання за неї, що доповнює Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності від 15 листопада 2000 р. [5], терміном «дитина» визначається будь-яка особа, що не досягла 18-річного віку.

Нашою державою також вживаються законодавчі заходи з метою запобігання вчинення подібних злочинів щодо дітей.

Так, ч. 2 ст. 146 КК України “Незаконне позбавлення волі або викрадення людини” передбачає покарання за викрадення чужої дитини. Адже викрадення чужої дитини може бути вчинено, зокрема, з корисливою метою. Очевидно, що це передбачає і викрадення дитини для подальшого її продажу, в тому числі й для продажу подружжям, які не мають дітей.

Важливим у вітчизняному законодавстві є вирішення питання про усиновлення (удочеріння) українських дітей громадянами інших держав. Прогалини у правовому регулюванні цих суспільних відносин також можуть сприяти вчиненню торгівлі людьми. Тим більше що міжнародне усиновлення – явище поширене в усьому світі.

З 1 квітня 1996 р. введено в дію Закон України “Про внесення змін і доповнень до Кодексу про шлюб та сім’ю України” [7]. Ним встановлено, що усиновлення дітей, які є громадянами України, іноземними громадянами на території України проводиться у випадках, коли були вичерпані всі можливості щодо усиновлення, взяття під опіку (піклування) чи на виховання цих дітей в сім’ї громадян України, та коли ці діти перебувають на обліку в Центрі по усиновленню дітей при Міністерстві освіти України не менше одного року з дня

взяття їх на облік.

В Законі перелічені органи, що ведуть облік дітей, які можуть бути усиновлені, та облік осіб, бажаючих усиновити дитину. Облік громадян іноземних держав, які бажають усиновити дитину, ведеться виключно Центром по усиновленню дітей при Міністерстві освіти України.

За порушення посадовими особами порядку або строків подання для централізованого обліку інформації про дітей-сиріт і дітей, які залишилися без опіки (піклування) батьків, передбачено адміністративну відповідальність (ст. 184<sup>2</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення (КпАП) [8]).

Законом заборонена посередницька комерційна діяльність щодо усиновлення дітей, передачі їх під опіку (піклування) чи на виховання в сім'ї громадян України або громадян інших держав (ст. 216 Сімейного кодексу України) [9].

Щодо усиновлення дітей іноземними громадянами, то у випадку, коли вони перебувають у родинних стосунках з дітьми або у випадках захворювання дитини на хворобу, передбачену переліком, затвердженим Міністерством охорони здоров'я України, усиновлення проводиться без дотримання строків перебування на централізованому обліку дітей. Усиновлення українських дітей на території України дозволяється за умови одержання дозволу Центру по усиновленню дітей при Міністерстві освіти України і якщо відповідно до законодавства держави усиновителя їм будуть забезпечені всі права в обсязі не меншому, ніж передбачено законодавством України, а також гарантії норми, встановлені щодо усиновлення законами країни усиновителя.

Усиновлення дітей, які є громадянами України, іноземними громадянами відбувається згідно з Порядком передачі дітей, які є громадянами України, на усиновлення громадянам України, іноземним громадянам і здійснення контролю за умовами проживання у сім'ях усиновителів, що затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 20 липня 1996 р. № 775 [10, с. 139-147].

Нагляд за межами України за станом утримання та виховання дітей, усиновлених іноземними громадянами, здійснюється за дорученням Міністерства закордонних справ України відповідною консульською установою, в якій діти перебувають на обліку до досягнення ними 18-річного віку [9].

Таким чином, можна зазначити, що вітчизняне законодавство містить норми, що регулюють порядок усиновлення дітей громадянами України та іноземними громадянами, за допомогою яких можна певною мірою протидіяти незаконному усиновленню, вивезенню за кордон дітей та злочинній торгівлі ними.

Порівнюючи вітчизняні правові норми з нормами інших держав у сфері боротьби з торгівлею людьми та суміжними злочинами, зазна-



чимо, що питання відповідальності за такі протиправні діяння вирішуються і в деяких зарубіжних державах. В одних державах існують норми щодо кримінальної відповідальності за торгівлю людьми, в інших – норми, які передбачають відповідальність тільки за втягнення або примушення осіб до зайняття проституцією. Так, правові норми про заборону торгівлі людьми діють у Бельгії, Республіці Білорусь, Болгарії, Брунеї, Гонконгу, Індії, Італії, Киргизстані, Латвії, Молдові, Нідерландах, Німеччині, Норвегії, Польщі, Португалії, Російській Федерації, Румунії, Словачії, Словенії, США, Чехії, Чилі, Швейцарії та інших країнах [11, с. 63-79; 12, с. 14-22].

**Висновок.** Отже, і вітчизняне законодавство, і законодавство деяких інших країн передбачають відповідальність за торгівлю людьми. З одного боку, чинні правові норми спрямовані на боротьбу з цим суспільно небезпечним явищем, а з іншого – є відповіддю на міжнародні-правові документи з питань боротьби з торгівлею людьми. Для ефективної протидії торгівлі людьми, на наш погляд, потрібно проводити подальше вдосконалення чинного законодавства, якомога скоріше визнати наявні міжнародно-правові документи та здійснювати співробітництво у боротьбі з торгівлею людьми з правоохоронними органами інших держав.

#### *Бібліографічні посилання*

1. Антонович М.М. Імплементация норм международного права щодо прав людини у правове регулювання в Україні. – Івано-Франківськ, 1996.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України “Про внесення змін і доповнень до Кодексу про шлюб та сім'ю України”: Закон України від 24 березня 1998 р. // *Голос України*. – 1998. – 17 квітня.
3. Кримінальний кодекс України (від 5 квітня 2001 року): Прийнятий сьомою сесією ВР України / За ред. М.І. Мельника; Упор. М.І. Мельник, М.І. Хавронюк. – К., 2001.
4. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 р. / За ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. – К., 2002.
5. Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказаний за неё, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности: Принят резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи от 15 ноября 2000 года.
6. Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо вдосконалення відповідальності за торгівлю людьми та втягнення в заняття проституцією: Закон України від 12 січня 2006 р. // *Офіційний вісник України*. – 2006. – № 6. – Ст. 281
7. Про внесення змін і доповнень до Кодексу про шлюб та сім'ю України: Закон України від 30 січня 1996 р. // *ВВР*. – 1996. – № 7. – Ст. 26.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення. – Х., 2005.
9. Сімейний кодекс України від 10 січня 2002 р. № 2947-III // *Офіційний вісник України*. – 2002. – № 7. – Ст. 273.
10. Збірник законодавчих актів і нормативних документів з питань соціально-правового захисту дітей. – К., 1998.
11. Протидія торгівлі людьми: Інформ.-аналіт. зб. / Під ред. С. Ненецького. – К., 2002.
12. Горбунова О.Г. Міжнародні документи та законодавство зарубіжних країн стосовно проституції, торгівлі жінками та змушування їх до роботи у секс-бізнесі. Боротьба з торгівлею жінками: проблеми вдосконалення законодавства та завдання органів внутрішніх справ України // *Вісник Харків. ун-ту внутр. справ*. – 1999. – Спец. вип. – С. 14-22.

*Надійшла до редакції 31.01.2012*

**О.О. Мислива**кандидат юридичних наук  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 343.4

**ОБ'ЄКТ ТА ПРЕДМЕТ ЗЛОЧИННИХ ПОСЯГАНЬ  
У СФЕРІ ТРАНСПЛАНТАЦІЇ**

Розглянуто наукові погляди на об'єкт та предмет злочинів у сфері трансплантації, які займають важливе місце у теорії кримінального права під час вивчення складу злочину, та труднощі, що виникають при застосуванні відповідних кримінально-правових норм.

**Ключові слова:** об'єкт, предмет, злочини у сфері трансплантації, донор.

Рассматриваются подходы к определению объекта и предмета преступлений в сфере трансплантации как занимающие важное место в теории уголовного права при изучении состава преступления и трудности, возникающие при применении соответствующих уголовно-правовых норм.

**Ключевые слова:** объект, предмет, преступления в сфере трансплантации, донор.

The article examines the determination of object and article of crimes in the field of transplantation as occupying an important place in the theory of criminal law at the study of composition crimes and difficulties, arising up at application of the proper criminal legal norms.

**Keywords:** object, article, crimes in the field of transplantation, donor.

**Постановка проблеми.** Множинність поглядів на ознаки складів злочинів у сфері трансплантації, передбачені чинним КК України (п. 6 ч. 2. ст.115, ст.ст. 143, 144, 149), викликана відсутністю у теорії кримінального права універсальної концепції об'єкта. Водночас, як перекоонує практика, неоднозначний підхід у тлумаченні цього елемента складу злочину може негативно впливати на кваліфікацію.

Універсальної концепції об'єкта в теорії кримінального права дотепер не вироблено через дотримання науковцями різних філософських концепцій. Доктринальною установкою з 1920 р. було визнання об'єктом злочину суспільних відносин, які охороняє кримінальний закон. Останнім часом вона зазнала критики внаслідок абстрактності поняття, віддаленості від безпосередньої практики та підміни при визначенні об'єкта злочину поняття “людина” на “особа як сукупність суспільних відносин” [13, с. 68], адже у ст. 3 Конституції України людину визначено самостійною цінністю, тому об'єктом злочину людина

може бути як суб'єкт суспільних відносин, а не їх сукупність. Отже, на сьогодні об'єктом злочину в теорії кримінального права визнаються: блага, цінності, загальнолюдська безпека, інтереси, людина або соціум, які піддаються злочинному впливу, особисте благо чи охоронюваний нормою інтерес життя, суспільні відносини, правовідносини, сфера життєдіяльності чи соціальна оболонка.

У доктрині кримінального права останнім часом обґрунтовано, що уся сукупність суспільних відносин фактично не може бути елементом конкретного складу злочину, які до того ж є об'єктом кримінально-правової охорони, що не входять у класифікацію “по вертикалі”. Сам об'єкт кримінально-правової охорони відмежовують від об'єкта злочину як елементу складу на тій підставі, що він визначає охоронювані кримінальним законом конституційні цінності та блага, яким завдається шкода, а об'єкт злочину слугує для з'ясування спрямованості конкретного посягання і характеру заподіяної шкоди (О.М. Готін, Є.В. Лашук, Я.Г. Лизогуб та інші).

Традиційно в науково-практичних коментарях до КК України загальний об'єкт злочинів проти життя та здоров'я визначається як суспільні відносини з приводу охорони біологічного існування людини, під яким розуміється її цілісність, та збереження нормального функціонування найбільш важливих органів і систем організму людини [2, с. 362].

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Питання змісту об'єктивних ознак злочинів у сфері трансплантації органів та іншого анатомічного матеріалу людини у вітчизняній науці останнім часом досліджували С.В. Гринчак, В.К. Грищук, А.В. Мусієнко, Д.В. Проценко, О.В. Сапронов, Г.В. Чеботарьова, у зарубіжній – З.Л. Волож, Д.П. Кобяков, О.А. Павлова, С.С. Тихонова, П. Холмс.

**Метою** даної публікації є вироблення єдиного підходу до кваліфікації злочинів у сфері трансплантації за об'єктом і предметом, а також шляхів удосконалення чинного кримінального законодавства у цій сфері.

**Виклад основного матеріалу.** Враховуючи, що злочини розташовані законодавцем у різних розділах Особливої частини КК України за родовим об'єктом, під останнім у передбачених ст.ст. 115, 143 і 144 Розділу II КК України злочинах слід розуміти “життя та здоров'я особи”, а ст. 149 Розділу III КК України – “волю, честь та гідність особи”.

Вітчизняне законодавство дефініції життя не містить, а тлумачний словник визначає його як “фізіологічне буття людини” та “час такого існування від його виникнення до кінця”, тобто від запліднення до смерті. Поняття смерті визначено в абзаці 1 Розділу 1 Інструкції щодо смерті мозку як повне та незворотне припинення всіх функцій мозку при серці, що працює, і примусовій вентиляції легенів [3].

У кримінально-правовій науці не вироблено єдиного підходу до визначення початку життя: одні вчені пропонують вважати його поча-

тком фізіологічних пологів незалежно від появи певної частини тіла дитини з утроби матері, другі пов'язують з моментом появи частини плоду з утроби матері у фізіологічних пологах або вивільненні у будь-якій формі з утроби матері плоду, що має серцебиття, дихання чи інші ознаки живонародженості, треті – зі здатністю до виживання у повітряному середовищі.

Життєздатність (серцебиття та плацентарне дихання) простежується ще в утробі матері, а її ступінь визначається після народження. Проте кримінальний закон не захищає плід людини до моменту появи частини плоду під час фізіологічних пологів (і штучних, і передчасних) з організму породіллі, який має серцебиття і самостійно дихає. У зв'язку з потребою виконання міжнародно-правових зобов'язань України щодо захисту людини в перинатальний період науковці наголошують на потребі розширити звичне уявлення про життя як об'єкт кримінально-правової охорони [4, с. 50-53]<sup>1</sup>.

Здоров'я – це стан повного фізичного, душевного та соціального благополуччя, а не тільки відсутність хвороб і фізичних дефектів (ст. 3 Основ охорони здоров'я). Його неможливо відокремити від істоти, тому ще М.С. Таганцев зауважив, що “здоров'я... збігається з оком, вибитим чи ушкодженим, зубом, переламаними ребрами” [5, с. 405].

Нині акцент кримінально-правової охорони людини нині тяжіє до її біологічного буття: “Виступаючи як суспільні відносини, життя людини водночас є поняттям біологічним, тому що являє собою певний біологічний процес, який відбувається у часі й, отже, має своє завершення” [6, с. 31, 113]. “Життя – це не абстрактні суспільні відносини, а конкретні людські цінності, що існують для охорони біологічної основи життя” [7, с. 31].

Стосовно об'єкта такого злочину, як торгівля людьми як донорами, існують різні погляди. Більшість науковців вважає, що торгівля людьми посягає на суспільні відносини, які забезпечують свободу, честь та гідність особи (В.О. Глушков, В.А. Козак, Я.Г. Лизогуб, Є.Д. Скулиш). Водночас існує думка, що родовим об'єктом торгівлі людьми є громадська моральність, а воля і гідність у випадку добровільної передачі себе у використання як донора органів чи тканин не потерпають (А.М. Орлеан). На наш погляд, визнання громадської моральності родовим об'єктом торгівлі донорами дозволяє охопити купівлі-продажу померлого “на запчастини”. Існування таких угод підтвердила практика, тому не можна погодитись з тим, що людина може бути предметом торгівлі людьми

---

<sup>1</sup> Наприклад, у § 125.00 КК штату Нью-Йорк (США) умисним убивством визнано умертвіння зародку людини з 24-го тижня утробного розвитку, а Американська конвенція про права людини встановлює захист життя з моменту запліднення.

тільки в період життя і продаж померлої людини не можна розглядати як торгівлю людьми за винятком помилки в об'єкті. В той же час честь і гідність є похідними від поняття моральності, тому вони також можуть бути визнані родовим об'єктом торгівлі людьми. Адже за умов добровільного продажу себе в донори гідність як зовнішня, суспільна оцінка людини все ж таки потерпає.

Різні наукові погляди існують з приводу змісту безпосереднього об'єкта злочинів у сфері трансплантації, передбачених КК України:

а) у разі умисного вбивства з корисливих мотивів (п. 6 ч. 2 ст. 115) об'єктом злочину є життя людини як необхідна передумова виникнення, існування та розвитку суспільних відносин і певний біологічний процес;

б) у випадку порушення встановленого законом порядку трансплантації (ч. 1 ст. 143) основним є здоров'я особи, а додатковим – суспільні відносини, які регулюють порядок проведення трансплантації щодо людини або торгівлі органами або тканинами людини; чи основним – встановлені відносини щодо порядку трансплантації органів і тканин людини, а додатковим – здоров'я та життя потерпілого чи суспільні відносини, що забезпечують життя, здоров'я донора та реципієнта, а також тілесну недоторканність особи у сфері трансплантації органів або тканин людини;

в) у разі вилучення у людини шляхом примушування або обману її органів або тканин з метою їх трансплантації (ч. 2 і 3 ст. 143) ним є життя та здоров'я донора або тілесна недоторканність особи у сфері трансплантації чи свобода волевиявлення стосовно донорства та тілесна недоторканність за життя чи після смерті, а при використанні вагітної як донора – гідність;

г) у разі незаконної торгівлі органами або тканинами людини (ч. 4, 5 ст. 143) – моральність, оскільки такі дії передбачають ставлення до людини як до товару, що руйнує моральні засади існування суспільства;

в) у разі насильницького донорства (ст. 144) – основним є здоров'я та суспільні відносини, які забезпечують тілесну цілісність організму людини при використанні її як донора, а додатковим – суспільні відносини, що забезпечують вільне здійснення людиною свого права на донорство крові;

г) стосовно торгівлі людьми або іншої незаконної угоди щодо людини, вчинених з метою вилучення органів (ст. 149), одні автори основним називають суспільні відносини, що забезпечують свободу людини, а додатковим – суспільні відносини, які забезпечують життя, здоров'я, статеву свободу або недоторканність, честь і гідність людини, її трудові права, порядок перетинання державного кордону; другі основним вважають громадську моральність, а волю і гідність –

додатковими; треті – право на особисту свободу та недоторканність як гарантовану державою природну можливість вільного існування людини без стороннього протиправного втручання чи впливу на її особисте життя та на неї саму, її честь та гідність; четверті основним вважають гідність особи, а додатковими – життя та здоров'я особи і встановлений порядок здійснення службовими особами їх повноважень.

Наявність різних поглядів на безпосередні об'єкти злочинів у сфері трансплантації, крім того, зумовлена підміною змісту безпосереднього об'єкта ознаками родового. Визнання родовим об'єктом життя та здоров'я не повно відображує те, що потерпає від злочину в сфері трансплантації. Тому Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, М.І. Бажанов, В.В. Сташис і В.Я. Тацій пропонують вважати ним “сферу медичного обслуговування”, а Г. В. Чеботарьова – виокремити статті 131, 132 і 138-145 КК України у самостійний розділ його Особливої частини “Злочини у сфері медичного обслуговування, що ставлять у небезпеку життя та здоров'я людини”. Такі злочини М.І. Даньшин відносить до групи так званих “ятрогенних злочинів”, які вчиняються у сфері медичного та фармацевтичного обслуговування суб'єктами, що допускають злочинну недбалість або злочинну самовпевненість при виконанні своїх професійних обов'язків.

Принагідно зазначимо, що в теорії кримінального права не існує єдиних критеріїв, які дозволяють віднести той чи інший склад злочину до “медичних”. Слід припустити, що вказаний вище перелік злочинів базується на використанні у тексті кримінально-правових норм спеціальних медичних термінів. Проте дедалі все частіше науковці говорять про більш широкий спектр професійних медичних злочинів за критерієм їх юридичної сутності та обґрунтування можливого зв'язку з медичною діяльністю (убивство, заподіяння тілесних ушкоджень, шахрайство та інше). Така думка є слушною, адже відповідно до ППВСУ № 2 від 7.02.2003 р. “Про судову практику в справах про злочини проти життя та здоров'я особи” убивство з корисливих мотивів має кваліфікуватися як умисне убивство з метою використання органу для пересадки чи продажу іншій людині.

Отже, нині зарано говорити про конкретний перелік “ятрогенних злочинів”. Крім того, чинне законодавство не містить цілісної правової дефініції сфери медичного обслуговування, а теорія не надає його співвідношення з аналогічними термінами. Терміни “медичне обслуговування”, “медична допомога” й “медична послуга” на практиці трактуються і як синоніми, і як антоніми, і як частина одне одного.

Впевнено ці поняття можна визнати похідними від використаного у тексті ст. 49 Конституції України “охорона здоров'я”, яке охоплює великий комплекс суспільних відносин, що регулюються різними галузями законодавства та захищається кримінальним законом. За

чинним законодавством “сфера охорони здоров’я” є системою заходів, спрямованих на забезпечення збереження та розвитку фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності й соціальної активності людини при максимальній біологічно можливій індивідуальній тривалості життя. Головним її компонентом є медичне обслуговування, що полягає в медичних відносинах, які виникають між пацієнтом і медичним працівником з приводу надання медичної допомоги [8, с. 3]. З огляду на це родовим об’єктом злочинів у сфері трансплантації є правовідносини у сфері охорони здоров’я.

Терміном “людина” у текстах ст.ст. 115, 143, 144, 149 КК України законодавець підкреслює, що безпосереднім об’єктом злочинного посягання законодавець визнає людину: “умисне позбавлення життя *людини*”, “вилучення у *людини* шляхом примушування або обману її органів або тканин”, “вилучення крові у *людини*”, “торгівля *людьми* або здійснення іншої незаконної угоди, *об’єктом якої є людина*”.

Разом із цим об’єктом злочину традиційно визнається особа, а біологічне в людині – предметом [9, с. 76-77]. Зокрема, це пов’язане з тим, що в назвах II та III розділів КК України використовується термін “особа”, яке не поширюється на немовлят і неосудних, а передбачає захист лише соціального суб’єкта свідомої діяльності. Отже, введення у кримінально-правові норми терміну “людина” значно розширює сферу їх дії.

Визнання людини безпосереднім об’єктом розглядуваних посягань відповідає одній з усталених у доктрині кримінального права концепцій, яку вперше сформулював О.Ф. Кістяківський. Нині її аргументують тим, що “будова занадто абстрактних теоретичних конструкцій об’єкта заважає правозастосувачеві чітко уявити його щодо конкретного злочину та зумовлює небажане неоднозначне застосування кримінально-правової норми” [10, с. 178]. Так само Ю.А. Деміхов вважає, що для кримінально-правової охорони має значення не лише соціальна, але й природна, біологічна сторона людини, а на думку В.М. Кудрявцева, цілком обґрунтовано вважати людину самостійним об’єктом охорони кримінальним законом і, отже, об’єктом злочинного посягання.

Людина виявляє себе у правовідносинах, що виникають у сфері трансплантації, як особистість, що виражається, наприклад, у необхідності усвідомити наслідки для надання згоди на лікування пересадкою чи важливість згоди на донорство. Разом із цим у ятрогенному злочині безпосередньої шкоди зазнає чи ставиться під загрозу біологічне в людині, яка виступає об’єктом (жертвою, потерпілим). Зокрема, ним може бути плід, здатний до виживання у повітряному середовищі. Таким чином, безпосереднім об’єктом посягань у сфері трансплантації є людина, її життя, здоров’я та безпека незалежно від стану її буття (плід у час фізіологічних пологів, жива, помираюча, труп) та статусу (донор або реципієнт).

У медицині розрізняється кілька станів існування людини як доно-

ра: а) живий донор; б) “живий померлий донор” або “померлий, в якому підтримується життя” (буквальний переклад термінів “living cadaver donor” та “life supported cadaver”); в) “донор-труп”, у якого беруть тверді тканини для виготовлення біоімплантатів. Ці поняття мають суттєве значення для кримінально-правової охорони людини як донора у сфері трансплантації, проте нині не використані законодавцем.

Стан буття донора має значення для кваліфікації вчинених у сфері трансплантації незаконних діянь. Так, у передбаченому ч. 2 ст. 143 КК України складі злочину йдеться виключно про живого донора. Також померлий не може бути об’єктом посягання у передбачених ст.ст. 144 і 149 КК України злочинах, способи вчинення яких містять вплив на свідомість донора: обман, шантаж, уразливий стан, вербування тощо.

Фізична або моральна шкода з метою отримання згоди на донорство може бути заподіяна законному представнику неповнолітньої, недієздатної чи померлої особи. Проте займенник “її” у тексті ч. 2 ст. 143 КК України унеможливорює визнання їх потерпілими від даного злочину, а тільки у цивільно-правовому порядку (ст. 298 ЦК України). Аналіз слідчо-судової практики переконує в тому, що це негативно впливає на практику правозастосування. *Наприклад, у порушеній за ч. 2 ст. 143 КК України справі встановлено факт учинення з вересня 2002 р. по січень 2003 р. шахрайських дій судово-медичними експертами обласного Бюро судово-медичної експертизи (далі – СМЕ), які обманом вимагали від родичів померлих письмової згоди на надання їх органів для подальшого використання у сфері трансплантації. Проте справа стосовно працівників СМЕ за фактом обману та примушення родичів на донацію померлих за ч. 2 ст. 143 КК України закрита на підставі п. 2 ст. 6 КПК України у зв’язку з об’єднанням 30.05.2003 р. її з порушеною за ознаками ч. 2 ст. 368 КК України справою за фактом одержання завідуючою патологоанатомічним бюро Харківського обласного бюро СМЕ громадянкою С. хабара на суму 500 гривень за непроведення розтину трупів. У ту ж добу, 30.05.2003 р., справа направлена до суду в порядку ст. 232 КПК України.*

Посягання у сфері трансплантації спрямовуються на отримання чи використання анатомічних матеріалів людини. Проте їх не можна віднести до жодної з існуючих класифікацій предметів, адже вони мають особливий статус навіть порівняно з обмеженими в обігу речами [11, с. 8, 11].

У науково-практичних коментарях до КК України під органом людини тлумачиться певна частина її організму, яка виконує одну чи кілька специфічних функцій (серце, легені, печінка, нирка, підшлункова залоза), а під тканиною людини – система клітин і безклітинних структур, які характеризуються спільністю розвитку, будови та специфічних функцій. Серед тканин виокремлюють такі види: 1) м’які (тверда мозкова оболонка); 2) тканини опорно-рухового апарату (суг-



лоби, фрагменти ребер, реберний хрящ); 3) судини та клапани; 4) інші (кістковий мозок, шкіра, рогівка, зуби); 5) фетальні матеріали (анатомічна оболонка, пуповина, плацента та фетальні клітини, отримані шляхом штучного переривання вагітності чи пологів); 6) кров (рідка регенеративна тканина).

Особливістю предмету умисного вбивства людини як донора (п. 6 ч. 2 ст. 115 КК України) є те, що ним можуть бути органи та будь-які інші анатомічні матеріали людини, відсутність яких викликає смерть, адже їх не конкретизовано в нормі. Помилка в об'єкті або предметі такого злочину (донор хворий або орган непридатний для пересадки) не впливає на кваліфікацію, оскільки є умисел на заподіяння смерті.

Предметом передбаченого ст. 143 КК України складу злочинів є органи та тканини живої чи померлої людини, крім крові, статевих залоз, репродуктивних клітин, живих ембріонів, штучних та виготовлених біоімплантатів і замінників органів, оскільки вони виключені зі сфери дії Закону про трансплантацію (ст. 3). Крім того, предметом передбаченого частиною 2 цієї статті злочину можуть бути тільки органи та тканини живої людини, що зумовлене передбаченими у ній способами їх незаконного отримання.

Так само внаслідок зазначення у диспозиції способу отримання предметом передбаченого ст. 144 КК України складу є кров тільки живого донора. Виключення крові померлих із кола предметів цього складу злочину може негативно впливати на правозастосування, оскільки кров померлої людини придатна до подальшого переливання [6, с. 59].

Предметом торгівлі людьми чи іншої незаконної угоди з метою вилучення органів є тільки певний орган людини. Конкретизація предмета в тексті диспозиції залишає за межами цього складу протиправні суспільно небезпечні випадки комерційної передачі-отримання померлих донорів і торгівлі донорами заради інших анатомічних матеріалів людини.

Також аналіз емпіричних матеріалів свідчить, що при кваліфікації злочинів виникають труднощі через питання належності плаценти та фетальних матеріалів до предмету злочину. До моменту плодозгону шляхом переривання вагітності, штучних або природних пологів плацента є різновидом анатомічного матеріалу вагітної – тканиною донора, оскільки вона, її фрагменти та компоненти є речовиною, що являє собою систему переважно однорідних клітин жіночого організму. Після плодозгону плацента є частиною внутрішньоутробного організму, тому вона, її фрагменти та компоненти є тканиною новонародженого. У разі вилучення плаценти, її фрагментів і компонентів у мертвонародженого, згідно зі ст. 1 Закону про трансплантацію органів та іншого анатомічного матеріалу людині та Переліком анатомічних утворень, тканин, їх компонентів та фрагментів, дозволених до вилучення у до-

нора-трупа та мертвого плоду людини, вона є фетальним матеріалом. В обох випадках плацента як тканина людської істоти належить до предметів передбачених ст. 143 України злочинів.

У зв'язку з цим не можна погодитись із А.В. Мусієнко, який стверджує, що плацента не може вважатись предметом передбаченого ч. 4 ст. 143 України злочину, якщо та виділена з організму природним шляхом. Для кваліфікації торгівлі такими тканинами як незаконної дії слід з'ясувати питання про надання згоди на донацію.

Слідчо-судова практика також свідчить про проблему визначення предмету передбаченого ст. 143 КК України складу злочину через його видозмінення – вироблення медичних препаратів, кріоконсервації тощо.

Це питання стало приводом для закриття справи, порушеної за ознаками ч. 4 ст. 143 КК України за обвинуваченням громадянина З. у торгівлі кріоконсервованим фетальним матеріалом. Із висновків судово-медичної експертизи відомо, що вилучені зразки містять клітини крові ембріона (плода) людини, елементи плаценти, а також елементи хрящової, м'язової та з'єднувальної тканини людини (15-90 %). Проте справа закрита на підставі ст. 48 КК і ст.ст. 7, 30 КПК України, оскільки в матеріалах справи на цей матеріал є сертифікат МОЗ України як на імунобіологічний препарат.

Із матеріалів іншої кримінальної справи, порушеної за ознаками ч. 4 ст. 143 КК України, відомо, що предметом незаконної діяльності з купівлі-продажу та їх перевезки без ліцензії на таку діяльність з корисливих мотивів є кріоконсервована плацента людини. Це викликало питання про її належність до визначених у ст. 143 КК України предметів злочину. Як переконали результати гістологічної експертизи, кріоконсервована плацента містить живі клітини людини, а кріоконсервація є лише технологією заморожування тканин і клітин та не змінює їх походження. Отже, судом правильно вирішено про наявність у діях осіб передбачених ч. 4 ст. 143 та ч. 1 ст. 203 КК України складів злочинів.

Враховуючи, що неточність дефініції фетальних матеріалів може генерувати помилки та неоднакове застосування ст. 143 КК України, понятійний апарат відповідного законодавства потребує вдосконалення. Існує потреба відмежувати у п. 6 ст. 1 Закону про трансплантацію поняття “плід” і “ембріон”, які в інших чинних нормативно-правових актах вважаються різними стадіями внутрішньоутробного розвитку зародку. Так, у ст. 1 Закону України “Про заборону репродуктивного клонування людини” ембріоном вважається зародок людини на стадії розвитку до 8 тижнів вагітності, а в Інструкції з визначення критеріїв перинатального періоду, живонародженості та мертвонародженості плодом є продукт зачаття починаючи з 12-го тижня вагітності до вилучення з організму матері. Це робить невизначеним правовий статус внутрішньоутробного організму в період з 9 по 12 тижень розвитку, хоча в ме-

дичній літературі запліднена яйцеклітина з 9 тижня й до моменту народження вважається плодом. Усунути цю прогалину, на нашу думку, доцільно уточненням дефініції фетальних матеріалів у п. 6 ст. 1 Закону про трансплантацію органів та іншого анатомічного матеріалу людини: “Фетальні матеріали – це анатомічні частини мертвого продукту запліднення яйцеклітини (зародку) людини у перинатальний період”.

Разом із цим у ППВСУ “Про судову практику в справах про злочини проти життя та здоров’я особи” доцільно роз’яснити, що предметом передбаченого ст. 143 КК України злочину є фетальні матеріали, під якими слід розуміти зародок людини, його фрагменти і компоненти (зокрема, плаценту, її фрагменти та компоненти) у перинатальний період без ознак життя (дихання, серцебиття, пульсація пуповини чи певні рухи скелетних м’язів незалежно від тривалості вагітності, відшарування плаценти або відрізання пуповини). До моменту появи ззовні будь-якого фрагменту життєздатного зародку він є тканиною материнського організму. Це сприятиме усуненню конкуренції торгівлі зародками людини (ч. 4 ст. 143) та новонародженими як донорами (ч. 3 ст. 149).

**Висновки.** У практиці застосування бланкетних кримінально-правових норм завжди існує потреба узгоджувати КК України з відповідним законодавством і враховувати науково-технічний прогрес. Однак цей процес має бути зворотнім і вдосконалення слід починати саме зі спеціального законодавства. Це позитивно впливатиме на практику застосування спеціальних кримінально-правових норм, особливо тих, які передбачають захист людини у сфері трансплантації.

#### *Бібліографічні посилання*

1. *Матишевський П.С.* Кримінальне право України: Загальна частина: Підруч. для студ. юрид. вузів і фак. – К., 2001.
2. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України / Під заг. ред. М.О. Потебенька, В.Г. Гончаренка: У 2-х ч. – К., 2001.– Ч. 2.
3. Про затвердження нормативно-правових документів з питань трансплантації: Наказ Міністерства охорони здоров’я України № 226 від 25.09.2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 42. – Ст. 1804. – С. 304.
4. *Романовський Г.Б.* Гносеологія права на життя. – СПб., 2003.
5. *Таганцев Н.С.* Русское уголовное право. – Тула, 2001. – Т. 1.
6. *Тихонова С.С.* Прижизненное и посмертное донорство в Российской Федерации: Вопросы уголовно-правового регулирования. – СПб., 2002.
7. *Остапенко Л.* Визначення поняття “життя” як об’єкта кримінально-правової охорони // Предпринимательство, хозяйство и право. – 2001. – № 2. – С. 29-33.
8. Медичне право України: Зб. нормативно-правових актів / Упоряд. і наук. ред. Н.Б. Болотіна. – К., 2001.
9. *Коржанський М.Й.* Об’єкт і предмет злочину: Лекція. – К., 1997.
10. *Емельянов В.П.* Терроризм и преступления с признаками терроризирования : уголовное-правовое исследование. – СПб., 2002.
11. *Лацук Є.В.* Предмет злочину в кримінальному праві України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. – К., 2005.

*Надійшла до редакції 17.02.2012*

**В.Ф. Примаченко**кандидат юридичних наук  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 343.225

**ПРОБЛЕМИ КВАЛІФІКАЦІЇ УМИСНОГО ВБИВСТВА,  
ВЧИНЕНОГО ПРАЦІВНИКОМ ПРАВООХОРОННОГО  
ОРГАНУ ПРИ ПЕРЕВИЩЕННІ ЗАХОДІВ, НЕОБХІДНИХ  
ДЛЯ ЗАТРИМАННЯ ОСОБИ, ЯКА ВЧИНИЛА ЗЛОЧИН**

Досліджено проблеми кваліфікації умисного вбивства, вчиненого працівником правоохоронного органу при перевищенні заходів, необхідних для затримання особи, яка вчинила злочин, та вироблено пропозиції щодо їх законодавчого вирішення.

*Ключові слова:* умисне вбивство; працівник правоохоронного органу; затримання особи, яка вчинила злочин; перевищення влади або службових повноважень.

Исследуются проблемы квалификации умышленного убийства, совершенного работником правоохранительного органа при превышении мер, необходимых для задержания лица, совершившего преступление, и формулируются предложения относительно их законодательного решения.

*Ключевые слова:* умышленное убийство; работник правоохранительного органа; задержание лица, совершившего преступление; превышение власти или служебных полномочий.

The problems of qualification of intentional murder perfect a policeman at exceeding of measures necessary for detention of committed crime person, and suggestions in relation to their legislative decision are probed in the article.

*Keywords:* intentional murder; worker of law enforcement authority; detention of committed crime person; exceeding of power or official plenary powers.

**Постановка проблеми.** Виконання правоохоронними органами України завдань з охорони прав і свобод людини є надзвичайно складною діяльністю. Це обумовлено як об'єктивними обставинами розвитку демократичної держави, так і певними недоліками законодавства, що регулює ту саму правоохоронну сферу.

Однією із проблем, якій хотілось би присвятити дану наукову статтю, є питання кваліфікації умисного вбивства, вчиненого працівником правоохоронного органу при перевищенні заходів, необхідних для затримання особи, яка вчинила злочин. Початок вказаної проблеми ґрунтується на співвідношенні ст. 38 КК України та спеціальних законів і підзаконних нормативно-правових актів, що певним чином

регламентують заподіяння шкоди при затриманні злочинців, котрі містять багато неузгодженостей. Видається, що причиною такої ситуації є невідповідність кримінально-правових і адміністративних норм, що регулюють дану сферу правоохоронної діяльності.

Не можна стверджувати, що нормативне закріплення дій пересічних громадян щодо затримання злочинців є досконалішим, ніж дій працівників правоохоронних органів, але в першому випадку ситуація здається більш зрозумілою.

У даному контексті необхідно вказати на проблему визначення, які суб'єкти належать до правоохоронних органів, оскільки єдиного нормативно-правового акта, який би закріплював їх вичерпний перелік, в Україні не існує. Проте це питання потребує окремого дослідження, ми ж використовуємо це поняття у загальному значенні до всіх суб'єктів, що можуть виконувати правоохоронні функції, частиною яких є нормативно визначена можливість заподіювати шкоду при затриманні осіб, які вчинили злочини.

Основними міжнародними документами, які визначають базові принципи застосування фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї працівниками правоохоронних органів, є:

- Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку [1, с. 22-24];

- Основні принципи застосування сили та вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку [2, с. 40-45].

Відповідні положення цих нормативно-правових актів увійшли до законодавчої та підзаконної бази України, що регулює застосування вказаних заходів і засобів щодо правопорушників.

Підстави і межі заподіяння шкоди шляхом застосування вогнепальної зброї, спеціальних засобів та заходів фізичного впливу, у тому числі і при затриманні осіб, які вчинили злочин, в Україні викладені в різних юридичних актах, наприклад, таких як закони України «Про міліцію» від 20.12.1990 р. [3], «Про Службу безпеки України» від 25.03.1992 р. [4], «Про прокуратуру» від 05.11.1991 р. [5], «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» від 26.03.1992 р. [6], «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України» від 07.03. 2002 р. [7], «Про Державну прикордонну службу України» від 03.04.2003 р. [8] та ін.

Необхідно погодитися з В.І. Осадчим, який зазначає, що, наприклад, застосування вогнепальної зброї тягне чи може тягнути тяжкі або особливо тяжкі наслідки для людини. Значить, і увага до правового регламентування умов і меж цієї діяльності має бути однакою. Крім того, право на застосування вогнепальної зброї не завжди узгоджується з положеннями обставин, що виключають злочинність діяння. А це може призвести до порушення прав осіб, проти яких вогне-

пальна зброя застосовується [9, с. 227].

У результаті виникає певне непорозуміння, яким законодавством повинно бути регламентоване правове становище посадових осіб, що наділені окремими повноваженнями при затриманні, оскільки в спеціальних законах та інших правових документах регулювання заподіяння шкоди при затриманні осіб, які вчинили злочин, є відмінним від регулювання подібних дій кримінальним законодавством. Такий дуалізм нормативної основи правової оцінки вказаних дій вимагає обов'язкової наукової розробки.

У ст. 38 КК України прямо не вказано, що підстави затримання осіб, які вчинили злочин, стосуються будь-яких затримуючих суб'єктів, так само як і відсутня вказівка на необхідність диференціації їх прав і обов'язків. Цим певною мірою можна пояснити, що закони, статuti, положення та інші нормативні акти, які регулюють діяльність правоохоронних органів щодо підтримання правопорядку та у боротьбі зі злочинністю, виявились не адаптованими до кримінального законодавства, що регламентує заподіяння шкоди при затриманні злочинця.

Відмінності між кримінальним законом і законодавством, що регулює діяльність правоохоронних органів, породжують і певні помилки в правозастосовчій практиці, зокрема і при кваліфікації умисного вбивства, вчиненого працівником правоохоронного органу при перевищенні заходів, необхідних для затримання особи, яка вчинила злочин.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Вивченням даної проблеми у вітчизняній науці кримінального права займалися такі вчені: Ю.В. Александров, П.П. Андрушко, М.І. Бажанов, Ю.В. Баулін, В.О. Глушков, В.К. Грищук, В.П. Діденко, М.Т. Куц, О.М. Литвак, П.С. Матишевський, М.І. Мельник, О.М. Миколенко, В.О. Навроцький, В.І. Осадчий, А.О. Пінаєв, Н.М. Плисюк, Л.М. Подкоритова, А.М. Ришелюк, А.В. Савченко, П.Л. Фріс, М.І. Хавронюк, С.О. Харитонов, П.В. Хряпінський та інші.

Праці цих науковців, без сумніву, являють собою значний науковий доробок. У них розглянуто багато питань, які стосуються кваліфікації умисного вбивства, вчиненого працівником правоохоронного органу при перевищенні заходів, необхідних для затримання злочинця, вирішення яких стало важливим здобутком у науці кримінального права. Разом з тим ряд аспектів цієї тематики, як і раніше, залишаються дискусійними і вирішуються суперечливо.

Тому **метою** даної статті є виокремлення в процесі аналізу відповідних проблем, пов'язаних із кваліфікацією такого умисного вбивства, та вироблення необхідних пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства України.

**Виклад основного матеріалу.** Умисне вбивство при перевищен-

ні заходів, необхідних для затримання особи, яка вчинила злочин, вчинене працівниками правоохоронних органів та звичайними громадянами, так само, як і підстави правомірного затримання злочинця та підстави заподіяння йому при цьому шкоди, містить певні відмінності щодо оцінки дій вказаних суб'єктів.

Вказані дії не є окремою кваліфікаційною ознакою ст. 118 КК України і виокремлюються на теоретичному рівні, що зумовлено передусім можливістю застосування означеною категорією осіб вогнепальної зброї, спеціальних засобів і заходів фізичного впливу. Тобто ідеться про те, що даний злочин через специфіку його суб'єкта межує із службовими злочинами, зокрема із перевищенням влади чи службових повноважень. Це, у свою чергу, свідчить про особливу значимість кваліфікації випадків заподіяння працівниками правоохоронних органів смерті затримуваним особам, які вчинили злочини.

Аналіз чинного КК України не дозволяє сформулювати чітке уявлення стосовно того, чим слід вважати заподіяння смерті у разі перевищення заходів, необхідних для затримання особи, яка вчинила злочин, працівником правоохоронного органу: злочином, передбаченим ст. 118 чи ст. 365 КК України. У такому разі наявна конкуренція норм, коли, як зазначає В.М. Кудрявцев, вчинено один злочин, який одночасно містить ознаки двох чи більше кримінально-правових норм [10, с. 240-250]. Однак у низці вітчизняних праць із кримінального права можна знайти положення, в яких ідеться про виключення конкуренції ст. 118 чи ст. 365 КК України при ситуації, яку ми розглядаємо.

Наприклад, прихильником такої позиції є М.І. Мельник, який у коментарі до ст. 365 КК України зазначає, що умисне вбивство чи умисне заподіяння тяжкого тілесного ушкодження, вчинене службовою особою при перевищенні меж необхідної оборони або у разі перевищення заходів, необхідних для затримання злочинця, підлягає кваліфікації лише за статтями 118 та 124 КК України [11, с. 1065]. Аналогічної думки дотримується і В.І. Тютюгін [12, с. 990].

Підкреслимо, що з такою позицією повністю погодитися не можна, хоча у цілому ми вважаємо, що саме так, як пропонують вище вказані автори, і повинні кваліфікуватися дії працівників правоохоронних органів. Невпевненість у однозначності підтримання їх позиції викликає одне з положень постанови Пленуму Верховного Суду України (далі – ПВСУ) «Про судову практику у справах про перевищення влади або службових повноважень» від 26.12.2003 р. № 15, де у п. 11 вказано, що «умисне заподіяння смерті чи тяжкого тілесного ушкодження, вчинене службовою особою при перевищенні меж необхідної оборони, кваліфікується за ст. 118 або 124 КК» [13, с. 8]. Дана рекомендація за своїм змістом відповідає положенню про кваліфікацію аналогічних дій посадової особи, яке було закріплено у п. 8 вже

скасованої постанови ПВСУ «Про судову практику в справах про перевищення влади або посадових повноважень» від 27.12.1985 р. № 12 [14, с. 197]. Але на час чинності останньої постанови затримання особи, яка вчинила злочин, прирівнювалось до необхідної оборони, було розташоване з нею в одній статті КК, а Особлива частина кримінального закону 1960 р. встановлювала кримінальну відповідальність за умисне вбивство та умисне тяжке тілесне ушкодження лише при перевищенні меж необхідної оборони. Тобто певною мірою така позиція Верховного Суду була виправдана і зрозуміла.

Відсутність у чинній постанові ПВСУ від 26.12.2003 р. № 15 вказівки на те, що умисне заподіяння смерті чи тяжкого тілесного ушкодження службовою особою при перевищенні заходів, необхідних для затримання злочинця, так само, як і вчинення аналогічних дій при необхідній обороні, повинні кваліфікуватися за ст. 118 або 124 КК України, на наш погляд, є неправильною. Таким чином, у черговий раз ігнорується самостійність кримінально-правового затримання як обставини, що виключає злочинність діяння, і не враховується його наявність у ст. 118 або 124 КК України. ПВСУ майже без змін відтворив у новій постанові положення старої, не врахувавши стан чинного кримінального законодавства України. Більше того, це вносить непорозуміння у процес оцінки і кваліфікації таких дій, оскільки ця позиція відображає практику, яку виробляють суди України.

Заподіяння працівником правоохоронного органу при виконанні своїх професійних обов'язків смерті затримуваній особі, яка вчинила злочин, і встановлення факту, що така шкода в даній ситуації явно не відповідає небезпечності суспільно небезпечного діяння або обставині затримання, на перший погляд, виходить за межі наданих йому прав і повноважень. Останні, у свою чергу, визначаються відповідними нормативно-правовими актами, в яких регламентуються права й обов'язки тієї чи іншої категорії службових осіб. Крім того, працівники правоохоронних органів наділені всіма ознаками, що характеризують спеціального суб'єкта складу злочину, передбаченого ст. 365 КК України. Проте ступінь суспільної небезпечності даного злочину порівняно зі злочином, передбаченим ст. 118 КК України, набагато вищий. Так, за перевищення влади або службових повноважень, якщо вони спричинили тяжкі наслідки (ч. 3 ст. 365 КК України), передбачено покарання у виді позбавлення волі на строк від семи до десяти років з позбавленням права займати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років та зі штрафом від семисот п'ятдесяти до тисячі п'ятсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Заподіяння смерті чи тяжкого тілесного ушкодження при перевищенні влади або службових повноважень, відповідно до п. 11. постанови ПВСУ від 26.12.2003 року № 15, кваліфікується за сукуп-



ністю злочинів – за ч. 3 ст. 365 КК України та однією з таких його статей: 112, 115, 121, 348, 379, 400 [13, с. 8].

Умисне вбивство у разі перевищення заходів, необхідних для затримання особи, яка вчинила злочин, за ст. 118 КК України максимально карається позбавленням волі на строк до двох років.

Таким чином, очевидно, що санкції двох розглянутих норм дуже відрізняються за своєю суворістю, і застосування до працівників правоохоронних органів ст. 365 КК України у ситуаціях заподіяння смерті злочинцям при їх затриманні, з нашої точки зору, суттєво порушує принцип справедливості. Така кваліфікація, незважаючи на те, що дана категорія осіб вчиняє ці злочини при виконанні своїх професійних обов'язків, спеціально підготовлена і наділена додатковим правом застосовувати заходи фізичного впливу, спеціальні засоби і вогнепальну зброю, є невірною, оскільки ступінь їх вини не підвищується настільки, як це передбачає санкція ст. 365 КК України.

**Висновок.** Рішення, що могло би певною мірою вирішити проблему кваліфікації умисного вбивства при перевищенні заходів, необхідних для затримання злочинця, а також деяких інших злочинів, наприклад умисного тяжкого тілесного ушкодження при даній обставині, як видається, знаходиться у площині Загальної частини Кримінального кодексу України, куди доцільно внести певні зміни. Пропонуємо ст. 38 КК України доповнити частиною такого змісту: «Правом на заподіяння шкоди при затриманні особи, яка вчинила суспільно небезпечне діяння, передбачене цим Кодексом, в однаковій мірі володіють як спеціально уповноважені на це особи, так і потерпілі та інші громадяни».

#### *Бібліографічні посилання*

1. Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка: Принят на 106-м пленарном заседании 34-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН 17 декабря 1979 г. // Советская юстиция. – 1991. – № 17.
2. Основні принципи застосування сили та вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку від 07.09.1990 р. // Права людини і професійні стандарти для працівників пенітенціарної системи в документах міжнародних організацій.
3. Про міліцію: Закон України від 20.12.1990 р. // ВВР. – 1991. – № 4. – Ст. 20 (з наступними змінами та доповненнями).
4. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 р. // ВВР. – 1992. – № 27. – Ст. 382 (з наступними змінами та доповненнями).
5. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 р. // ВВР. – 1991. – № 53. – Ст. 793 (з наступними змінами та доповненнями).
6. Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України: Закон України від 26.03.1992 р. №2235-ХІІ // ВВР. – 1992. – № 29. – Ст.397 (з наступними змінами та доповненнями).
7. Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України: Закон України від 07.03.2002 р. // ВВР. – 2002. – № 32. – Ст. 225.
8. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03.04.2003 р. // ВВР. – 2003. – № 27. – Ст. 208.
9. *Осадчий В.І.* Кримінально-правовий захист правоохоронної діяльності. – К., 2004.
10. *Кудрявцев В.Н.* Общая теория квалификации преступлений. – М., 1972.

11. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України. – 9-те вид., переробл. та доповн. / За ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. – К., 2012.

12. Кримінальний кодекс України: Науково-практичний коментар / Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, С.Б. Гавриш та ін.; За заг. ред. В.В. Сташиса, В.Я. Тація. – 3-те вид., переробл. та доповн. – Харків, 2006.

13. Про судову практику у справах про перевищення влади або службових повноважень: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 26.12.2003 р. № 15 // Вісник Верховного Суду України. – 2004. – № 2.

14. Постанови Пленуму Верховного Суду України (1963-2000): Офіц. вид.: У 2 т. / За заг. ред. В.Ф. Бойка. – К., 2000. – Т. 2.

Надійшла до редакції 29.02.2012

**С.А. Шалгунова**

кандидат юридичних наук, доцент  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 343.5

## КРИМІНОЛОГІЧНІ ОЗНАКИ СЕРІЙНИХ СЕКСУАЛЬНИХ ВБИВСТВ

Автор розглядає кримінологічні ознаки серійних сексуальних вбивств та стадії вчинення вказаних злочинів на підставі вивчених матеріалів більше 500 кримінальних справ.

**Ключові слова:** *серійне сексуальне вбивство, кримінологічні ознаки серійного сексуального вбивства, особа злочинця-вбивці.*

Автор рассматривает криминологические признаки серийных сексуальных убийств и стадии указанных преступлений на основе изученных материалов более 500 уголовных дел.

**Ключевые слова:** *серийное сексуальное убийство, криминологические признаки серийного сексуального убийства, личность преступника-убийцы.*

The author considers criminology sign of serial sexual murders and stages this crimes on the 500 criminals acts.

**Keywords:** *serial sexual murder, criminology signs of serial sexual murder, personality of criminal killer.*

**Постановка проблеми.** Причини зростання і поширення серійних сексуальних вбивств у нашій країні, на думку кримінологів, обумовлені рядом макросоціальних і мікросоціальних факторів [1]. До макросоціальних чинників слід віднести надзвичайне екологічне неблагополуччя, в умовах якого народжується, дорослішає і живе переважна кількість людей; девальвацію притаманних раніше нашій країні законів та категорій моралі, державних інститутів і лідерів, що негативно позначається на ідентифікації і становленні особи; обвальне падіння цінності та прести-

жності морально-етичних, інтелектуальних, естетичних та культурних якостей у поєднанні з різким підвищенням рівня престижності й цінності принципів сили, нахабства, культу грошей і влади за будь-яку ціну; високий ступінь соціальної агресії з масовою загибеллю людей (бандитські розбори, відстріли «небажаних» політиків, представників влади), що призводить до знецінення життя іншої людини в цілому; залучення молодих чоловіків (найманців) із різних регіонів країни до участі у вбивствах (військових конфліктах на території інших держав) та отримання ними особистого гоміцидного досвіду; потужний прорив у засоби масової інформації пропаганди насильства, жорстокості, розгнузданості, всездозволеності, зокрема у сфері інтимних відносин; різку економічну поляризацію населення України у вигляді реального зубожіння переважної кількості її громадян на тлі розкоші та принципово іншого способу, рівня й якості життя мізерної частки населення (чиновників, політиків, вищих керівників держави, бізнесменів); соціальну та індивідуальну незахищеність в умовах слабкої дії законів і недовіри державі та всім її інститутам (державним адміністраціям, правоохоронним органам); великий коефіцієнт міграції з порушенням культурних, сімейних, професійних та інших життєвих зв'язків і стереотипів; алкоголізацію та наркотизацію населення. Мікросоціальні фактори обумовлені несприятливим впливом на людину найближчого соціального оточення (сім'ї, групи, безпосереднього оточення): виховання в умовах психологічної напруженості, жорстокості й приниження, емоційного нехтування, бездоглядності, святенництва і пуританства.

Обрана тема виконується в межах дисертаційного дослідження і відповідає тематиці кримінологічних досліджень в Україні, пріоритетних напрямів наукових та дисертаційних досліджень у системі МВС України на період 2004–2009 рр. (наказ МВС України від 05.07.2004 р. № 755), планам науково-дослідної роботи Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ і його кафедри кримінального права та кримінології.

**Мета** даного дослідження полягає у визначенні спільних кримінологічних ознак, що характеризують серійні сексуальні вбивства як найбільш небезпечні насильницькі злочини, а також ознаки осіб, котрі їх вчинили.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Проблема вивчення особи серійного злочинця та мотивів протиправної поведінки у зв'язку з її складністю та багатоплановістю відображена в роботах вітчизняних та іноземних дослідників Г.-Ю. Айзенка, Ю. Антоняна, А. Бандури, К. Вайла, І. Валерстайна, В. Верещагіна, С. Іосімасу, А. Лап'єра, А. Мате, Д. Митза, С. Потапова, У. Реклесса, Г. Сайкса, Б. Скіннера, Г. Траслера, Р. Фокса, Е. Фрея, К.-О. Хрестіансена, Г. Снайдера, Б. Шостаковича та ін. Однак особли-

вості вчинення серійних насильницьких злочинів та умисних вбивств зокрема не отримали належної уваги.

**Виклад основного матеріалу.** Кримінологічно-криміналістична характеристика серійних сексуальних вбивств досить широко представлена у ряді зарубіжних досліджень [2], тоді як вітчизняна кримінологічна наука приділяла цим питанням недостатню увагу. Дані злочини були вчинені в різних місцях (у містах та у сільській місцевості; у приміщеннях і на вулиці), за різних обставин (у різний час доби), мали неоднакову кількість жертв.

Детальне дослідження об'єктивної сторони таких вбивств дозволяє констатувати, що вчинювалися вони різними способами, але переважна їх кількість була вчинена за допомогою заподіяння тяжких тілесних ушкоджень, небезпечних для життя (колото-різаних та рубаних поранень). Іншим найбільш поширеним способом вбивства є удушення жертв як руками, так і за допомогою різних предметів (мотузки, шнура, дроту, шарфа, жіночих колготок). Специфічними для серійних сексуальних вбивств є такі дії, як введення різних предметів у всі природні отвори тіла, оголення позбавлених життя жертв, мастурбація на фоні споглядання трупів, коїтальні та орально-анальні дії з трупами, відсікання геніталій або молочних залоз, вилучення внутрішніх органів за допомогою колюче-ріжучих предметів і(або) шляхом виривання і вигризання, повернення до трупа через деякий час після вбивства з метою здійснення з ним різних маніпуляцій. При таких вбивствах не обов'язково має місце статевий акт – методи досягнення сексуального задоволення набувають інших форм.

Близько 25 % злочинців після вбивства привласнювали собі цінні або не особливо цінні речі потерпілих. Більша частка злочинів була вчинена у літні місяці року. Частота вчинення злочинів є різною (перерва між злочинами – від декількох хвилин до декількох років). Часовий проміжок між злочинами називають «періодом емоційного спокою» або «емоційного охолодження», протягом якого злочинець може жити життям добросовісного громадянина, не викликати підозри у оточуючих.

Умовна класифікація даних вбивств за часовими параметрами дозволяє поділити їх на такі групи: серія вбивств, вчинених одне за одним з перервою у декілька хвилин (як правило, це злочини, вчинені в міських приміщеннях переважно щодо дітей та осіб, з якими злочинець був раніше знайомий); серія вбивств, вчинюваних з перервами від декількох днів або місяців, що тривають приблизно протягом року; серія вбивств, що тривають протягом декількох років з часовими проміжками між епізодами від декількох днів до декількох років.

У динаміці часових перерв між злочинами існують дві особливості. Перша полягає в тому, що спочатку вбивства вчиняються віднос-

но рідко, потім з якогось моменту їх частота різко зростає. Це почастішання злочинної активності сексуальних агресорів з часом свідчить про патологічний розвиток особистості з наростанням компульсивності (неподоланності потягів). Друга особливість, що полягає у збільшенні часу між проміжками, вказує на можливість злочинця контролювати свою злочинну поведінку.

Серед жертв злочинців, котрі були звинувачені у вчиненні серійних сексуальних вбивств, переважає частка осіб жіночої статі (91,5 %), кількість жертв – осіб чоловічої статі складає 8,5 %. Поміж загальної кількості чоловіків питома вага дітей і неповнолітніх складає 80 %, серед жінок – 21,6 %. У більшості випадків жертви ні в чому не були винуваті; у окремих випадках через вік, стан психічного здоров'я, особливості характеру або статеву розбещеність вони були надмірно довірливі та необережні у відносинах з потенційним злочинцем, жертвою якого стали згодом. В окремих серіях можлива сексуальна спрямованість агресивних дій, пов'язана з акцентуацією у поведінці жертви, а саме її сексуальністю.

Вивчення загальної характеристики особистості серійних вбивць свідчить про те, що початок злочинної садистської активності припадає на молодий вік (до 25 років), а останнє вбивство вчиняється у більш зрілому віці (30-45 років). Серед виявлених злочинців більшість складала мешканці міст (65 %); особи з середньою або середньою спеціальною освітою (61 %); 77 % злочинців працювали; 60 % були з робочого середовища. Серед їх захоплень (хобі) переважало колекціонування (фотографій, предметів), а також захоплення агресивними видами спорту (бокс, боротьба) і полюванням. У шлюбі перебувала половина всіх злочинців, хоча найчастіше шлюб був укладений пізніше, ніж звичайно (після досягнення винним 28-35 років). Однією з характерних рис серійних сексуальних вбивць є відносно невеликий сексуальний досвід; їх можна назвати сексуальними невдахами. Близько 40 % із них вирости у неповній сім'ї, частіше без батька. Під час виховання переважали неуважливість до дитини з боку батька та метод «іжакових рукавиць» з боку матері. Багато хто серед них в дитинстві мав сексуальні інциденти: звалтування та розбещені дії з боку старших підлітків, рідше – членів сім'ї. Більше 60 % злочинців властиві ознаки асексуальної агресії і садизму стосовно оточуючих (нанесення побоїв, катування щодо близьких, вбивства тварин). У 46 % випадків злочинці раніше притягувалися до кримінальної відповідальності (в основному за насильницькі та ненасильницькі сексуальні дії). У 35 % випадків мало місце поєднання асексуальних розладів психіки (піроманія, бродяжництво, крадіжки), хворобливих потягів до садизму. 85 % обстежених були визнані осудними, і лише 15 % із них – хворими на шизофренію.

Аналіз матеріалів кримінальних справ щодо серійних сексуальних вбивств свідчить про те, що злочинців цієї категорії можна знайти у всіх верствах населення. Виявлення такого «нетипового» злочинця ускладнюється тим, що часто вони є соціально благополучними людьми, які вміло маскують свою кримінальну поведінку. На думку деяких дослідників [3, с. 57-58], такі особи складають третину від загальної кількості серійних сексуальних вбивць. Більшість із них користувалися повагою та авторитетом за місцем проживання і роботи, займалися активною громадською діяльністю. Так, син військовослужбовця С., який навчався в одному із престижних вищих навчальних закладів м. Києва і вважався нормальним хлопцем, вчинив в м. Києві та області 15 серійних сексуальних злочинів щодо малолітніх дітей і жінок похилого віку. Таким чином, коло пошуку сексуального злочинця може охоплювати і людей із високим соціальним статусом.

Досвід вивчення серійних сексуальних вбивств та осіб, які їх вчинили, дозволив виявити криміналістично значущу специфіку даного виду злочину, що визначається такими основними рисами [4, с. 35]: кількість жертв – не менше двох; жертвами стають підлітки, діти обох статей і повнолітні дівчата, жінки; більшість вбивств учинені з особливою жорстокістю; усі вбивства пов'язані з сексуальними переживаннями злочинця; вбивства вчиняються з різною періодичністю, різними способами та знаряддями; інколи вбивства супроводжуються актами канібалізму; усі вбивства вчинені в умовах неочевидності.

Аналіз характеристик різних серійних сексуальних вбивств свідчить про те, що за їх уявної зовнішньої однотипності насправді вони істотно відрізняються один від одного і їх можна диференціювати на такі групи: 1) вбивства, вчинені з метою отримання злочинцем сексуального задоволення від мук та агонії своїх жертв; 2) вбивства з метою придушення опору жертви перед або під час згвалтування; 3) вбивства з метою коїтусу (природного статевого акту) з трупом; 4) вбивства з метою приховування слідів злочину та забезпечення власної безкарності; 5) вбивства, вчинені якщо дії потерпілих під час або після згвалтування розцінюються злочинцем як приниження чи образа або коли жертви не виправдовують надій злочинця щодо реакції на його сексуальну поведінку.

Аналіз кримінальної діяльності злочинців у межах окремих серій дозволив виявити характерний для них спосіб поведінки, або кримінальний почерк. Кримінальний почерк серійного вбивці має свою специфіку, що може полягати в: 1) однотипності обраних злочинцем жертв; 2) повторюваності ситуацій, місць вчинення злочину; 3) однотипності та специфічності використуваних злочинцем способів нападу; 4) стереотипності, ритуальності агресивної поведінки.

На специфіку кримінального почерку та динаміку його форму-

вання мають вплив як особистісні особливості злочинця, так і обставини вчинення злочину та поведінки жертви при цьому. Елементами кримінального почерку, що часто зустрічаються, є так звані «підпис» або «автограф» злочинця. «Автограф» злочинця, на відміну від кримінального почерку, не змінюється протягом злочинної кар'єри серійного вбивці. «Автограф» – це те, що злочинець робить понад необхідне для вбивства, свого роду «візитка». Так, наприклад, Б., який вчинив серію вбивств у Миколаївській та Одеській областях, кожній жертві вкладав в руки квітку; засуджений П. усаджував тіла деяких жертв в кутку під дзеркалом [5, с. 3].

Оцінка суб'єктивної сторони серійних сексуальних вбивств пов'язана з вивченням психологічних особливостей особи злочинця, причин та механізмів його злочинної поведінки.

Дослідження *психологічних особливостей особи серійного сексуального вбивці* проводилося відповідно до уявлень про те, що особистість – це система психічних процесів, станів та властивостей, які виникають, з одного боку, внаслідок соціалізації під впливом виховання та оточуючого середовища, а з іншого – в результаті перетворень уроджених внутрішніх умов організму, які керують діяльністю людини, впливають на вибір нею різних способів поведінки [6]. Зважаючи на це, для аналізу із матеріалів судово-психіатричних експертиз були узяті: по-перше, відомості, що характеризують динаміку зміни особистості в процесі виховання та стійкі особистісні риси, що визначають стереотипи поведінки; по-друге, відомості, що характеризують актуальний психічний стан особи, сукупність індивідуально-психологічних особливостей, характер психічної діяльності. Було встановлено, що уже в ранньому дитячому віці у способах поведінки, у ставленні до себе, до конфліктних ситуацій, у результатах, що досягаються, щодо злочинців можна виділити дві суперечливі тенденції. З одного боку, це зовнішньо спрямована агресивна активність у поведінці (прагнення до підкорення собі інших, образливість з «фіксацією кривдника»), а з іншого – переживання та почуття, що компенсують або ізолюють властиві цим особам сором'язливість, почуття скривдженості, неповноцінності, підвищену особистісну уразливість. Як наслідок – закономірний факт формування у злочинців в підлітковому віці «реакції опозиції» як способу домінуючих соціальних відносин. До найбільш характерних особистісних якостей злочинця, що істотно впливають на поведінку, були віднесені: імпульсивність, безпосередня реалізація у поведінці спонукань, що виникають, афективна ригідність, почуття ворожості щодо оточуючих, високе почуття тривожності у поєднанні з прагненням до домінування.

Основною особистісною детермінантою будь-якої поведінки, у тому числі й злочинної, є мотив. Він справляє значний вплив на весь механізм злочинної поведінки і тому посідає в ній особливе місце.

Головним елементом механізму сексуального вбивства є стан (відносини) жорсткої залежності злочинця від якого-небудь об'єкта. Найчастіше це жорстка залежність від власних психотравмуючих переживань або(і) від складної життєвої ситуації в контексті міжособистісних відносин, в які обов'язково включений сексуальний (еротичний) компонент.

Вивчення мотиваційної сторони злочинних сексуальних дій виявило наявність ряду психологічних причин, збудників поведінки серійних сексуальних вбивць, до числа яких відносять такі [4, с. 119-120]:

- у випадках сексуальних вбивств суто садистського характеру мотивом стають сексуальні потяги злочинця, коли отримання статевого задоволення та навіть оргазму можливе лише тоді, коли винний бачить муки та агонію жертви;

- у випадках сексуальних посягань на жінок, супроводжуваних проявами особливої жорстокості, – необхідність вирішення своїх особистісних проблем, основу яких становить несвідоме відчуття залежності злочинця від жінок; при цьому може матися на увазі не конкретна особа, а жінка взагалі як абстрактний образ; мотив самоствердження, викликаний необхідністю подолання реального або надуманого соціального чи біологічного відторгнення злочинця жінкою;

- у випадках сексуального нападу на підлітків або дітей – несвідомий мотив зняття або придушення тяжких психотравмуючих дитячих переживань злочинця, пов'язаних з емоційним відторгненням його батьками або приниженням з їх вини у дитинстві; нездатність встановлювати нормальні статеві контакти з дорослими жінками або відсутність фізіологічного та психологічного задоволення від подібних контактів.

У випадках сексуальних вбивств суто садистського характеру існує чіткий взаємозв'язок функціонування статевого інстинкту, статевої сфери злочинця із заподіянням смерті жертві. Можливість досягнення винним сексуального задоволення пов'язана з діями, спрямованими на убивання людини. Такий унікальний спосіб досягнення сексуального задоволення зустрічається дуже рідко, і довести виключність досягнення статевого задоволення саме цим способом нелегко, оскільки часто такі злочинці мають сім'ю та дітей, що вже само по собі свідчить про можливість інших способів здійснення статевого акту. Але вирішальним у диференціації цього виду сексуальних серійних злочинів є не об'єктивний, а суб'єктивний момент: адже сама можливість здійснення статевого акту і досягнення сім'явипорскування може і не супроводжуватися почуттям задоволення статевої потреби, хоча і показує здатність особи до реалізації закінченого статевого акту як біологічної функції організму.

Задоволення сексуальної потреби такі злочинці можуть отримувати лише за умови заподіяння смерті іншій особі. Для них характерним є формування залежності від вчинюваних щодо жертви сексуаль-



но-садистських дій. З огляду на це деякими авторами визнається існування особливого типу злочинця, окремого варіанту сексуального вбивці, визначеного в науково-монографічній літературі як «феномен Чикатіла» [7, с. 14-17].

«Феномен Чикатіла» – варіант кримінальної особистості, етапний патологічний розвиток якої призводить до виникнення, закріплення та трансформації потреби (потягу) до здійснення повторних садистських злочинів проти особи і статевої свободи, статевої недоторканності громадян. При вивченні «феномену Чикатіла» вченими визначено психофізіологічну залежність осіб від особливостей своєї сексуальної поведінки. Психічна залежність виявлялася у нав'язливих явищах з фантазуванням, відповідною тематикою сновидінь, почуттям психічного комфорту в патосексуальній ситуації (ситуації злочину). Фізична залежність мала прояв у наявності компульсивного (неподоланого) потягу до сексуального садизму та вбивства, стану психофізіологічного комфорту в патосексуальній ситуації і психофізіологічного дискомфорту поза нею, а також явища патосексуальної абстиненції (позбавлення), що можна порівняти зі станом хронічного алкоголіка або наркомана, коли заради зняття стану абстиненції людина готова піти на вчинення злочину. Зазначимо декілька стадій розвитку «феномену Чикатіла». Під час прихованої стадії потяг виявляється через фантазування, сновидіння і не супроводжується активними злочинними діями. На цій стадії садистські фантазії та уявлення ще приносять особі заспокійливий «психотропний ефект». Перша стадія сексуального садизму виникає, коли «психотропний ефект» внутрішніх переживань знижується, а садизм починає виявлятися у зовнішній дії, поведінці особи. Спочатку потяг може набувати соціально прийнятних форм, але потім він починає набирати суб'єктивно неподоланого характеру. На другій стадії на перший план виступає фізична залежність із втраченою контролю над ситуацією. Поведінка особи повністю підкоряється компульсивному потягу, при якому в злочинця відбувається боротьба мотивів між необхідністю вчинити вбивство і страхом перед покаранням, але патологічний потяг все частіше перемагає. Однак боротьба мотивів може на деякий час утримати злочинця від чергового делікту. Так, Чикатіло на деякий час переривав свої злочинні діяння, оскільки знав, що його розшукує міліція. На цій стадії відбувається зубожіння особистості, всі інтереси підкоряються «полюванню за жертвами», які для злочинця починають мати анонімний, знеособлений характер.

Аналогічною є ситуація вчинення сексуальних вбивств засудженим Сергієм Ткачем (павлоградським та пологівським маніяком). Протягом 25 років (з 1980 по 2005 рр.) ним було вчинено більше 50 зґвалтувань та умисних вбивств малолітніх дівчат і молодих жінок. Досвід роботи в органах внутрішніх справ на посаді експерта-

криміналіста дав Ткачу неоціненні знання, яким чином можна приховати свої злочини. Зовні його життя, так само як і життя ростовського маніяка Чикатіла, було спокійним та не викликало підозр у сусідів, знайомих, колег по роботі.

Викладене дозволяє дійти **висновку** про те, що серійні сексуальні вбивства не є «випадковими». Їх вчинення підготовлене логікою розвитку психосексуальних відносин злочинця.

У механізмі «серії» сексуальних вбивств наочно виявляються особливості дій – «почерк» злочинця, обумовлений особливостями його особистості. Дослідження О.Ю. Михайлової дозволили дійти висновку про існування певних психологічних механізмів розвитку злочинної поведінки серійних сексуальних вбивць, що впливають на динаміку їхнього кримінального почерку [8, с. 25-30]. У таких злочинців наявні три основні стадії формування злочинної поведінки.

На першій стадії значну роль у поведінці злочинця виконують обставинні фактори – об'єктивні ознаки ситуації та характер його взаємовідносин із жертвою. Дії злочинця – спонтанна реалізація власних сексуальних фантазій у «зручній» для нього обстановці. Злочинець на цій стадії здатен контролювати й коригувати свою поведінку. Фаза пошуку жертви згорнута або відсутня. Жертви можуть мати різний зовнішній вигляд, вік. Уже на першій стадії розвитку поведінки сексуального злочинця в його кримінальному почерку виявляються стереотипні, повторювані із епізоду в епізод агресивні дії щодо жертв та маніпуляції з їх трупами.

Для другої стадії характерне активне створення суб'єктом специфічної ситуації злочину, в якій можлива сексуальна агресія. Перехід до цієї стадії характеризується пошуком жертви, «спеціалізацією» злочинця на досить чітко окресленому типі жертв. Тип обраної жертви пов'язаний із особливостями аномального розвитку особистості злочинця (наявністю психотравм, проблемами міжособистісного, зокрема сексуального спілкування тощо). Тому ставлення до жертви починає набирати деперсоніфікованого характеру: вона уособлює певний символ, який має бути покараний і(або) знищений. Контроль за власною поведінкою та ситуацією у злочинця іще зберігається, але ролі жертв та обставин в ініціації поведінки відходять на другий план. Соціальні та особистісні характеристики жертви, особливості її поведінки практично не виконують жодної ролі. На цьому етапі злочинець вибирає місце, де він може найімовірніше знайти майбутню жертву, відпрацьовує способи знайомства з нею, заманювання її в місце, зручне для вчинення злочину. Паралельно злочинець вчиняє низку дій, що полегшують йому здійснення задуманого: знаходить приводи, що дозволяють пояснити відсутність на роботі і вдома, розробляє «легенду» своєї появи в місці знайомства з жертвою, а згодом й алібі, купляє

транспортний засіб або полегшує доступ до нього. Способи нападу на жертву жорстко стереотипізуються, фіксуються ті з них, які є найбільш ефективними щодо придушення опору жертви, а також дають найбільший «психотропний ефект» для злочинця.

Як правило, на цьому етапі вже виявляється кримінальний почерк злочинця. У міру становлення кримінального почерку відбувається пошук та відпрацювання зовнішніх додаткових факторів, які можуть прискорити виникнення і(або) посилити прояви специфічного стану. Ці дії поступово набувають ритуального характеру.

*Третя стадія* має для злочинця непереборний характер. Актуалізація кримінальної поведінки на цій стадії відбувається спонтанно, без видимих зовнішніх причин. Контроль за власною поведінкою порушується – зникає обережність, передбачливість у вчиненні злочину та приховуванні слідів. Третя стадія розвитку серійного злочину пов'язана з наявністю уже відпрацьованого сценарію. На цьому етапі злочинці спеціально оформляють та обладнують місце його вчинення, готують реквізит, костюми тощо. Дана стадія пов'язана із вторинним збільшенням різноманітності вибору місць, способів знайомства з жертвою та нападу на неї. Це визначається, з одного боку, активізацією розшукових заходів, які ускладнюють кримінальну діяльність злочинця, примушують його розширювати «географію». З іншого боку, злочинець стає все менш обережним, інколи нападає на жертву ще до того, як вони досягли вибраного ним місця, що збільшує ризик появи сторонніх осіб. Однією з діагностичних ознак цієї стадії є те, що злочинець забирає із собою (і надалі зберігає) частки трупа жертви. Маніпулювання частками мертвого тіла дає злочинцю тимчасове полегшення, насолоду своїми вчинками щодо останньої жертви й дозволяє відтягнути необхідність вчинення нового злочину.

Деякі дослідники вважають, що в межах окремого епізоду «серії» поведінка вбивці-серійника відбувається за визначеною схемою [9, с. 19-24]. Зрозуміло, з урахуванням ситуації і особистості злочинця вона реалізується не завжди в усій повноті її елементів.

В усіх випадках схема вчинення серійного сексуального вбивства має певні стадії. Однією із перших є фаза фантазування як неодмінна частина, ключова ланка системи кримінальної поведінки серійного злочинця. Фантазування – неодмінна частина, ключова ланка системи кримінальної поведінки серійника. У фантазіях відображаються потреби, мотиви, «вигоди», передбачувані від вбивства, що замислюється. Фантазії виконують вирішальну роль у генезисі серійного вбивці. Друга фаза називається фазою сталкінга (вислідковування) жертви. Характер, тривалість та інші особливості поведінки злочинця на цій стадії залежать від сили його бажання, особистісних якостей його самого і обраної ним жертви. Третя фаза – викрадення жертви. Ця фаза

також присутня не в усіх випадках серійних вбивств. Одні злочинці вдаються до «швидкої атаки», інші використовують різні «виверти» та «хитрощі», щоб заманити жертву в зручну для вчинення вбивства зону. Залежно від стану та особистісних особливостей вбивці викрадення можуть бути як простими, так і дуже складними, такими, що дозволяють йому продемонструвати свій розум та винахідливість. Четверта фаза – сам акт вбивства. Відомі два варіанти поведінки злочинців на цій стадії. Одні особи фокусують свою увагу на діях, пов'язаних із позбавленням жертви життя, інші – на процесі фізичної взаємодії з жертвою, що зрештою призводить до її смерті, і на постмортальному (посмертному) поводженні з тілом жертви. У першому випадку сам акт вбивства здійснюється швидко, оскільки для злочинця важливим є результат – смерть жертви, а не супутні вбивству отримання сексуального задоволення та підкорення жертви. Рішення вчинити вбивство реалізується негайно. Вбивство, сфокусоване на процесі іншого характеру, є більш типовим для серійного вбивці, мотивованого пошуком гострих відчуттів або ж утвердженням своєї влади (контролю) над жертвою. Даний тип вбивць зазвичай діє відповідно до стереотипної процедури, для якої характерними є слова, що повторюються, і дії, що виконують функцію ритуалу та передують акту безпосереднього вбивства. Ритуал може не завершуватися й після смерті жертви і мати своє постмортальне (посмертне) продовження у здійсненні некросадистських дій, пов'язаних із поводженням із трупом (розчленування частин тіла тощо). П'ята фаза – розміщення трупа. Ця фаза також притаманна не всім сценаріям серійників. Одні з них після втіхи маніпуляціями з трупом кидають його і залишають місце злочину. Інші переміщують труп або з метою його приховування, або, навпаки, з метою його швидкого виявлення. Завершальною фазою поведінки серійного сексуального вбивці в межах кожного епізоду вчиненого є депресія. На думку багатьох злочинців цієї категорії, їм ніколи не вдавалося отримати від вбивства того ефекту, на який вони розраховували, оскільки в повному обсязі очікуваного емоційного полегшення від вчиненого злочину вони ніколи не відчували. Через деякий час фаза депресії змінюється фазою фантазування.

Знання цих фаз дозволить правоохоронним органам більш ефективно складати та планувати слідчі версії і здійснювати пошук серійного злочинця.

#### ***Бібліографічні посилання***

1. Бухановский А. О. «Феномен Чикатило»: пути научного и практического взаимодействия психиатров и психологов с правоохранительными органами / А. О. Бухановский // Серийные убийства и их предупреждение: юридические и психологические аспекты: матер. междунар. конференции. – М., 1998. – С. 12; Антонян Ю. М. Жестокость в нашей жизни / Ю. М. Антонян. – М., 1995. – С. 269-316.

2. Павлов А. Р. Серийные сексуальные убийства и их предупреждение : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук :12.00.08 / А. Р. Павлов. – М. : ВНИИ МВД России, 1994; Антонян Ю. М. Серийные сексуальные убийства / Антонян Ю. М., Верещагин В. А., Потапов С. А., Шостакович Б. В. – М., 1997; Тихонова Е. В. Расследование и предупреждение серийных сексуальных убийств : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : 12.00.09 / Е. В. Тихонова. – Саратов, 2002.
3. Самойлов Ю. Н. Особенности выдвижения оперативно-розыскных версий при раскрытии многоэпизодных убийств совершенных на сексуальной почве / Ю. Н. Самойлов // Проблемы предупреждения преступлений против личности : сб. – Душанбе, 1989. – С. 57–58.
4. Антонян Ю. М. Серийные сексуальные убийства / Антонян Ю. М., Верещагин В. А., Потапов С. А., Шостакович Б. В. – М., 1997.
5. Исаенко В. Н. Организация расследования серийных убийств / В. Н. Исаенко // Законность. – 1999. – № 2. – С. 3.
6. Леонтьев А. Н. Деятельность. Сознание. Личность / А.Н. Леонтьев. – М., 1966.
7. Бухановский А. О. «Феномен Чикатило» : пути научного и практического взаимодействия психиатров и психологов с правоохранительными органами / А. О. Бухановский // Серийные убийства и их предупреждение : юридические и психологические аспекты : матер. междунар. конференции. – М., 1998. – С. 14–17.
8. Михайлова О. Ю. Психологические механизмы серийных убийств / О. Ю. Михайлова // Серийные убийства и их предупреждение : юридические и психологические аспекты : матер. междунар. конференции. – М., 1998. – С. 25–30.
9. Образцов В. А. Криминалистическая психология / В. А. Образцов, С. Н. Богомолова. – М., 2002. – С. 19–24.

*Надійшла до редакції 11.11.2011*

**А.В. Коваленко**

викладач

*(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)*

УДК 343.353

## **МОТИВИ ЗЛОВЖИВАННЯ СЛУЖБОВИМ СТАНОВИЩЕМ ПРАЦІВНИКАМИ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Досліджено чинники, що впливають на особистість працівника органів внутрішніх справ при виникненні кримінальної мотивації, суспільні відносини, пов'язані із зловживаннями владою і службовим становищем.

**Ключові слова:** *працівник ОВС, мотивація, зловживання владою, кримінальна відповідальність, службова злочинність.*

Исследуются факторы, влияющие на личность сотрудника органов внутренних дел при возникновении криминальной мотивации, общественные отношения, связанные со злоупотреблениями властью и служебным положением.

**Ключевые слова:** *сотрудник ОВД, мотивация, злоупотребление властью, уголовная ответственность, служебная преступность.*

Factors which influence on personality of employee of organs of

internal affairs in case of occurring of criminal motivation and public relations related to abuses power and official status are investigated.

**Keywords:** *employee MIA, motivation, misfeasance, criminal responsibility, official criminality.*

**Постановка проблеми.** Суворе дотримання та виконання законів є загальним принципом сучасної кримінально-правової політики України. Протидія злочинності і, зокрема, злочинам у сфері службової діяльності правоохоронних органів у цілому та в органах внутрішніх справ зокрема в сучасних умовах розглядається як один із пріоритетних напрямів внутрішньої політики України, яка спрямована на захист прав, свобод та законних інтересів громадян. Кримінологічні аспекти попередження службових злочинів, що вчинюються працівниками органів внутрішніх справ, серед іншого передбачають розгляд питань, які стосуються мотивації названих зловживань. Дослідження кримінальної мотивації дозволить поглибити наукові уявлення про закономірності й особливості формування злочинної поведінки й особи злочинця і сформулювати заходи по ефективному усуненню впливу факторів, що сприяють учиненню злочинів. Таким чином, актуальність теми даної роботи зумовлена необхідністю попередження зловживань, які можуть вчинюватися з використанням службового становища працівниками міліції.

**Метою** роботи є розробка шляхів підвищення ефективності попередження зловживань службовим становищем працівників органів внутрішніх справ.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, пов'язані із зловживаннями владою і службовим становищем працівниками ОВС. Предметом дослідження є законодавчі та інші нормативно-правові акти, що регулюють питання кримінальної відповідальності за зловживання службовим становищем працівниками ОВС; причини та умови, що детермінують ці злочинні прояви в органах внутрішніх справ.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Питанням мотивації злочинів присвячені ґрунтовні праці таких вчених: В.Г. Асеева, В.Н. Кудрявцева, Н.Ф. Кузнецової, В.В. Лунеева, Т.М. Міньковського, О.С. Новакова, Б.Д. Паригіна, О.М. Подільчака. Їхні здобутки були досліджені і окремі елементи класифікації мотивацій злочинної поведінки використані нами при визначенні детермінант службової злочинності працівників ОВС.

**Виклад основного матеріалу.** Вивчення мотивації безпосередньо пов'язане з боротьбою зі злочинними явищами, особливо з їх попередженням. Тільки глибоко розуміючи, які ж саме чинники впливають на особистість при виникненні кримінальної мотивації, можна розробити ефективну програму попередження злочинності, продуктивно провадити індивідуально-профілактичну й виховну діяльність. Спираючись на закономірності мотиваційного процесу, необхідно здійснювати взаємо-

доповнюючу профілактичну роботу шляхом корекції переконань, підвищення правової свідомості конкретної особи з подальшою перебудовою ієрархії мотивів особистості. Бажано також впливати на людину шляхом зміни її соціального середовища, сфери й умов діяльності з подальшою зміною через діяльність її мотиваційної сфери [1, с. 150].

Розкрити детермінанти злочинів працівників міліції у сфері службової діяльності неможливо, якщо не торкатися мотивів, які обумовили їх кримінальну поведінку. З'ясування мотиву відповідає на питання, чому людина вибрала саме цей варіант поведінки. Не беручи до уваги деякі відмінності, можна сказати, що в юридичній літературі мотив розглядають як безпосередній чинник злочину і розуміють під ним внутрішнє спонукання, яким керується людина, коли скоює злочин [2, с. 40].

В якості мотивації виступають «усі види спонукань: мотиви, потреби, інтереси, прагнення, цілі, потяги, мотиваційні установки або диспозиції, ідеали тощо» [3, с. 7]. Сюди відносять ще й чинники, які утворюють мотиви: переконання, навички, імітацію, ціннісні орієнтації [4, с. 124]. Джерелом психічної активності людини, що відбиває її якості, сформовані суспільством, є потреби та інтереси. Проте слід зазначити, що самі по собі ці складові психічного світу особи не є мотивами доти, поки вони не набудуть значення спонукання до конкретної дії [5, с. 12]. Потреби та інтереси значною мірою залежать від системи ціннісних орієнтацій особи та її соціального середовища. Вони формуються і виявляються в конкретній діяльності у вигляді мотиву. Слід погодитися з М. Вермешем, який вважав, що «у вчинках людей виявляються властивості особи, система мотивів, що є основою її цілей, прагнень тощо, а також характер особи, у якому знаходять своє вираження здібності, що забезпечують придатність людини до діяльності, та спрямованість стосовно зовнішнього світу» [6, с. 137]. Отже, в мотиві відбиваються особливості особи злочинця, умови її формування та ситуацій, в яких виникла злочинна поведінка. Саме тому виявлення мотивів злочинної поведінки міліціонерів є важливою складовою нашого дослідження.

На думку Н.Ф. Кузнецової, "класифікація мотивів злочинів повинна здійснюватися на основі типології особи злочинців і ступеня суспільної небезпеки злочину" [7, с. 62]. З огляду на те, що на службу в міліцію приймаються громадяни з бездоганною репутацією, сталою правослухняною поведінкою, не дуже вдалою уявляється класифікація мотивів, що побудована на основі типології особи. До того ж службові злочини працівників міліції характеризуються підвищеною суспільною небезпекою. У зв'язку з цим класифікація мотивів на підставі суспільної небезпеки теж не може бути прийнятною для нашого дослідження.

Цікавою уявляється класифікація злочинців, надана Г.М. Міньковським із використанням різних видів мотивації [8,

с. 142-143]. По суті, класифікація, запропонована Г.М. Міньковським, базується на змішаних підставах – стійкості антисоціальної спрямованості особи (корисливі мотиви, зневажливе ставлення до норм поведінки, агресивність або жорстокість як самоціль, націоналістичний екстремізм, релігійний фанатизм тощо) та групах потреб (прагнення досягти комфорту, володіння певними речами, задоволення потреби в їжі, захисті від холоду).

В основу видів мотивів В.В. Лунєєв поклав стійкість антисоціальної спрямованості особи. Уся різноманітність мотивів злочинів зведена ним до шести класів: 1) політичні; 2) корисливі; 3) насильницько-егоїстичні; 4) анархістсько-індивідуалістичні; 5) легковажно-безвідповідальні та 6) боягузливо-малодушні [5, с. 40-41]. Ця класифікація мотивів теж має право на існування.

Проведене нами дослідження дає змогу виокремити чотири види мотивів злочинів, виходячи із особливостей антисоціальної спрямованості особи злочинця та співвідношення об'єктивного і суб'єктивного в детермінації злочинної поведінки міліціонерів:

- 1) відомчо-корпоративні;
- 2) корисливо-злочинні;
- 3) морально деформовані;
- 4) ситуативні.

Така класифікація дозволяє виявити джерела мотивації, відповісти на питання, яким чином криміногенний вплив включається в механізм конкретної злочинної поведінки, та визначити першочергові заходи для проведення цілеспрямованої профілактичної роботи [9, с. 194-195].

*Відомчо-корпоративні мотиви* пов'язані як з недоліками функціонування всієї правоохоронної системи, так і з почуттями колективізму, які завжди віталися в будь-якому соціумі. Особливістю цієї мотивації є впевненість працівників міліції в тому, що правопорушення, на які вони йдуть у своїй службовій діяльності, "необхідні для блага суспільства і держави або якимось чином виправдані їхніми інтересами" [10, с. 438].

Система оцінки роботи міліції вже сама по собі є сильним фактором формування мотивів протиправної поведінки, оскільки в ній закладено стільки критеріїв, що їх неможливо виконати. За основу береться абсолютне статистичне порівняння, а також найбільш високі показники того чи іншого органу та показники розкриття злочинів. Заперечення щодо використання показника розкриття злочинів як критерію оцінки оперативно-службової діяльності вже давно не сходять зі сторінок наукової літератури [11, с. 38-39; 12, с. 166.]. Однак наполегливі вказівки "зверху" суттєво приборкати злочинність продовжують надходити, що породжує масу різних зловживань.

Захист законних прав та інтересів громадян постійно декларується на службових нарадах, але насправді в підрозділах міліції практич-



но всіх працівників цікавить відсоток розкриття злочинів. Отже, чим менше буде зареєстрованих злочинів, тим більший відсоток їх розкриття. Тому вже на стадії прийому заяви часто-густо відбувається негласна "експертиза перспективності" розкриття даного злочину.

«Молодий і недосвідчений працівник часто має конфлікт між своїм попереднім навчанням з акцентом на ідеальну службу та його досвідом на практичному рівні, – ділиться своїми спостереженнями Мішель Пайк у книзі "Поліцейські принципи". – Оточений більш досвідченими співробітниками, він часто відчуває тиск, який вимагає наслідувати їхню поведінку і стати частиною групи...» [13, с. 44].

Формуванню відомчо-корпоративних мотивів сприяє також кругова порука працівників міліції, яка посилює впевненість у своїй безкарності, породжує безвідповідальне ставлення до виконання своїх обов'язків. Треба сказати, що безкарність у підрозділах міліції є досить поширеним явищем. Проведена МВС України перевірка роботи інспекції з особового складу УРОС УМВС України у Вінницькій області з питань додержання дисципліни і законності виявила істотні недоліки в цьому плані. За фактами порушення кримінальних справ службові розслідування в 50 % випадків проводили самі керівники міськрайорганів, підлеглі яких скоїли злочини. У результаті правопорушники з органів внутрішніх справ звільнялися за власним бажанням, їх керівники до дисциплінарної відповідальності не притягалися, причини цих ганебних фактів не з'ясовувалися і заходи щодо їх усунення не здійснювалися. За відсутності контролю з боку керівництва обласного управління внутрішніх справ до начальників галузевих служб, міськрайорганів тільки за один рік у Львівській області майже на 20 % збільшилося порушення органами прокуратури кримінальних справ стосовно працівників міліції [14].

Покращення дійсного стану за допомогою гри із цифрами, фальсифікування матеріалів кримінальних справ, застосування незаконних методів не вичерпують перелік порушень законності у діяльності працівників міліції. Відомчо-корпоративні мотиви через низький професіоналізм стають свого роду виправданням злочинних дій. Показовим у цьому плані є приклад оперуповноваженого районного відділу міліції П., який на угоду керівництву, використовуючи службове становище, взяв активну участь у допомозі своїм безпосереднім керівникам начальнику райвідділу міліції Л. та його заступнику, начальнику міліції громадської безпеки Т., у контрабандному переміщенні через державний кордон України вантажу фісташкових горіхів на суму 12 тис. доларів США [15].

У цьому і полягає суспільна небезпека корпоративної кругової поруки. Виникаюча впевненість працівників міліції у своїй безкарності зрештою призводить до вчинення службових злочинів.

*Корисливо-злочинні мотиви.* Останніми роками спостерігається тенденція до неухильного зростання корисливих мотивів службових злочинів за рахунок погіршення матеріального становища працівників міліції та деформації їхніх ціннісних орієнтацій. Можна погодитися з думкою, що "посилання на корисні засади ширше, ніж посилання тільки на корисні мотиви" [16, с. 132].

У цьому аспекті характерним є приклад, коли оперуповноважені карного розшуку У., К., Н. та П. затримали Б., у якої за місцем її проживання виявили героїн. Проте вони цей факт не задокументували і наркотичну речовину в установленому порядку не вилучили. Зраджуючи інтереси служби, вони з корисливої заінтересованості запропонували жінці сплатити 4 тис. доларів США за непрягнення її до кримінальної відповідальності. Працівники карного розшуку на власному автомобілі доставили Б. до райвідділу, де в службовому кабінеті примушували її телефонувати знайомим, які б позичили необхідні для хабара кошти. Одержавши 2 тис. доларів США, У., К., Н. та П. відпустили Б. додому, однак зажадали від неї ще таку ж суму. Ці правопорушники були затримані працівниками СБУ на квартирі Б. після одержання 1600 доларів США [17, с. 46].

За даними дослідження В.І. Поклад та Е.О. Ігнатенка, 51 % опитаних луганчан вважає за можливе вирішувати свої проблеми незаконним способом, лише 28 % висловили переконливе "ні". До основних причин, які примушують людину застосовувати неправомірні дії, респонденти віднесли: корумпованість органів державної влади – 59 %; недосконалість законодавства – 40 %; незаконні дії інших осіб – 28 %; високу ймовірність позитивного результату при використанні незаконних способів вирішення проблеми – 23 %; необізнаність щодо законних способів вирішення проблем – 20 % [17, с. 15-17].

Кримінологи з Національної академії внутрішніх справ України теж із занепокоєнням констатують, що серед державних службовців загрозливих форм набуває психологія всездозволеності, швидкої наживи та корисливо-злочинного ставлення до національних багатств України [18, с. 11].

*Ситуативні мотиви.* Якщо попереднім різновидам мотивів притаманна чітко виражена ідейна та моральна деформація особи, що характеризується загальною спрямованістю на реалізацію своїх "принципів" або задоволення корисливих чи інших нищих потреб, то для ситуативного типу визначальну роль відіграє конкретна життєва ситуація. Стосовно працівників міліції, які вчинили злочини, ситуація найчастіше не просто несе в собі риси суперечливості між суцим і належним, а має гостроконфліктний характер. Негаразди на роботі, образи, погрози, провокації, складна обстановка в сім'ї, навіть випадковий збіг несприятливих життєвих обставин можуть слугувати спонукою до вчинення службового злочину.

Вчинення злочину у сфері службової діяльності під впливом не-

сприятливої ситуації також вказує на певні вади морально-психологічних якостей особи. В цьому разі теж має місце діалектична взаємодія об'єктивного і суб'єктивного в злочинній поведінці [18, с. 156]. Людину, віддану справі служіння закону, ніяка ситуація не може штовхнути на вчинення злочину. Отже, ситуативні мотиви, хоча й виникають під впливом несприятливих обставин, також виявляють приховані негативні властивості особи, за відсутності яких взаємодія не могла би відбутися.

На завершення аналізу проблем мотивації злочинної поведінки міліціонерів доречно зробити такий **висновок**, що наведена класифікація мотивів має певною мірою умовний характер і не охоплює всього різноманіття особистісних властивостей працівників, які зловживають службовим становищем. Можуть бути і перехідні типи у вигляді варіацій із названих. До того ж будь-яка класифікація не може бути придатною для всіх нюансів людської поведінки. Однак практична цінність типології полягає в тому, що вона інтегрує особистісні якості злочинця, відображає їх сутність і надає орієнтири для оперативної профілактичної роботи. Тим самим створюються умови для вивчення конкретної особи, оскільки у загальному більшою чи меншою мірою виявляється окреме і навпаки.

#### *Бібліографічні посилання*

1. Подільчак О.М. Мотивація злочинної поведінки та її значення у кримінологічних дослідженнях // Проблеми законності: Респ. межвідом. наук. зб. – 2002. – Вип. 54. – С. 150
2. Лунеев В.В. Мотивация преступного поведения. – М., 1991.
3. Асеев В.Г. Мотивация поведения и формирование личности. – М., 1976.
4. Парыгин Б.Д. Основы социально-психологической теории. – М., 1971.
5. Криминальная мотивация / Отв. ред. В.Н. Кудрявцев. – М., 1986.
6. Вермеш М. Основные проблемы криминологии. – М., 1978.
7. Кузнецова Н.Ф. Проблемы криминологической детерминации. – М., 1984.
8. Миньковский Т.М. Особенности расследования и судебного разбирательства дел о несовершеннолетних. – М., 1959.
9. Новаков О.С. Класифікація мотивів злочинної поведінки працівників міліції у сфері службової діяльності // Право і безпека. – 2002. – № 4. – С. 192-196.
10. Шнайдер Г.Й. Криминология. – М., 1994.
11. Алексеев А.М., Роша А.Н. Латентная преступность и эффективность правоохранительных органов // Вопросы борьбы с преступностью. – Вып. 19. – М., 1973. – С. 30-45.
12. Криминология: Учеб. для учеб. заведений МВД Украины / Под ред. В.Г. Лихолоба, В.П. Филонова. – К. – Донецк, 1997.
13. Pike M.S. The principles of policing. – Hong Kong, 1985.
14. Про наслідки перевірки роботи інспекції з особового складу УРОС УМВС України у Вінницькій області та покаранні винних: Наказ МВС України від 9 листопада 2003 р. № 772.
15. Про надзвичайну подію в УМВС України у Сумській області та покарання винних: Наказ МВС України від 16 серпня 2002 р. № 548.
16. Преступность и реформы в России / А.И. Долгова, В.А. Серебрякова и др.; НИИ проблем укрепления законности и правопорядка. – М., 1998.
17. Поклад В., Гнатенко Е. Некоторые проблемы права и правоохранительной деятельности в массовом сознании жителей г. Винницы. – Винница, 2002.
18. Організована злочинність в Україні / За ред. Ю.Ю. Кондратьєва. – К., 1999.

*Надійшла до редакції 29.02.2012*

**В.П. Ковальчук**  
начальник інституту  
(Львівський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 343.7

## ОСОБЛИВОСТІ ЗВІЛЬНЕННЯ ВІД КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ УЧАСНИКА ЗЛОЧИННОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ

Проаналізовано використання такого важливого інструменту протидії злочинності в сучасних умовах, як інститут звільнення від кримінальної відповідальності, при позитивній посткримінальній поведінці особи, яка вчинила злочин, передбачений ч. 1 ст. 255 Кримінального кодексу України.

**Ключові слова:** злочин, злочинна організація, кримінальна відповідальність, організатор злочинної організації.

The article analyses the use of such important instrument as contraction of crimes in modern conditions, as institute of avoiding the criminal responsibility with positive post criminal behavior of the person, who made the crime (as in p.1, art. 255 – the Criminal Code of Ukraine.

**Keywords:** crime, organized crime, criminal responsibility, the leader of criminal organization.

В статье анализируется использование такого важного инструмента противодействия преступности в современных условиях, как институт освобождения от уголовной ответственности, при положительном постпреступном поведении лица, совершившего преступление, предусмотренное ст. 255 УК Украины.

**Ключевые слова:** преступление, преступная организация, уголовная ответственность, организатор преступной организации.

**Постановка проблеми.** Інститут звільнення від кримінальної відповідальності у нинішній його редакції є однією з безсумнівних позитивних рис чинного Кримінального кодексу України, свідченням узгодженості його концепції із загальнолюдськими цінностями, міжнародно-правовими принципами і нормами, стандартами та вимогами Ради Європи та ОБСЄ у сфері охорони прав людини і громадянина, підтвердженням проголошених Конституцією України гарантій прав і свобод людини у нашій державі. Його сутність полягає в тому, що держава відмовляється від покладення на особу, яка вчинила злочин, витрат і обмежень особистого, майнового та іншого характеру, передбачених законом як покарання, у відповідь на бажану для суспільства її правомірну посткримінальну поведінку, яка має зводитися до дійового каяття, своєчасного відвернення, усунення або мінімізації суспільно небезпечних наслідків, повідомлення інформації про вчинений

злочин, необхідної для забезпечення його вчасного розкриття, швидкого, повного та неупередженого розслідування з тим, щоб кожний, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений і жодна особа не була піддана необґрунтованому процесуальному примусу, встановлення й усунення причин та умов, які сприяли вчиненню злочинного посягання тощо.

У загальній частині Кримінального кодексу України 1960 р. не містилося окремої, самостійної глави, норми якої визначали би правові підстави звільнення від кримінальної відповідальності. У Кримінальному кодексі України 1960 р. ці питання вирішувалися за правовими нормами, що були включені у главу п'яту Загальної частини про призначення покарання і про звільнення від покарання. Хоча й за тих часів за своїми правовими характеристиками інститут звільнення від кримінальної відповідальності та інститут звільнення від покарання суттєво відрізнялися не лише за колом учасників процесу, яким надавалося право приймати рішення про звільнення від кримінальної відповідальності чи покарання, а й за стадіями судочинства, у процесі яких дозволялося звільнення від кримінальної відповідальності або покарання. При цьому регламентації інституту звільнення від кримінальної відповідальності торкалися лише три статті глави п'ятої Загальної частини КК (проти шести стосовно звільнення від покарання): давність притягнення до кримінальної відповідальності (ст. 48), звільнення від кримінальної відповідальності і від покарання (ст. 50) та звільнення від кримінальної відповідальності із застосуванням заходів адміністративного стягнення, примусових заходів виховного характеру або громадського впливу (ст. 51).

Правом застосування наведених видів звільнення від кримінальної відповідальності крім судді були наділені прокурор, а також слідчий за згодою прокурора у випадках, передбачених Кримінально-процесуальним кодексом України (ст.ст. 7, 7<sup>2</sup>, 8-10 КПК України), що не узгоджувалося з проголошенням Конституцією України 1996 р. (ст. 62) принципу презумпції невинуватості, тобто з тим, що «підозрюваний, обвинувачений, підсудний може бути визнаний винуватим у вчиненні злочину і покараний лише за умови, що його вина буде доведена в передбаченому законом порядку і встановлена обвинувальним вироком суду» [1, с. 300], оскільки «притягнення особи як обвинуваченого, затвердження прокурором обвинувального висновку на стадії досудового слідства, попередній розгляд кримінальної справи суддею не вирішують наперед визнання його винуватим у вчиненні злочину» [1, с. 300].

Наведені та інші прорахунки і прогалини інституту звільнення від кримінальної відповідальності ставали перешкодою у правозасто-

совній діяльності, сприяли порушенням законності, викликали справедливі зауваження з боку юристів-практиків і науковців, зумовлювали жваві дискусії у пресі тощо.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Звільненню від кримінальної відповідальності при позитивній посткримінальній поведінці особи, яка вчинила злочин, передбачений ч. 1 ст. 255 КК України, в науці кримінального права приділяється підвищена увага. Великий вклад у наукову розробку відповідної проблеми внесли Ю.В. Баулін, А.А. Вознюк, П.В. Хряпінський, В.В. Українець та інші. Проте не всі аспекти звільнення від кримінальної відповідальності вивчені достатньо повно. Існує необхідність їх вивчення з урахуванням сьогоденного рівня наукових знань.

**Мета** дослідження – вивчення стану спеціального виду звільнення від кримінальної відповідальності, виявлення недоліків у загальній правовій регламентації інституту звільнення від кримінальної відповідальності та окремих видів такого звільнення згідно з ч. 2 ст. 255 КК України, на цій основі запропонувати своє вирішення цієї проблеми, так як на сьогодні відсутні комплексні монографічні праці, спеціально присвячені цьому кримінально-правовому інституту.

**Виклад основного матеріалу.** У прийнятому Верховною Радою України 5 квітня 2001 р. новому Кримінальному кодексі України (набрав чинності з 1 вересня того ж року), підґрунтям якого стали Конституція України та загальноновизнані принципи і норми міжнародного права та який відобразив наявні на той час досягнення науки кримінального права, багато питань інституту звільнення від кримінальної відповідальності знайшли логічну розв'язку. Загалом вони зводяться до такого: насамперед, уперше в історії кримінального законодавства України проведена чітка класифікація злочинів залежно від ступеня їх тяжкості на злочини невеликої тяжкості, середньої тяжкості, тяжкі та особливо тяжкі (замість поділу злочинів за КК України 1960 р. на тяжкі злочини, тобто такі умисні діяння, що являють підвищену суспільну небезпеку, та злочини, які не являють великої суспільної небезпеки). Залежно від віднесення злочину до тієї чи іншої категорії визначені кримінально-правові наслідки його вчинення (застосування судом до осіб, визнаних винними у вчиненні злочину, конкретних видів покарань у межах, встановлених статтею закону, яка передбачає відповідальність за вчинений злочин, і звільнення окремих з них від кримінальної відповідальності у випадках, передбачених КК України). По-друге, новим КК України передбачена сувора відповідальність за вчинення тяжких і особливо тяжких злочинів та надана можливість застосування до осіб, що вчинили злочини середньої тяжкості та невеликої тяжкості, покарань, не пов'язаних із позбавленням волі, а також звільнення від кримінальної відповідальності. По-третє, у Зага-

льній частині КК з'явився самостійний розділ, дев'ятий («Звільнення від кримінальної відповідальності»), присвячений загальним положенням, правовим підставам та видам звільнення від кримінальної відповідальності (ст.ст. 44-49 КК). Доповненнями до цього розділу є положення, закріплені у: а) ч. 1 ст. 97 КК – щодо підстав звільнення неповнолітніх від кримінальної відповідальності (із застосуванням примусових заходів виховного характеру); б) ч. 1 і 2 ст. 106 КК – щодо підстав звільнення неповнолітніх від кримінальної відповідальності у зв'язку із закінченням строків давності. По-четверте, у КК України 2001 р. наведений вичерпний перелік загальних видів звільнення від кримінальної відповідальності; при цьому: а) успадковано від КК України 1960 р. такі загальні підстави та види, як звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з передачею особи на поруки (ст. 47), із зміною обстановки (ст. 48), із закінченням строків давності (ст. 49) та із застосуванням до неповнолітнього примусових заходів виховного характеру (ч.1 ст. 97); б) передбачено такі нові підстави звільнення від кримінальної відповідальності осіб, що вчинили злочини невеликої тяжкості та середньої тяжкості, як у зв'язку з дійовим каяттям (ст. 45) та примиренням винного з потерпілим (ст. 46); в) виключено випадки звільнення від кримінальної відповідальності із застосуванням заходів адміністративного стягнення (п. 1 ч. 1 ст. 51 КК України 1960 р.) або з передачею матеріалів справи на розгляд товариського суду (п. 2 ч. 1 ст. 51 КК України 1960 р.). По-четверте, визначальними при поділі загальних видів звільнення від кримінальної відповідальності на обов'язкові (імперативні) та факультативні (дискреційні) виступають ступінь тяжкості вчиненого особою злочину і позитивна посткримінальна її поведінка або посткримінальна обстановка чи можливість виправлення неповнолітнього без застосування покарання. Наприклад, обов'язковому звільненню від кримінальної відповідальності підлягає особа, яка вперше вчинила злочин невеликої тяжкості, якщо вона після вчинення злочину щиро покаялась та активно сприяла розкриттю злочину тощо (ст. 45) або примирилася з потерпілим та відшкодувала завдані нею збитки чи усунула заподіяну шкоду (ст. 46). Або те, що до особи, яка вперше вчинила злочин невеликої або середньої тяжкості, можуть бути застосовані такі види звільнення від кримінальної відповідальності: а) з передачею особи на поруки колективу підприємства, установи чи організації за їхнім клопотанням, якщо вона після вчинення злочину щиро покаялась та протягом року з дня передачі її на поруки виправдає довіру колективу тощо (ст. 47 КК); б) у зв'язку із зміною обстановки, якщо буде визнано, що на час розслідування або розгляду справи в суді внаслідок зміни обстановки вчинене нею діяння втратило суспільну небезпечність або ця особа перестала бути суспільно небезпечною (ст. 48). Навпро-

ти, неповнолітнього може бути звільнено від кримінальної відповідальності лише за умови вчинення ним вперше злочину невеликої тяжкості та визнання можливим його виправлення без застосування покарання із обов'язковим застосуванням до нього примусових заходів виховного характеру, передбачених ч. 2 ст. 105 КК (ч. 1 ст. 97). Виняток із наведених правил становить обов'язкове звільнення від кримінальної відповідальності осіб, що вчинили злочини невеликої тяжкості, середньої тяжкості та тяжкі злочини, у зв'язку із закінченням строків давності (ч. 1 ст. 49). По-п'яте, законодавцем диференційовано вирішено питання щодо звільнення особи від кримінальної відповідальності в разі вчинення нею тяжкого чи особливо тяжкого злочину. За загальним правилом, встановленим частиною першою статті 49 КК, така особа звільняється від кримінальної відповідальності, якщо з дня вчинення нею злочину і до дня набрання вироку законної сили минули: а) десять років – у разі вчинення тяжкого злочину; б) п'ятнадцять років – у разі вчинення особливо тяжкого злочину. Разом з тим давність не застосовується у разі вчинення особливо тяжких злочинів проти миру та безпеки людства, передбачених у ст. 437-439 і ч. 1 ст. 442 КК, та носить дискреційний характер, тобто питання про застосування строків давності вирішується судом у разі вчинення особливо тяжкого злочину, за який згідно із законом може бути призначено довічне позбавлення волі. По-шосте, спеціальні підстави обов'язкового звільнення від кримінальної відповідальності передбачені у шістнадцяти статтях Особливої частини КК (ч. 2 ст. 111, ч. 2 ст. 114, ч. 3 ст. 175, ч. 4 ст. 212, ч. 4 ст. 212<sup>1</sup>, ч. 2 ст. 255, ч. 2 ст. 258<sup>3</sup>, ч. 6 ст. 260, ч. 3 ст. 263, ч. 4 ст. 289, ч. 4 ст. 307, ч. 4 ст. 309, ч. 4 ст. 311, ч. 5 ст. 321, ч. 3 ст. 369 та ч. 4 ст. 401).

Поряд із цим десятирічний термін практичного застосування КК України 2001 р., а також результати численних цілеспрямованих теоретичних досліджень виявили певні недоліки у загальній правовій регламентації інституту звільнення від кримінальної відповідальності та окремих видів такого звільнення. Наприклад, П.В. Хряпінський обґрунтовано доводить, що на «імідж» звільнення від кримінальної відповідальності не лише на фаховому, але й на побутовому рівнях негативно впливає така досить поширена загальна передумова звільнення, як вчинення того чи іншого злочину «вперше», за якої одна й та сама особа фактично може бути звільнена від кримінальної відповідальності необмежену кількість разів. На думку автора, це стало можливим у зв'язку з тим, що, як зазначає Ю.В. Баулін [2, с. 128], на законних підставах особою, яка вчинила злочин вперше, вважається така, що: 1) раніше взагалі не вчиняла будь-яких злочинів; 2) раніше вчиняла злочин, судимість за який було знято або погашено в установленому законом порядку; 3) вчинила новий злочин після звільнення її від



кримінальної відповідальності в порядку, передбаченому ст. 45, 46, 47, 48, 49, 86, 87, ч.1 ст. 97 або 106 КК. Одночасно звертається увага на необхідність переосмислення і, відповідно, поширення передумови звільнення від кримінальної відповідальності неповнолітніх, оскільки декларативність і непослідовність вітчизняного законодавця у підходах до звільнення неповнолітніх від кримінальної відповідальності виявляється щонайменше у таких аспектах. По-перше, передумови звільнення неповнолітніх є ідентичними з передумовами звільнення стосовно повнолітніх, що не свідчить про привілейоване чи хоча б поблажливе ставлення до неповнолітніх осіб. По-друге, підстави звільнення від кримінальної відповідальності неповнолітніх не містять визначеної позитивної посткримінальної поведінки, розмиті та неконкретизовані. По-третє, звільнений від кримінальної відповідальності неповнолітній звільнений від покарання за такий самий злочин тощо. У зв'язку з наведеним висловлена й така думка, що примусові заходи виховного характеру, які застосовують до звільнених від кримінальної відповідальності неповнолітніх, мають відрізнятися від таких самих заходів при звільненні від покарання [3, с. 171-173].

Перш за все зазначимо, що згідно з ч. 2 ст. 255 КК звільняється від кримінальної відповідальності особа, крім організатора або керівника злочинної організації, за вчинення злочину, передбаченого ч. 1 ст. 255, якщо вона добровільно заявила про створення злочинної організації або участь у ній та активно сприяла її розкриттю.

Отже, умовою (передумовою) застосування ч. 2 ст. 255 КК, тобто звільнення особи від кримінальної відповідальності, є наявність у її діях складу злочину, передбаченого ч. 1 ст. 255 КК. Але у тій же ч. 2 ст. 255 КК зазначено виняток, що звільненню від відповідальності не підлягають організатор та керівник злочинної організації. Тобто звільненню від кримінальної відповідальності на підставі ч. 2 ст. 255 КК підлягає особа, якщо об'єктивна сторона вчиненого нею злочину виражена в одній із таких альтернативних форм: 1) участь у злочинній організації; 2) участь у злочинах, вчинюваних такою організацією; 3) організація зустрічі (сходки) представників злочинних організацій або організованих груп для розроблення планів і умов спільного вчинення злочинів, матеріального забезпечення злочинної діяльності чи координації дій об'єднаних злочинних організацій або організованих груп; 4) керівництво цією зустріччю (сходкою); 5) сприяння такій зустрічі (сходці). Разом з тим такий висновок підданий обґрунтованій критиці Ю.В. Бауліним. Ще у 2004 р. науковець звернув увагу на те, що буквально тлумачення ч. 2 ст. 255 КК може привести до висновку, що передумовою звільнення особи від кримінальної відповідальності є вчинення будь-якого із зазначених у ч. 1 ст. 255 КК видів злочинних діянь. Навпроти, систематичне тлумачення ч. 1 та ч. 2 ст. 255 КК дозволило Ю.В. Бауліну об-

межити зазначену передумову кількома ознаками. Перш за все акцентується на тому, що назва ст. 255 КК «створення злочинної організації» є значно вужчою, ніж її зміст, оскільки ч. 1 ст. 255 КК передбачає, по суті, два види злочину: перший – це створення злочинної організації з метою вчинення тяжкого чи особливо тяжкого злочину, керівництво такою організацією, або участь у ній, або участь у злочинах, вчинюваних такою організацією, саме з урахуванням форм об'єктивної сторони зазначеного виду злочину А.А. Вознюк вважає, що учасником організованої групи чи злочинної організації слід визнавати особу, яка створила, брала участь у створенні чи вступила до них і самостійно або у співучасті з іншими особами бере участь у злочинах, учинених такими об'єднаннями [4, с. 12]. Другий – це організація, керівництво чи сприяння зустрічі (сходці) представників злочинних організацій або організованих груп для розроблення планів і умов спільного вчинення злочинів, матеріального забезпечення злочинної діяльності чи координації дій об'єднань злочинних організацій або організованих груп. На підставі наведеного Ю.В. Баулін цілком обґрунтовано припускає, що другий вид злочину може бути не пов'язаний із створенням та діяльністю злочинної організації [2, с. 237]. На підтвердження цього наведемо те, що суб'єктами другого виду злочину за законодавчим визначенням можуть бути організатор та керівник відповідної зустрічі (сходки), а також особа, яка сприяла такій зустрічі (сходці). Але при цьому слід врахувати, що у ч. 1 ст. 255 КК не йдеться про який-небудь безпосередній протиправний зв'язок організатора, керівника чи особи, яка сприяла зустрічі/сходці, із конкретними злочинними організаціями або організованими групами, тобто вони з об'єктивних причин не можуть повідомити яку-небудь інформацію про створення або функціонування конкретної злочинної організації. Навпроти, вони володіють інформацією про конкретних учасників злочинних груп/злочинних організацій, результативність проведення конкретної зустрічі/сходки, що також має неабияке значення у протидії організованій злочинності. Разом з тим безпосередніми учасниками такої зустрічі/сходки є саме представники конкретних злочинних організацій або організованих груп, тобто особи, що володіють достатньою інформацією про функціонування та злочинну діяльність певних злочинних формувань, але, на жаль, законодавець не передбачив можливості притягнення їх до кримінальної відповідальності за участь у подібних зустрічах/сходках. Наведене, на нашу думку, є додатковою аргументацією на користь пропозиції вітчизняних науковців щодо необхідності передбачити у ст. 255 КК кримінальну відповідальність за участь у зустрічі (сходці) представників злочинних організацій чи організованих груп із одночасним віднесенням зазначеної форми об'єктивної сторони злочину до передумов звільнення від кримінальної відповідальності.

Розглядаючи інші правові елементи досліджуваного виду звільнення від кримінальної відповідальності, слід погодитися із висловленою в юридичній літературі думкою щодо сутності підстав спеціального звільнення від кримінальної відповідальності учасника злочинної організації. Ними визнається відповідальність фактичних обставин справи умовам, описаним у заохочувальній кримінально-правовій нормі, тобто у ч. 2 ст. 255 КК. Заслуговує на підтримку й визнання матеріально-правовою підставою такого звільнення заохочувальної кримінально-правової норми, закріплення у ч. 2 ст. 255 КК, а фактичною – злочин і позитивна посткримінальна поведінка. Разом з тим викликає заперечення твердження, що спеціальними підставами є доцільність та обґрунтованість звільнення від кримінальної відповідальності учасника злочинної організації у зв'язку з важливістю та необхідністю результатів його позитивної посткримінальної поведінки як для держави в цілому, так і для окремих її громадян [5].

Перш ніж піддати науковому аналізу законодавчі визначення та теоретичні умовиводи науковців щодо підстав звільнення від кримінальної відповідальності на підставі ч. 2 ст. 255, зауважимо, що згідно з цією ж ч. 2 ст. 255 КК звільняється від кримінальної відповідальності особа, крім організатора або керівника злочинної організації, за вчинення злочину, передбаченого частиною першою цієї статті, якщо вона добровільно заявила про створення злочинної організації або участь у ній та активно сприяла її розкриттю. Тобто винна у вчиненні злочину, передбаченого ч. 1 ст. 255 КК, особа (крім організатора або керівника злочинної організації) звільняється від кримінальної відповідальності за наявності у її позитивній посткримінальній поведінці сукупності таких двох підстав: 1) повідомлення про створення злочинної організації або участь у ній; 2) активне сприяння розкриттю такої злочинної організації.

На нашу думку, нормативне визначення першої підстави (заява/повідомлення особи про створення злочинної організації) є не зовсім вдалою, навіть якщо порівняти її з підставами звільнення від кримінальної відповідальності за вчинення інших злочинів проти громадської безпеки. Наприклад, учасник терористичної групи чи терористичної організації звільняється від кримінальної відповідальності на підставі ч. 2 ст. 258<sup>3</sup> КК, якщо він добровільно повідомив про відповідну терористичну діяльність тощо. За таких умов вважали би за необхідне цю підставу звільнення від кримінальної відповідальності учасника злочинної організації викласти в такій редакції: «повідомлення про створення злочинної організації, участь у ній та злочинну діяльність такого угруповання». Тим більше що саме такий зміст щодо поняття злочинної діяльності вкладають юристи-науковці, слухно вважаючи, що повідомлення про створення злочинної організації має бути

достатньо повним, стосуватися не лише факту створення організації, а й інших обставин, пов'язаних з організованою злочинною діяльністю, – про місцезнаходження, склад учасників, керівництво, методи діяльності, прийоми конспірації, зв'язки, свою роль в ній, вчинені злочини тощо [2, с. 239], тобто ідеться про широке тлумачення поняття «створення злочинної організації», що також підтверджує необхідність доповнення змісту аналізованої підстави вказівкою на повідомлення інформації про конкретну злочинну діяльність угруповання. Одночасно зауважимо й таке. Однією із форм об'єктивної сторони злочину, передбаченого ч. 1 ст. 255 КК, є участь у злочинах, вчинюваних злочинною організацією. З цього приводу в юридичній літературі обґрунтовано зазначається, що «участь у злочинах, вчинюваних злочинною організацією, має місце й тоді, коли особа не брала участі у створенні злочинної організації, не вступала до цієї організації, не є її учасником, але взяла безпосередню участь у злочині, скоєному злочинною організацією, тобто була співвиконавцем її злочину» [4, с. 903]. Отже, вважаємо, що підлягає звільненню від кримінальної відповідальності й та особа, яка добровільно заявила про свою участь у вчиненні злочину (злочинів) злочинною організацією. При цьому зазначимо, що такий висновок з нинішньої редакції ч. 2 ст. 255 КК безпосередньо не впливає. На нашу думку, така правова прогалина може бути усунена шляхом нормативного визначення запропонованого науковцями поняття учасника злочинної організації із включенням до нього також особи, яка лише брала участь у злочинах, вчинених (злочині, вчиненому) злочинною організацією, та передбаченням у ч. 2 ст. 255 КК, що зміст повідомлення може охоплювати й лише інформацію про вчинення злочину (вчинені злочини) злочинною організацією.

Не викликає труднощів тлумачення словосполучення «участь у злочинній організації», під яким слід розуміти найрізноманітніші дії особи, яка вступила (увійшла) до злочинної організації, спрямовані на забезпечення функціонування злочинної організації та забезпечення її злочинної діяльності. Як вже зазначалося, повідомлення/заява особи про створення злочинної організації або участь у ній має бути добровільною, тобто такі дії мають вчинятися із власної волі і за усвідомлення об'єктивної можливості брати участь у діяльності злочинної організації. Але у нормативному визначенні аналізованої підстави не згадується про мотиви вчинення таких дій, що дозволяє науковцям припустити можливість повідомлення відповідної інформації з різних мотивів, починаючи від самого благородного/шляхетного (скажімо, сприяння правоохоронним органам у протидії організованій злочинності) і до самого неблагородного/низинного (просто уникнути кримінальної відповідальності). З урахуванням наведеного вважали би за можливе вираховування мотиву такого повідомлення при вирішенні

питання про звільнення учасника злочинної організації від кримінальної відповідальності.

Наступним недоліком аналізованої норми про звільнення учасника злочинної організації від кримінальної відповідальності є безадресність повідомлення винної особи про створення злочинної організації або участь у ній всупереч іншим спеціальним нормам про звільнення від кримінальної відповідальності за вчинення деяких злочинів проти громадської безпеки, якими передбачено повідомлення певної інформації конкретним державним органам. Наприклад, за ч. 2 ст. 258<sup>3</sup> КК звільняється від кримінальної відповідальності учасник терористичної групи чи терористичної організації, який добровільно повідомив правоохоронний орган про відповідну терористичну діяльність. Або за ч. 6 ст. 260 КК підставою звільнення від кримінальної відповідальності особи, яка перебувала в складі не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань, за створення таких формувань або участь у їх діяльності (ч. 1 і 2 ст. 260 КК) є, поряд із її добровільним виходом з такого формування, й повідомлення про існування такого формування органів державної влади чи органів місцевого самоврядування. На думку окремих науковців, добровільне повідомлення винної особи (про функціонування злочинної організації та її злочинну діяльність) має бути адресовано органу дізнання, дізнавачу, слідчому, прокурору, судді або суду. З урахуванням наведеного вважаємо за необхідне доповнити ч. 2 ст. 255 КК вказівкою на те, що відповідне повідомлення учасника злочинної організації має бути адресоване судовим або правоохоронним органам, тобто органам, наділеним правом порушення кримінальної справи, оскільки, як зазначається в юридичній літературі, «лише в цьому випадку можна сподіватися на найбільш компетентну оцінку повідомленої особою інформації та швидке реагування на неї» [6, с. 92].

Серед науковців-юристів немає однастайності щодо моменту надходження до судового чи правоохоронного органу добровільного повідомлення стосовно функціонування злочинної організації чи її злочинної діяльності. Наприклад, висловлюється думка, що така інформація має надходити до правоохоронного органу до порушення кримінальної справи проти конкретної особи [7, с. 167]. Якщо виходити з того, що особа повинна активно сприяти встановленню факту створення злочинної організації та її функціонування, то вважаємо, що така інформація має бути повідомлена винною особою у будь-який час, але до завершення досудового розслідування.

Іншою підставою звільнення учасника злочинної організації від кримінальної відповідальності законодавцем визнано активне сприяння винною особою розкриттю такої злочинної організації. На нашу думку, зміст таких дій винної особи та їх спрямованість визначені не

досить вдало, хоча би й у порівнянні із позначенням спрямованості дій осіб, які підлягають звільненню від кримінальної відповідальності за вчинення інших злочинів проти громадської безпеки (наприклад, згідно з ч. 2 ст. 258<sup>3</sup> КК від учасника терористичної групи чи терористичної організації вимагається, щоб він сприяв правоохоронним органам у припиненні відповідної терористичної діяльності або розкритті злочинів, вчинених у зв'язку із створенням або діяльністю такої групи чи організації). На нашу думку, така нормативна неточність призводить до не зовсім вірного тлумачення визначення «розкриття злочинної організації». Наприклад, в одному з літературних джерел замість тлумачення цього визначення міститься посилання, що «про активне сприяння розкриттю злочинної організації див. коментар до п. 1 ч. 1 ст. 66» [7, с. 904]. Хоча у коментарі до п. 1 ч. 1 ст. 66 КК даються пояснення щодо поняття активного сприяння розкриттю злочину, яке виражається у добровільній, у будь-якій формі, допомозі правоохоронним органам у розкритті злочину (повідомлення про обставини, які мають суттєве значення для розслідування справи і не були відомі правоохоронним органам, викриття інших співучасників і їхньої ролі у вчиненому, передача речових доказів або повідомлення про їх місце знаходження та надання інших важливих даних стосовно вчиненого злочину). Вважаємо, що особа має сприяти у розкритті та розслідуванні факту створення та існування злочинної організації, а також її злочинної діяльності.

Отже, важко погодитись із встановленими спеціальними підставами та обов'язковим характером звільнення від кримінальної відповідальності особи, крім організатора або керівника злочинної організації, за вчинення злочину, передбаченого ч. 1 ст. 255 КК України. По-перше, зазначена особа за наявності спеціальних підстав підлягає обов'язковому звільненню від кримінальної відповідальності без врахування суб'єктивного ставлення винної особи до вчиненого злочину (шкодує чи ні про вчинене, негативно оцінює злочин тощо), факту вчинення злочинів неодноразово, ступеня їх тяжкості, наявності непогашеної чи не знятої судимості і т. ін. По-друге, слід враховувати і те, що в нашій державі забезпечення прав і свобод людини і громадянина переважно зорієнтоване на захист прав обвинувачених і підсудних, поліпшення умов відбування покарання засуджених (норма, що закріплена у ч. 2 ст. 255 КК України, є підтвердженням цього). По-третє, визнаючи наявність труднощів та складнощів у роботі оперативних підрозділів правоохоронних органів з розкриття та викриття протиправної діяльності злочинних угруповань, не слід забувати про цільове призначення таких підрозділів, професійну оснащеність оперативно-розшуковими прийомами, засобами і т. ін.

**Висновки.** На наше переконання, вирішення цієї проблеми мож-

ливе такими шляхами. По-перше, диференціації кримінального покарання за: а) створення злочинної організації з метою вчинення тяжкого чи особливо тяжкого злочину або керівництво такою організацією; б) участь у злочинній організації або участь у злочинах, вчинюваних такою організацією; в) організацію зустрічі (сходки) представників злочинних організацій або організованих груп для розроблення планів і умов спільного вчинення злочинів, матеріального забезпечення злочинної діяльності чи координації дій об'єднань злочинних організацій або злочинних груп, керівництво цією зустріччю (сходкою) та участі у такій зустрічі (сходці). Вважаємо, що подібна диференціація сприятиме більш об'єктивному визначенню ступеня суспільної небезпечності, а отже, ступеня тяжкості кожної з виділених груп альтернативних форм об'єктивної сторони аналізованого злочину та розробленню більш різноманітних та соціально справедливих спеціальних підстав звільнення від кримінальної відповідальності винних осіб.

По-друге, встановлення спеціальних підстав, у т.ч. умовних, звільнення винних осіб від кримінальної відповідальності окремо за кожною із зазначених груп форм об'єктивної сторони аналізованого злочину не лише з урахуванням зізнання у вчиненні злочину й сприяння у його розкритті (розслідуванні), а також ставлення особи до факту вчинення злочину та інших кримінологічно значимих ознак її характеристики.

По-третє, надання такому спеціальному виду звільнення від кримінальної відповідальності факультативного (дискреційного) характеру, тобто віднесення вирішення питання щодо його застосування на розсуд суду.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Кримінальне право України: Загальна частина: Підруч. для студ. юрид. спец. вищ. закладів освіти / М.І. Бажанов, Ю.В. Баулін, В.І. Борисов та ін.; За ред. професорів М.І. Бажанова, В.В. Сташиса, В.Я. Тація. – К. – Харків, 2002.
2. Зелінський А.Ф., Коржанський М.Й. Корислива злочинна діяльність. – К., 1998.
3. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України / За ред. П.П. Андрушка, В.І. Гончаренка, Є.В. Фесенка. – 2-е вид., перероб. та доп. – К., 2008.
4. Про практику розгляду судами кримінальних справ про злочини, вчинені стійкими злочинними об'єднаннями: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 23 грудня 2005 р. № 13 // Вісник Верховного Суду України. – 2006. – №1 (65).
5. Сакало В.О. Тактика злочинної діяльності: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. – К., 2002.
6. Карпов Н.С. Злочинна діяльність: Монографія. – К., 2004.

*Надійшла до редакції 28.02.2012*

К.М. Плутицька

аспірант

(Запорізький національний університет)

УДК 343.221:343.545

## ТИПОЛОГІЯ ЗЛОЧИНЦІВ, ЯКІ ВЧИНИЛИ ПРИМУШУВАННЯ ДО ВСТУПУ В СТАТЕВИЙ ЗВ'ЯЗОК

У статті наведено типологію злочинців, які вчинили примушування до вступу в статевий зв'язок, надано характеристику визначеним типам злочинців.

*Ключові слова:* типологія, особа злочинця, особа, яка вчинила примушування до вступу в статевий зв'язок.

В статье приводится типология преступников, которые совершили принуждение к вступлению в половую связь, а также дается характеристика указанным типам преступников.

*Ключевые слова:* типология, лицо преступника, лицо, которое совершило принуждение к вступлению в половую связь.

In the article the typology of criminals who accomplished forcing to entering into sexual connection are brought. Description over to types of criminals is brought.

*Keywords:* typology, person of criminal, person which accomplished forcing to entering into sexual connection.

**Постановка проблеми.** Розроблення типології злочинців є одним із методологічних принципів аналізу особистості [2, с. 4]. Саме типологія є тією основою, на якій будується методика прогнозування індивідуальної злочинної поведінки і застосування диференційованих й індивідуалізованих заходів із запобігання злочинності [1, с. 152]. Типологія дозволяє глибше охарактеризувати різний контингент злочинців, оскільки ґрунтується на істотних ознаках, причинно пов'язаних із злочинною поведінкою. Вона фіксує закономірності, які є логічним підсумком соціального розвитку особи, особистісною причиною вчинення злочину.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** У кримінологічній літературі можна зустріти багато варіантів типології злочинця. Так, проблематикою загальної типології злочинців займалися такі науковці, як І. Даньшин, О. Джужа, А. Ковальов, Н. Кузнецова, А. Сахаров та ін. Багато науковців присвятили свою увагу питанню типології сексуальних злочинців, серед них: Ю. Алфьоров, Ю. Антонян, А. Баронін, Г. Васильченко, В. Голубєв, Д. Ісаєв, Ю. Кудряков, А. Лукаш, Дж. Меролла, І. Малкіна-Пих, Ю. Решетняк, Ю. Самойлов, Д. Скаллі, Е. Центров, О. Синєокий, Р. Хейзелвуд, Є. Чорносвітов та ін. Типології, розроблені даними авторами, безсумнівно, корисні, практичні, їх теоретична значимість визнана фахівцями-кримінологами. Однак вони спрямова-



ні на гвалтівників, злочинців, які вчинили сексуальні злочини проти малолітніх та/або неповнолітніх, а типології осіб, які вчинюють примушування до вступу в статевий зв'язок, дотепер немає.

**Метою** статті є розроблення типології злочинців, які вчиняють саме примушування до вступу в статевий зв'язок, та надання їм характеристики.

**Виклад основного матеріалу.** На основі проведеного нами дослідження (вивчення судових рішень, кримінальних справ, анкетування, інтерв'ювання пересічних громадян та працівників правоохоронних органів) ми розділили осіб, які вчинили примушування до вступу в статевий зв'язок, на чотири групи, в кожній з яких виділили два типи злочинців. Ці типи являють собою своєрідні полюси (крайні прояви) групи, тобто всередині групи ми допускаємо існування проміжних типів.

Перша група поділяється за критерієм таємності дій злочинця на «осіб, які вчиняють примушування до вступу в статевий зв'язок при свідках» та «осіб, які вчиняють примушування до вступу в статевий зв'язок без свідків»:

- особа, яка вчиняє примушування до вступу в статевий зв'язок при свідках, не приховує своєї відверто-, інколи навіть агресивно-сексуальної поведінки. Вона досить відверта у своїх пропозиціях (погрозах) та може привселюдно глумитися над обраними жертвами. Така особа прагне бути в центрі уваги, бажає здаватися більш мужньою і пишається своєю впливовістю;

- особа, яка вчиняє примушування до вступу в статевий зв'язок без свідків, зацікавлена у збереженні своєї гарної репутації, зазвичай справляє враження стриманої та консервативної особи. Однак коли вона знаходиться віч-на-віч зі своєю жертвою, її поведінка різко змінюється, і жертва опиняється у стані сексуальної конфронтації без змоги надати докази вчиненого проти неї злочину.

Друга група за критерієм ставлення до наслідків своїх дій поділяється на «недоторканих» та «ризикуючих»:

- «недоторканий» – особа, яка не звертає уваги на наслідки своїх дій. Недоторканий вважає, що повністю контролює ситуацію, живе з відчуттям вседозволеності і не боїться настання кримінальної відповідальності. Він відверто розповідає про вчинені ним примушування до вступу в статевий зв'язок і розглядає це як виклик системі;

- «ризикуючий» – боїться кримінальної відповідальності і усвідомлює, що вчиняє аморальну, суспільно небезпечну дію. Саме цей тип схильний покладати провину за вчинений злочин на жертву, називаючи її спокусницею (спокусником).

Третя група виділена за критерієм активності дій осіб, які вчиняють примушування до вступу в статевий зв'язок, і має своїми «полюсами» «активних ініціаторів» та «пасивних ініціаторів»:

- «активний ініціатор», використовуючи службову або матеріаль-

ну залежність жертви, примушує її до вступу в статевий зв'язок шляхом погроз настання для неї несприятливих наслідків або прямо пропонує їй допомогу в просуванні по службі або іншу матеріальну вигоду, але у разі відмови погрожує звільненням або іншими репресивними діями;

- «пасивний ініціатор» приділяє «особливу» увагу підлеглим або іншим особам, які є службово або матеріально залежними від нього. Пасивний ініціатор фліртує, робить компліменти, запрошує на побачення і натякає на своє бажання вступити в сексуальні стосунки, але не робить першої відкритої сексуальної пропозиції. Він навмисно створює гнітючу атмосферу очікування фізичної близькості. Це дає йому підставу стверджувати, що жертва ініціювала початок сексуальних стосунків. Разом з тим нерівний розподіл влади в такого роду стосунках створює сильний психічний тиск на залежну особу і змушує її відчувати страх настання негативних наслідків у випадку відмови від вступу в статевий зв'язок (особливо це стосується сексуальних зв'язків між викладачем та студентом, вчителем та учнем). Зазвичай «пасивний ініціатор» наполегливо та аргументовано доводить відсутність події злочину, обвинувачуючи жертву. Інакше кажучи, такий тип розглядає себе як жертву помсти, шантажу або просто непорозуміння.

Четверта група за критерієм ставлення до жертви поділяється на «донжуанів» та «закоханих»:

- «дон Жуан» у першу чергу цікавиться кількістю отриманих ним «перемог», а залежність потерпілої особи виступає лише як один з засобів здійснення впливу на волю особи. Він не розглядає вчинені ним дії як злочин і розцінює сексуальні стосунки лише як фізіологічний акт без натяку на духовну близькість. «Донжуан» обмежується одноразовими актами задоволення статевої пристрасті і після цього залишає жертву у спокої. У випадку відмови жертви від вступу в статевий зв'язок розцінює це як особисту образу і обов'язково приводять свої погрози у дію;

- «закоханий» при вчиненні тиску на волю жертви починає відчувати любов до неї. Жертва спочатку привертає увагу злочинця саме тим, що є залежною від нього. «Закоханий» поряд зі своєю жертвою почуває себе більш сильним і впливовим, ніж він є насправді. Він бажає бути наставником, який управляє, направляє свою жертву. У багатьох випадках такий тип злочинця не задоволений своїм статусом у рамках своєї організації, установи, підприємства, а стосунки з підлеглими є панацеєю від цього, допомагають зміцнити свою самоповагу.

Зазначені типи перетинаються один з одним, доповнюють один одного. Так, «особа, яка вчиняє примушування до вступу в статевий зв'язок при свідках» може представляти типи «недоторканного» та «активного ініціатора» або «особа, яка вчиняє примушування до вступу в статевий зв'язок без свідків» у той же час може бути «пасивним ініціатором» та/ або «закоханим».

Окрім зазначених чотирьох груп, ми пропонуємо поділити осіб, які вчиняють примушування до вступу в статевий зв'язок, ще на кілька типів залежно від їх способу дій. Як і вищезгадані групи, ці типи не є взаємо-виключними. Одному злочинцю можуть бути властиві декілька типів відразу або один тип поведінки особи може згодом змінитися на інший.

1. «Владна особа». Така особа відверто демонструє свою владу, наполягаючи на сексуальних послугах в обмін на вигоди, у яких у випадку незгоди вона може відмовити, наприклад: одержання або збереження робочого місця, затвердження проекту, підвищення, просування по службі, видача якогось розпорядження й т. ін. Цей тип може обіцяти як поліпшити, так і погіршити ситуацію, у якій знаходиться залежна особа. Спосіб дій «владної особи» відрізняється надзвичайним зловживанням владою й довірою залежної особи.

2. «Радник». Така особа намагається стати наставником для своєї жертви, маскуючи свої сексуальні наміри під особистою, професійною або академічною увагою. Цей тип у першу чергу звертає увагу на тих підлеглих або студентів, які знаходяться у скрутному становищі або переживають важкий період у своєму житті. «Радник» може збирати інформацію про інтереси своїх жертв, їх вразливі місця, про їх знання та досвід у сексуальній сфері, для того щоб краще орієнтуватися у потребах жертви. Наприклад, може виступати як посередник у стосунках між жертвою та її друзями або членами родини, колегами. Намагається завоювати довіру своєї жертви. «Радник», як правило, раціоналізує свої наміри, стверджуючи, що це його обов'язок – «направляти» свою жертву до її повного розвитку, навіть з погляду сексуальності й сексуального досвіду. Звичайно, час від часу така особа нагадує своїй жертві про її залежність, безпомічність. «Радники» часто зустрічаються у сфері освіти та у злочинних угрупованнях, які займаються порнобізнесом та/або утримують місця розпусти.

3. «Член групи». Цей тип особи зустрічається у молодих (за віком) трудових колективах. Метою примушування до вступу в статевий зв'язок є приниження жертви. У цьому випадку новий член трудового колективу стає «ізгоєм», над яким глузує весь інший колектив. Таку жертву намагаються вижити з роботи, відпускаючи непристойні жарти на її адресу, а керівник робочої ланки (наприклад, майстер робочої бригади) пропонує або вступити з ним (або с кимось іншим з трудового колективу) у статевий зв'язок, або звільнитися. Можуть навіть робитися грошові ставки на те, скільки протримається жертва на новому робочому місці.

4. «Жрець». Такий тип традиційно зустрічається у чоловічих колективах: спортивних командах, військових угрупованнях, місцях позбавлення волі. Сексуальний зв'язок розглядається як ритуал посвячення, доказ того, що новий член колективу гідний бути одним з групи, в іншому разі такий член має залишити групу. «Жрець» є небезпечним че-

рез те, що вчинюване ним примушування до вступу в статевий зв'язок має великі шанси перерости у згвалтування або насильницьке задоволення статевої пристрасті неприродним способом. Жертвами жреця частіше стають молоді люди, яким не вистачає впевненості у собі або в яких є проблеми зі своєю ідентифікацією, у тому числі сексуальною.

5. «Перевертень». Такий тип особи злочинця є компульсивним і часто має серйозні психологічні проблеми. Він створює свій образ таким чином, щоб людям було важко повірити, що він може заподіяти комусь шкоду. Планує свої дії обережно. Поводить себе так, наче йому потрібна допомога у вирішенні складних нагальних потреб, скаржиться оточуючим на складне життя. Усі його дії є ретельно спланованими. Таким чином «перевертень» страхує свою репутацію та себе від настання відповідальності. Наодинці з жертвою поводить себе грубо, жорстоко, принижує її.

6. «Опортуніст». Опортуніст для маскуванню свого злочину використовує зовнішні обставини. Це може включати зміну навколишньої обстановки з метою зведення до мінімуму негативних наслідків на робочому місці або в учбовому закладі (наприклад, приватні зустрічі, консультації віч-на-віч, поїздки, конференцій). Класичним прикладом є примушування до вступу в статевий зв'язок, вчинюване роботодавцем у готелі під час заміської конференції.

7. «Хуліган». Вчиняє примушування до вступу в статевий зв'язок, використовуючи залежність іншої особи, щоб покарати жертву за відмову в задоволенні його бажань або змусити жертву відчути невпевненість у власних силах. Для досягнення своєї мети він може використовувати поштові повідомлення сексуального змісту, телефонні дзвінки, надавати негативну оцінку роботі, саботувати проекти, створювати інші обставини, які заважатимуть жертві виконувати свої обов'язки на роботі або в навчанні. «Хуліган» обирає у жертви таких осіб, які здаються йому слабкими або відрізняються від інших. Наприклад, особи гомосексуальної орієнтації стають жертвами примушування до вступу в статевий зв'язок саме через їх орієнтацію й спосіб життя [3].

8. «Довірена особа». Поводиться з підлеглими або студентами як рівний або як друг. Ділиться своїм життєвим досвідом й труднощами і пропонує підлеглим поділитися своїми. «Довірена особа» може вигадувати різні історії, розраховуючи на співчуття. Після встановлення «духовного контакту» така особа починає наполягати на початку сексуальних стосунків. У випадку відмови відчуває себе зрадженим, ображеним і вдається до прямих погроз з метою «отримати своє».

9. «Ситуативний тип». Цей тип насправді переживає життєві труднощі в особистому житті або на роботі. Це може спонукати його відновити баланс сил, відчути свою владу, що і призводить до вчинення примушування до вступу в статевий зв'язок. Як правило, після подолання своїх життєвих труднощів ситуативний тип почуває себе

винним і намагається налагодити стосунки зі своєю жертвою, не вчиняє нові спроби з примушування до вступу в статевий зв'язок.

10. «Докучливий тип». Не сприймає негативну відповідь на його пропозицію вступити у сексуальні стосунки. Він надокучає залежній особі своєю увагою і запрошеннями на побачення навіть після кількаразових відмов. Відкриті погрози починає використовувати як останню можливість добитись бажаного, але насправді не має на меті заподіяти шкоди залежній особі або привести свої погрози у дію. «Докучливий тип» діє на основі принципу, що жертва рано чи пізно відповідь згодою.

11. «Джентльмен». Віддає перевагу завуальованому примушуванню до вступу в статевий зв'язок. Він галантно залицяється до залежної особи, робить їй подарунки, надає премії та інші пільги, іншими словами, всяким чином демонструє свою справжню зацікавленість. У разі якщо залежна особа ігнорує такі знаки уваги, злочинець переходить безпосередньо до психічного тиску на жертву. Наприклад, він може прямо зізнатися у коханні, але зазначити, що його почуття настільки сильні, що він не зможе далі працювати з цією особою, а знайти таке добре місце роботи їй буде неможливо. Треба звернути увагу на те, що «джентльмен» зазвичай є керівником або власником багатой, великої компанії у мегаполісі, де заробітна плата працівників є високою, тобто працівникам буде дійсно важко знайти таку ж роботу.

12. «Інформаційний шантажист». Частіше зустрічається у навчальних закладах, а також серед працівників правоохоронних органів, медичних установ. Цей тип намагається використовувати свої знання й навички як засоби одержання доступу до самої жертви або до інформації про жертву для подальшого її використання у примушуванні до вступу в статевий зв'язок, поєднаному з погрозою розголошення відомостей, що ганьблять жертву.

13. «Некомпетентний». Це соціально маргінальна особа, яке бажає близькості й уваги від тих осіб, які її ігнорують. У «некомпетентного» найчастіше немає достатніх навичок залицяння, флірту, попередніх міжособистісних стосунків. У той же час така особа через своє керівне становище відчуває, що має право на увагу, повагу і любов, більш того, впевнена, що жертві повинні лестити її загравання. У разі відмови цей тип починає переслідувати, залякувати, погрожувати помстою.

14. «Кінестетичний тип». Це тип особи, який починає свої дії з дотиків, обіймів, хватань за стегна, може спробувати замаскувати такі дотики за необережністю. Іноді може робити це у присутності інших, але якщо його не зупинити, він може заперечувати таку поведінку або наполягати на тому, що жертві подобається така увага. На роль жертви обирає самотніх і розлучених осіб. «Кінестетичний тип» є особливо небезпечним через те, що у випадку відмови жертви на пропозицію вступити в статевий зв'язок може не обмежитись лише психічним ти-

ском, а застосувати фізичне насильство.

15. «Гуморист». Цей тип злочинця зустрічається рідше за інші. Зазвичай це молода особа чоловічої статі у жіночих колективах. Вчиняє примушування до вступу в статевий зв'язок не стільки щоб задовольнити свій сексуальний потяг, а щоб посміятися над жертвою. Небезпечність цього типу полягає в тому, що згодом він може перетворитися на «члена групи».

16. «Сексуальний активіст». Найчастіше зустрічається серед чоловіків нетрадиційної сексуальної орієнтації або серед жінок, які переймають на себе стереотипні чоловічі ролі. Така особа, вчиняючи примушування до вступу в статевий зв'язок, не тільки намагається підтвердити свій статус особи, наділеної владою, а і зрівняти свої «права» з «правами» чоловіків гетеросексуальної орієнтації, тобто намагається слідувати за стереотипами, які склалися у суспільстві.

17. «Експлуататор». Це особа, яка істотно відрізняється від попередніх типів тим, що вчиняє примушування до вступу в статевий зв'язок з корисливих мотивів. На практиці її дії кваліфікуються за сукупністю статей (згвалтування, утримання місць розпусти і т. ін.). «Експлуататор» може вчиняти примушування до вступу в статевий зв'язок за допомогою обману, шантажу. Також до цього типу належать організатори злочину – особи, які організують заняття проституцією або сексуальною експлуатацією в інших формах (наприклад, власники кубел для заняття проституцією; особи, що систематично надають приміщення для дій, які являють собою сексуальну експлуатацію без ознак проституції). Як приклад можемо навести скандально відому кримінальну справу, порушену стосовно ректора Київської академії водного транспорту.

**Висновок.** Наведена типологія осіб, які вчиняють примушування до вступу в статевий зв'язок, не є вичерпною. Практичне значення такої типізації особи злочинця пов'язане з можливістю диференціювати заходи запобігання примушуванню до вступу в статевий зв'язок і карально-виховного впливу, розв'язувати деякі слідчі завдання, виявляти й аналізувати окремі типи злочинної поведінки, а також пояснювати цю поведінку особливостями певного типу особи. З теоретичної ж точки зору розроблена типологія може бути корисною у розкритті природи, причин вчинення примушування до вступу в статевий зв'язок, закономірностей зародження і розвитку таких злочинних дій, а також для складання прогнозів.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Джужа О.М. Запобігання злочинам пов'язаним із сексуальним насильством: Монографія. – К., 2009.
2. Игошев К.Е. Типология личности преступника и мотивация преступного поведения. – Горький, 1974.
3. Stalking safety plan (from the NCVC) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sexualharassmentsupport.org/StalkingSafetyPlan.html>.

*Надійшла до редакції 01.03.2012*

**Н.В. Уварова**

ад'юнкт

(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 343.6

## **ПОНЯТТЯ ЗЛОЧИНІВ ПРОТИ ЖИТТЯ ТА ЗДОРОВ'Я ОСОБИ, ВЧИНЕНИХ З МОТИВІВ РАСОВОЇ, НАЦІОНАЛЬНОЇ ЧИ РЕЛІГІЙНОЇ НЕТЕРПИМОСТІ**

Досліджено норми і теоретичні категорії щодо визначення злочинів проти життя та здоров'я особи, вчинених з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості, а також сформульовано їх загальне поняття.

**Ключові слова:** злочини проти життя та здоров'я особи; расова, національна, релігійна нетерпимість; расизм; ксенофобія, ненависницькі злочини.

Исследуются нормы и теоретические категории для определения преступлений против жизни и здоровья личности, совершенных по мотивам расовой, национальной или религиозной нетерпимости, а также формулируется их понятие.

**Ключевые слова:** преступления против жизни и здоровья личности; расовая, национальная, религиозная нетерпимость; расизм; ксенофобия; преступления ненависти.

The norms and theoretical categories are probed for determination of crimes against life and health of personality, perfect on reasons of racial, national or religious intolerance are formulated in the article.

**Keywords:** crimes against life and health of personality; racial, national, religious intolerance; racism; xenofoby; hate crimes.

**Постановка проблеми.** Надбанням людства безперечно можна вважати Загальну Декларацію прав людини. Цей документ став результатом еволюції суспільства, зосередивши у собі стандарти, до яких прагнули всі народи і всі країни. У ст. 2 Загальної Декларації прав людини проголошується: «Кожна людина повинна мати всі права і свободи, проголошені цією Декларацією, незалежно від раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії...» [1]. Згідно з цим та іншими міжнародними документами, що містять у собі перелік прав людини або закріплюють положення щодо рівноправності людей незалежно від їх конфесійної та національної приналежності, обов'язком держави є визнання і захист цих прав. Саме ця група міжнародно-правових документів повинна стати підґрунтям, на якому кожна держава має конструювати свої відносини з меншинами, існуючими на її території. Захист прав людини насамперед є прерогативою держави, і саме у за-

безпеченні цих прав і полягає її основний обов'язок.

Конституція України визначає людину, її життя і здоров'я, честь та гідність, недоторканність та безпеку як найвищу соціальну цінність. «Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками...» [2].

Кримінальне законодавство України виступає запорукою дотримання Конституції, забезпечуючи захист її положень шляхом встановлення кримінально-правових норм і передбачення покарань за їх порушення.

Недотримання вищезазначеного конституційного положення призводить до людських жертв та дестабілізації українського суспільства. На жаль, сьогодні ситуація в Україні характеризується поширенням проявів дискримінації, етнічної та расової нетерпимості, інтолерантного ставлення до іноземних громадян. Попри етнічне розмаїття населення соціологічні дослідження вказують на збільшення проявів ксенофобії та антисемітизму в нашій країні [3].

Одним із кроків, спрямованих на покращення стану в цій сфері, стало прийняття Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо відповідальності за злочини з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості» № 1707-VI від 5 листопада 2009 р.

Особливістю вказаного законодавчого акту, серед інших змін до Кримінального кодексу України (далі – КК), є формування нової групи суспільно небезпечних діянь, а саме злочинів проти життя та здоров'я особи, вчинених з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості. Виразилося це в тому, що ч. 2 ст. 115 КК була доповнена п. 14 – умисне вбивство з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості, а в чч. 2 статей 121, 122, 126, 127 і 129 КК також з'явилась нова обтяжуюча обставина – вчинення вказаних злочинів з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості.

Відповідно, виникла необхідність у формуванні поняття даних злочинів з наукової точки зору, що і є метою нашої статті.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** У вітчизняній науці кримінального права проблемами злочинів проти життя та здоров'я особи займалися багато вчених, але питання, що стосуються зазначеної категорії суспільно небезпечних діянь, на сьогоднішній день досліджені ще недостатньо, що, звичайно, зумовлено новизною кримінально-правових норм про ці злочини. Проте розгляду окремих питань кримінальної відповідальності за злочини проти життя та здоров'я особи, вчинені з мотивів расової, націо-



нальної чи релігійної нетерпимості, присвятили праці І.О. Зінченко, С.Л. Лисенков, С.Я. Лихова, О.А. Мартиненко, М.І. Мельник, М.І. Панов, В.М. Данькевич, А.В. Савченко, П.Л. Фріс, Н.В. Шепелева та ін.

**Виклад основного матеріалу.** Для визначення поняття, що таке злочини проти життя та здоров'я особи, вчинені з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості, перш за все необхідно встановити суть притаманних йому основних та суміжних термінологічних категорій, явищ і ознак. Найбільш поширеним терміном, яким користуються при позначенні злочинів з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості, є ксенофобія. Слово «ксенофобія» грецького походження і утворене з таких коренів: *xenos* – сторонні і *phobos* – страх. Ксенофобія має два значення: 1) нав'язливий страх перед незнайомими людьми, острах чужих; 2) ворожість, нетерпимість, ненависть та презирство до осіб іншої віри та культури, національності, до представників інших регіонів, а також до чогось незнайомого, чужого, незвичного [4]. Ксенофобія – це багатогранне явище нашого суспільства, поліфакторний феномен, який потребує багаторівневого аналізу з позицій різних наук, таких як соціальна психологія, філософія та конфліктологія. Беззаперечним фактом є те, що ксенофобія має не тільки індивідуальний, а й соціальний характер, бо має соціальні причини, фактори впливу та наслідування. У сучасній українській соціології одним з найголовніших індикаторів ксенофобії вважається так звана соціальна дистанція – готовність населення допустити інших людей до свого середовища.

Ксенофобія – це насамперед страх щодо певної групи людей. Такі групи можуть бути різними, але представники їх об'єднані певною ознакою, наприклад, політичною, расовою, національною тощо.

Спорідненим поняттю «ксенофобія» виступає поняття «расова дискримінація». У ч. 1 ст. 1 Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації вислів «расова дискримінація» означає будь-яке розрізнення, виняток, обмеження чи перевагу, ґрунтовані на ознаках раси, кольору шкіри, родового, національного чи етнічного походження, метою або наслідком яких є знищення або применшення визнання, використання чи здійснення на рівних засадах прав людини та основних свобод у політичній, економічній, соціальній, культурній чи будь-яких інших галузях суспільного життя [5].

Д. Девід та Дж. Джері пропонують дещо інше тлумачення дискримінації, називаючи її процесом, за допомогою якого члени однієї соціальної групи сприймаються по-іншому (негативно) за ознакою їх приналежності до певної групи. Викликати таке негативне ставлення можуть такі особливості, як раса, етнос чи релігія [6].

Расизм – це соціальне упередження до певної групи людей, підс-

тавою для якого є біологічні та фізичні особливості (колір шкіри, текстура волосся, манери та інші показники). Таке упередження зумовлене ідеологією, яка обґрунтовує перевагу однієї групи, що знаходиться під загрозою, як правило, за її власною суб'єктивною заявою, над іншою. Згідно з расистськими теоріями, люди різних рас розрізняються за соціальною поведінкою, що зумовлена біологічним конституціоналізмом. Основна ідея расизму ґрунтується на законах спадковості негативних схильностей та особливостей, на існуванні гена, що керує властивістю, яка визначає схильності та недоліки, відкидаючи можливість зміни особистості під впливом суспільства.

Загальноживаним вважається і термін «ненависницькі злочини» (Hate Crimes), який став легальним на початку 90-х рр. ХХ ст. «Ненависницькими злочинами» називають такі злочини, які скоюються з мотивів, в основі яких лежить ненависть, негативне сприйняття. До таких мотивів прийнято відносити мотив расової, національної та релігійної нетерпимості.

Злочини з мотиву національної нетерпимості скоюються на основі негативного сприйняття однією національною групою представників іншої. Кожна етнічна група, нація, плем'я тощо, пов'язана спільним походженням, фіксує свої специфічні риси (вони можуть бути як справжніми, так і уявними), таким чином вона самоідентифікується. Незалежно від свого бажання людина оцінює чужі звичаї, традиції, форми поведінки передусім крізь призму своїх власних звичаїв і тих традицій, в яких вона була вихована. Така схильність розглядати явища чужої культури шляхом порівняння і протиставлення з культурою свого власного народу називається етноцентризмом.

Наступним явищем, що пояснює природу виникнення злочинів з мотиву нетерпимості, є націоналізм. Націоналізм у будь-якій формі має в собі величезний руйнівний заряд, спрямований проти єдності прогресивних суспільних сил, що відстоюють загальнолюдські, гуманістичні принципи в національному питанні [7].

На відміну від національної ідеї, націоналістична не виникає сама по собі. Вона базується на національно-психологічних утвореннях, які під впливом політичних інтересів стають предметом абсолютизації та перетворюються на сукупність перекручених та спрощених уявлень про людей своєї та інших націй. Таким чином, націоналістична ідеологія формується на основі негативних стереотипів, які формують відчуття занепокоєності своїм добробутом, якому погрожують «чужорідні» для даної групи людей елементи.

Окремої уваги заслуговує категорія злочинів, вчинюваних з мотиву релігійної нетерпимості. Таке досить резонансне на сьогодні у світі явище, як тероризм, нерідко містить у собі релігійне забарвлення і привертає увагу суспільства до питань, що стосуються релігійної не-

нависті. І хоча релігія не є основним джерелом тероризму, проте вона слугує міцним підґрунтям для його реалізації.

Злочини, скоєні під егідою «релігійної справедливості», беруть свій початок ще з часів Середньовіччя. Не втратила релігія своїх позицій і в наш час, відіграючи роль невід'ємного компоненту більшості соціально-політичних подій, які мають як позитивний, так і негативний характер. Релігія (від лат. Religio – зв'язок) – віра, особлива форма усвідомлення світу, яка не потребує обґрунтування й доказів і реалізується у відправленні певних обрядів. Саме релігія пояснює віруючому сенс його життя, визначає ті правила, за якими він повинен співіснувати з оточуючими.

Роль релігії неможливо оцінити однозначно; вона як і будь-який інший соціальний конструкт, є явищем багатозначним і різноплановим. Залежно від умов, в яких існує релігія, вона формує свої специфічні ознаки, які, у свою чергу, регулюють її особливий вплив на людську свідомість.

Релігія виконує багато функцій, наприклад, інтегративну, яка надає людині можливість усвідомити себе частиною певної спільноти, об'єднує цих людей однаковими поглядами, спільними цінностями, дарує можливість самореалізації. Відправлення релігійних обрядів колективно формує відчуття єдиного організму. На перший погляд, цю функцію релігії можна було б назвати позитивною, але, з іншого боку, саме вона стає одним із чинників, які викликають замкнутість усередині релігійних громад. А така відособленість будь-якого релігійного товариства є ідеальним середовищем для формування претензії на винятковість та привілейованість однієї віри над іншою. Такі претензії часто матеріалізуються у виді протидії як між окремими індивідами, так і цілими конфесіями та навіть народами. Але й на рівні двох індивідів такі конфронтації нерідко супроводжуються проявами агресії, нетерпимості.

На наш погляд, використання у КК України для позначення мотиву вчинення злочинів проти життя та здоров'я особи саме категоріального ряду «раса – національність – релігія» є оптимальним з точки зору їх змісту, але ніяк не повноти різноманітності. Проте ця проблема потребує додаткового дослідження, а формування поняття зазначеної групи злочинів має базуватися на чинному кримінальному законодавстві.

**Висновки.** Розгляд змісту та значення основних складових, що формують расові, національні чи релігійні мотиви нетерпимості при вчиненні злочинів проти життя та здоров'я особи, дають нам можливість сформулювати поняття даних злочинів. Звичайно, воно базується перш за все на загальному понятті злочинів проти життя та здоров'я особи, під якими розуміються суспільно небезпечні та

протиправні діяння, що, посягаючи на життя й здоров'я особи, руйнують і спотворюють ці найцінніші блага, а також наражають на небезпеку заподіяння їм шкоди [8, с. 311].

Отже, базуючись на теоретичному визначенні злочинів проти життя та здоров'я особи та на загальному понятті злочину, передбаченого ч. 1 ст. 11 КК, під злочинами проти життя та здоров'я особи, вчиненими з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості пропонуємо розуміти суспільно небезпечні, протиправні, винні діяння проти життя та здоров'я особи, вчинені суб'єктом злочину з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Загальна декларація прав людини: Прийнята і проголошена у резолюції 217АА (ІІ) Генеральної Асамблеї від 10.12.1948 р.
2. Конституція України. – К., 2001.
3. Проблеми толерантності міжетнічних та міжрелігійних відносин: Довід.-метод. матеріали. – Тамбов, 2005.
4. Краткий словарь современных понятий и терминов / Под ред. А.В. Макаренко. – М., 1995.
5. Міжнародна Конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, прийнята резолюцією 2106 (XX) Генеральної Асамблеї від 21 грудня 1965 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995\\_105](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_105).
6. Дэвид Д., Джери Дж. Большой толковый социологический словарь. – М., 2001.
7. Джунусов М.С. Национализм: Словарь-справочник. – М., 1998.
8. Савченко А.В., Кузнецов В.В., Штанько О.Ф. Сучасне кримінальне право України. – К., 2005.

*Надійшла до редакції 27.02.2012*

## КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА. ОРГАНІЗАЦІЯ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ

**І.В. Басиста**

кандидат юридичних наук, доцент  
(Львівський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 343.132 : 35.081.73

### ВИКОРИСТАННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ ПСИХОЛОГІЧНИХ ЗНАНЬ ПРИ ПРОБЛЕМАХ У РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ РІШЕНЬ

У статті розглядаються дилеми та раціональні шляхи використання спеціальних психологічних знань при проблемах із реалізації процесуальних рішень. Акцентується увага на способах мінімізації протидії розслідуванню, впливу внутрішніх труднощів особистого характеру.

**Ключові слова:** досудове розслідування, слідчий, процесуальне рішення, психологічні знання, протидія розслідуванню, труднощі особистого характеру.

В статье рассматриваются дилеммы и рациональные пути использования специальных психологических знаний при проблемах в реализации процессуальных решений. Акцентируется внимание на способах минимизации противодействия расследованию, влиянии внутренних трудностей личного характера.

**Ключевые слова:** следователь, досудебное расследование, процессуальное решение, психологические знания, противодействие расследованию, трудности личного характера.

The article examines the dilemmas and rational ways to use special psychological knowledge to the problems of implementing procedural decisions. Focuses on ways to minimize the counteraction to investigation, the influence of internal personal difficulties.

**Keywords:** pre-trial investigation, investigator, procedural decisions, psychological knowledge, counteraction to investigation, personal difficulties.

**Постановка проблеми.** Відомо, що залежно від сфери діяльності науковця та області його досліджень у поняття розслідування злочинів вкладається дещо відмінний зміст. Не слід забувати, що розслідування

в першу чергу проводить певна людина – слідчий, якій притаманний набір характеристик та якостей. І саме від їх сполучення та взаємодії як суб'єктивного чинника та існуючої регламентації і буде залежати, які рішення у кримінальній справі будуть прийняті і яким чином реалізовані. Гостро постає на сьогоднішній день також питання протидії слідчому в реалізації його процесуальних рішень.

З огляду на сказане, на наш погляд, детальний аналіз шляхів та умов використання спеціальних психологічних знань слідчим при проблемах у реалізації процесуальних рішень є нагальною потребою та має неабияке значення для практичної діяльності.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Протягом останнього століття питання протидії у слідчій діяльності знаходились у центрі уваги як вітчизняних, так і зарубіжних криміналістів, а саме: С.М. Трегубова, В.І. Громова, І.М. Якімова, В.П. Бахіна, Р.С. Белкіна, В.Д. Берназа, О.Ф. Долженкова, А.В. Дулова, В.Г. Гончаренка, А.В. Іщенко, В.К. Лисиченка, Є.Д. Лук'янчикова, Н.С. Карпова, В.О. Коновалової, В.С. Кузьмічова, Ф.М. Сокирана, Р.М. Шехавцова.

Однак питання використання спеціальних психологічних знань при проблемах реалізації процесуальних рішень містить низку дискусійних аспектів, на які буде акцентовано увагу у даній статті.

**Метою** цієї статті є визначення умов та шляхів використання спеціальних психологічних знань при проблемах у реалізації процесуальних рішень та вироблення рекомендацій із усунення існуючих колізій.

**Виклад основного матеріалу.** Філософія розглядає людину як унікальне творіння природи, суспільства і самої себе. Складовою частиною філософської проблеми людини є відповідна проблема особистості. Підвищений нині інтерес до вельми складної проблеми особистості, її структури, соціалізації пояснюється насамперед потребами сучасної практики. За таких умов на перший план у розвитку практики, науки і філософії виступає питання взаємодії особистості й суспільства, що найтіснішим чином пов'язане з іншими проблемами філософії. Адже природні задатки індивіда та його здібності можуть розвиватися у процесі пізнання (у тому числі і навчання) та практичної діяльності. Під впливом діяльності можуть виникати і нові риси даної особистості, яких раніше не було [1, с. 304-308, 315].

У свою чергу, психологи безапеляційно стверджують, з чим ми повною мірою погоджуємося, що прийняття рішень виступає як особлива стадія вольової дії, яка вимагає не тільки максимального усвідомлення, але й рішучості, відповідальності особистості [2, с. 64-66]. Очевидно, вказані психологічні характеристики прямо стосуються й рішень слідчого.

Найважливішим у вольовому процесі етапом, як вірно зазначає

В.В. Бедь, є виконання прийнятого рішення. Воно пов'язане з подоланням інколи серйозних зовнішніх (об'єктивних) і внутрішніх (суб'єктивних) труднощів. Виконання прийнятого рішення з психологічної точки зору можна розглядати як виникнення і розв'язання ланцюжка внутрішніх конфліктів, ситуацій шляхом подолання внутрішнього напруження і постійного вольового зусилля. Заключний етап вольового процесу характеризується підбиттям підсумків зробленого [2, с. 67-70].

Що ж до зовнішніх чинників, які стоять на перешкоді виконанню рішень слідчого і можуть бути вирішені за допомогою психологічних знань, то ми б виділили два явища – наявність протидії слідчій діяльності та слідча ситуація, що склалася. У даному аспекті слід звернутися до наукових праць В.С. Кузьмічова, який, вивчаючи кримінальні справи, дійшов висновку, що 90 % засуджених здійснювали протидію розслідуванню. Цей автор зосередив увагу на витонченості такої протидії [3, с. 16].

За результатами проведеного В.П. Бахіним і Н.С. Карповим у 2001 р. анкетування 461 засудженого працівника правоохоронних органів встановлено, що під час розкриття і розслідування злочинів, яке вони здійснювали в межах службових повноважень, 76,5 % опитаних зазнавали тиску, існувала протидія розслідуванню з боку злочинців, їх родичів та спільників. Як інший спосіб протидії розслідуванню 93,9 % респондентів назвали відмову учасників кримінального процесу від спілкування із слідчим; 92,0 % вказали на присутність впливу на учасників кримінального судочинства шляхом підкупу, погроз і шантажу [4].

Матеріали проведеного нами у 2005 р. анкетування свідчать, що протидія з боку зацікавлених осіб існує практично у кожній кримінальній справі та ускладнює виконання процесуальних рішень слідчого. Характеризуючи лише проведення такої слідчої дії, як пред'явлення для впізнання поза візуальним спостереженням того, кого впізнають, 2,7 % опитаних слідчих стикалися із протидією, тому питання її існування та вироблення шляхів запобігання вважаємо надто серйозним, щоб його ігнорувати [5, с. 133].

В.Д. Берназ та С.М. Смоков визначають протидію розслідуванню як навмисну діяльність, спрямовану на перешкоджання процесу розслідування злочинного діяння і встановлення істини у кримінальній справі [6, с. 132].

А.Ф. Волобуєв вважає, що протидія розслідуванню полягає у виборі заінтересованими особами певної лінії поведінки, вжитті заходів, спрямованих на утворення перешкод у виявленні, вилученні та використанні доказів із метою ухилення від відповідальності підозрюваного чи обвинуваченого, що вчиняються ними після виявлення злочину і початку його розслідування [7, с. 89-90].

Протидія розкриттю й розслідуванню злочинів є системою заздалегідь запланованих і вжитих під впливом ситуації, що склалася, заходів безпеки злочинної діяльності на всіх етапах, здійснюваних злочинцями й іншими заінтересованими особами з метою ухилення від кримінальної відповідальності на всіх стадіях кримінального судочинства [8, с. 252].

В.В. Трухачов визначає протидію розслідуванню як спосіб перешкоджання реальному або потенційному розслідуванню, який полягає у розробленні та реалізації діянь, що спрямовані на попередження та нейтралізацію розслідування на підставі моделювання та аналізу дій осіб, котрі його проводять. Схожі визначення наводять у своїх працях Б.В. Щур [9], О.В. Александренко [10], А.М. Кустов [11].

У широкому розумінні протидія розслідуванню є своєрідним видом цілеспрямованої активності суб'єктів злочину, інших заінтересованих осіб у виді окремих умисних дій або наперед спланованої низки взаємопов'язаних дій із приховування, зміни, знищення інформації, яка має доказове значення, її носіїв та втручання в розслідування для досягнення поставлених цілей щодо перешкоджання розкриттю, розслідуванню та встановленню причетних до конкретного злочину осіб [12, с. 39]. На наш погляд, це одне з найбільш об'ємних і раціональних визначень, яке охоплює практично всі аспекти проблематики.

Серед способів протидії науковцями виділяється знищення слідів злочину; знищення знарядь вчинення злочину; використання корумпованих посадових осіб органів державної влади; фальсифікація доказів; застосування погроз та фізичного насильства до осіб, що беруть участь у розслідуванні злочину [9, с. 43, 46-59]; відмова у наданні контролюючим та правоохоронним органам певної інформації чи документів; зникнення злочинців з місця постійного проживання [13, с. 63-81] тощо.

При реалізації рішень у кримінальних справах, на наш погляд, суттєвий негативний вплив на слідчого мають такі способи протидії, як використання злочинцями корумпованих посадових осіб органів державної влади та зникнення злочинця з місця постійного проживання. Як наслідок, процесуальні рішення слідчого взагалі не можуть бути реалізовані, а кримінальна справа зупиняється провадженням або слідчого схиляють до провадження слідчих дій, що не відповідають процесуальним вимогам. У ситуації, коли обвинувачений умисно переховується, що унеможлиблює провадження із ним слідчих дій, наприклад, судово-медичної чи психіатричної експертизи, така протидія своїм результатом має, як правило, зупинення провадження у кримінальній справі за розшуком обвинуваченого.

Психологічні знання і практичні навички їх реалізації необхідні слідчому хоча б з огляду на те, що окремим видом протидії деякі науковці вважають психічне насильство щодо слідчого, яке може виходи-



ти від чиновників структур, не пов'язаних зі слідчим службовою підлеглістю та процесуальними відносинами, та таке, що виходить від посадових осіб, пов'язаних зі слідчим такими відносинами [12, с. 177-179]. Із власного практичного досвіду роботи на посадах слідчого доводиться констатувати, що таке насильство може набувати форм погроз створення серйозних проблем на роботі, обіцянок звільнення з посади та із органів внутрішніх справ, „покращення” життя близьких родичів тощо. Так, нам доводилося стикатися із ситуаціями, коли при проведенні обшуків у помешканнях обвинувачених їх захисники створювали фізичні перешкоди проникненню працівників міліції до житла, надавали неправомірні консультації близьким родичам, які у результаті відмовлялися відчиняти двері, тощо. Траплялися непоодинокі випадки погроз із боку депутатів різних рівнів, працівників прокуратури чи керівництва ОВС.

На наш погляд, при таких формах протидії слідчому на основі знань юридичної психології йому слід обрати певний вид взаємодії – кооперацію чи конфронтацію [14, с. 269]. Вважаємо, що при протидії розслідуванню *кооперація* є найбільш доцільним способом у процесі спілкування. Конфлікт як зіткнення інтересів, поглядів тощо є недоцільним та неприпустимим.

Отже, такі два види протидії, як внутрішня, що здійснюється учасниками кримінального процесу, і зовнішня, що реалізується особами, які не є учасниками кримінального процесу (для прикладу, відмова органів представницької влади в позбавленні депутата імунітету тощо), мають визначальний вплив на виконання рішень слідчого. У даному випадку слідчий повинен виявити такі риси, як рішучість, енергійність і наполегливість, професійно-психологічна стійкість, витримка і самовладання, впевненість у своїх силах [3, с. 16-18].

Професійно-психологічна стійкість вимагає від юриста підвищеної внутрішньої активності, певної мобілізації внутрішніх сил і психічної напруги. Чим більші труднощі, тим сильніше внутрішня напруга, тим помітнішим є вплив на ефективність діяльності людини [14, с. 6, 319].

В.В. Бедь вказує, що рішучість – це волюва риса, завдяки якій юрист здатний своєчасно приймати навіть складні рішення і без зайвих сумнівів виконувати їх [2, с. 70-73].

Якщо провести узагальнення, то можна однозначно сказати, що при наявності протидії виконанню рішень слідчого йому необхідно вміти діяти у несприятливій слідчій ситуації та налагоджувати в таких умовах психологічний контакт. Одним із психологічних прийомів при налагодженні контакту може бути демонстрація поінформованості слідчого тощо, а допомагатиме у встановленні такого контакту визначена поведінка слідчого (виважена, чітка, виразна мова, спокійна обстановка проведення слідчої дії) [15, с. 15].

Важливу роль також відіграє соціально-перцептивна регуляція спілкування слідчого, яка є багатомірним феноменом, що детермінований факторами трьох рівнів: індивідуально-психологічним, особистісно-орієнтаційним та ситуативним. Здібність адекватної оцінки психічного стану та індивідуально-психологічних особливостей іншої людини, безсумнівно, слід розглядати як професійно важливу якість працівника ОВС взагалі та слідчого зокрема [16, с. 19].

Ми вже зверталися до розуміння слідчої ситуації та зазначили, що вона може бути як сприятливою, так і несприятливою. Саме несприятлива слідча ситуація, на наш погляд, вимагає від слідчого певних психологічних знань для реалізації власних рішень. Тут гостро постає питання вибору тактичного прийому як способу реалізації прийнятого рішення, яке висвітлювалося в публікаціях багатьох криміналістів, наприклад, Р.С. Белкіна, І.Ф. Герасимова, Г.О. Зоріна, В.О. Коновалової, І.О. Копилова, В.Г. Лукашевича, В.С. Кузьмічова, В.Ю. Шепітька, С.Ю. Якушина та ін.

І.А. Копилов зазначає, що реалізація тактичних прийомів і їх систем зумовлена певними слідчими ситуаціями. Дії слідчого завжди пов'язані з характером ситуації: зі всіх відомих йому прийомів він повинен вибрати найраціональніший [17, с. 86]. Саме у такому випадку, на нашу думку, слідчому необхідні глибокі знання не лише чинного законодавства, а й психології; зокрема, слід передбачити перед застосуванням тактичного прийому реакцію об'єкта, як правило, протидіючого розслідуванню. Це досить складно реалізувати на практиці.

А.М. Ларін вірно вказує, що результат оцінки слідчої ситуації – заключний елемент її логічної структури, має форму уявлення про особливості сформованої ситуації і використовується при виборі способів діяльності [18, с. 36].

С.Ю. Якушин на перше місце серед основних властивостей тактичного прийому висуває гнучкість і залежність його від слідчої ситуації. Він вважає, що зміст і характер тактичного прийому зумовлюються сформованою слідчою ситуацією. С.Ю. Якушин також зазначав, що у зв'язку з тим що слідчі ситуації постійно змінюються, виникає необхідність у застосуванні різних тактичних прийомів, які не можна розглядати як непорушні істини [19, с. 40-43].

І.А. Копилов обґрунтовано запропонував оцінку слідчої ситуації в цілому або її частин, що має суто тактичне значення, з чим ми повністю погоджуємося. В основі оцінки – показники ставлення суб'єкта до об'єкта, тобто ті ж, що і при оцінці доказів: правові знання, філософські знання, моральні погляди, професійні якості й особистий досвід слідчого. Об'єктивність оцінки багато в чому залежить, на думку автора, яку ми повністю розділяємо, від критичного ставлення суб'єкта до рівня своїх знань [17, с. 76].

С.Ю. Якушин розглядає точку зору на пріоритетну роль особливостей слідчої ситуації, що прямо впливають на зміст і характер тактичного прийому в організації процесу розслідування. Свою позицію він доводить, спираючись на приклад безконфліктної слідчої ситуації [19, с. 53]. Вважаємо, що безконфліктні слідчі ситуації, як правило, не вимагають застосування тактичних прийомів.

Ми підтримуємо точку зору В.І. Комісарова, який вказує, що тактичний прийом (як продукт пошуків слідчої тактики) – рекомендація, порада до вчинення тих чи інших дій, до того чи іншого способу мислення під час загальної чи конкретної ситуації розслідування злочинів. Тим самим у тактичному прийомі закладена оптимальна лінія поведінки, яка допомагає концентрації розумової діяльності слідчого в необхідних напрямках [20, с. 59-60].

Р.С. Белкін наводить більш категоричне визначення та зазначає, що тактичний прийом – найраціональніший та найефективніший спосіб дії або найдоцільніша в даних умовах лінія поведінки особи, що здійснює процесуальну дію [21, с. 143].

В.Ю. Шепітько наводить такі аргументи щодо підтвердження цієї позиції: 1) визначення поняття тактичного прийому як наукової рекомендації містить вказівку на джерело його формування, але не відбиває самої сутності прийому; 2) в етимологічному розумінні прийом означає «спосіб виконання або здійснення чого-небудь», рекомендація ж – це тільки порада, пропозиція; 3) спосіб передбачає практичну реалізацію прийому, тоді як рекомендація існує лише абстрактно. В.Ю. Шепітько підкреслює, що тактичним прийомом може виступати не будь який, а лише найбільш раціональний і ефективний спосіб здійснення процесуальної дії у певних обставинах його реалізації. Раціональність і ефективність способу дії (тактичного прийому) виявляється тільки у відповідних ситуаціях [22, с. 30].

П.Д. Біленчук та В.І. Перкін вказують, що поняття тактичного прийому слід визначати як найбільш ефективний засіб дії особи, здійснюючи виконання слідчої дії [23, с. 4].

В.П. Бахін пише, що тактичний прийом – це найбільш раціональний спосіб дії або найбільш доцільна лінія поведінки слідчого під час збирання, дослідження та використання доказової інформації [24, с. 17].

Ширше трактує поняття тактичного прийому Є.О. Москвін, який зазначає, що тактичний прийом – це раціональний і допустимий (тобто законний, науково обґрунтований, такий, що має вибірковість впливу та відрізняється етичністю) спосіб дії, вільно обирається суб'єктом криміналістичної тактики (слідчим, прокурором, адвокатом) залежно від особливостей слідчої ситуації, спрямований на подолання протидії з боку осіб (організацій), що мають інші, ніж у них, професійні та (або) особисті інтереси [25, с. 19].

В.А. Журавель та В.Ю. Шепітько вірно відзначають, що побудова систем тактичних, прийомів як складний творчий процес передбачає необхідність адаптації філософських положень і підходів щодо систематизації відповідно до предметної сфери дослідження [26, с. 237].

У цьому аспекті В.Г. Гончаренко і Ф.М. Сокиран вірно виокремлюють п'ять блоків тактичних прийомів: естетичний, процесуальний, етичний, тактико-криміналістичний і психологічний [27, с. 24-25].

Ми підтримуємо позицію В.А. Журавля та В.Ю. Шепітька, які зазначають, що крім загальних ознак системі тактичних прийомів притаманні й специфічні властивості, які відбивають її своєрідність. До них належить цільова спрямованість системи тактичних прийомів. Системи прийомів являють собою своєрідні алгоритми (типові програми) для слідчого в процесі їх використання. Завдання алгоритмізації полягають у тому, щоб, використовуючи наукові рекомендації криміналістики, колективний досвід передової слідчої практики, полегшити працівникам слідчих органів як прийняття, так і реалізацію певних рішень [26, с. 244-246]. Із висловленою позицією погоджуються й інші науковці [28; 29; 30; 31], до її прихильників ми можемо однозначно віднести і себе; більше того, ми вважаємо, що вказані вище характеристики щодо застосування тактичних прийомів слід відносити не лише до проведення окремих слідчих дій, а для стадії досудового розслідування в цілому.

На наш погляд, усі наведені точки зору висловлені в одному правильному руслі, кардинально не відрізняються одна від одної, є взаємодоповнюючими і мають право на існування. Вважаємо, що сама реалізація прийомів на практиці більш важлива, ніж наукова полеміка щодо їх розуміння.

Характеризуючи внутрішні труднощі особистого характеру, які мають визначальний вплив на реалізацію рішень слідчим, ми вже зазначали, що вони залежать від фізичного і психічного стану людини (наприклад, відсутність знань, досвіду, зіткнення закоренілих старих і нових звичок, що зароджуються, боротьба негативних уявлень, бажань, прагнень і почуттів: совісті, сорому, обов'язку, які склалися в минулому).

Емоції слідчого та їх вплив на слідчого мають кореляційний зв'язок із процесом виконання процесуальних рішень слідчого. Так, В.В. Бедь значну увагу зосереджує на емоціях, що відіграють важливу роль при виконанні рішень. Виконуючи функцію оцінки, емоції безпосередньо через переживання оцінюють і виражають значущість предметів, явищ і ситуацій для досягнення цілей і задоволення потреб людини. Вони є тією системою сигналів, через яку особистість дізнається про значущість того, що відбувається. З оцінки того, що відбувається, виникає друга функція емоції – спонукання до дії [2, с. 69-74].

**Висновки.** Отже, набуття вміння керувати не лише власними емоціями, а й емоціями учасників кримінального судочинства є одним із складних завдань у роботі слідчого. Від цього буде залежати взаємодія, яка вкрай необхідна при виконанні рішень слідчого, особливо коли виконання рішень здійснюється не самим слідчим.

Враховуючи розглянуті положення, можна констатувати, що існують дві великі групи чинників – суб'єктивні та об'єктивні, які мають визначальний вплив на прийняття слідчим процесуальних рішень у розслідуванні ним кримінальної справи. Вважаємо за доцільне задля розширення соціально-психологічних знань слідчих розробити та використовувати в рамках проведення занять із службової підготовки навчальні програми із тренінгами з особистісної та розвивальної тематики. Підкреслимо, що у ході виконання оперативно-службових задач у працівників органів внутрішніх справ формуються визначені професійні якості, а зворотною стороною формування якостей є професійна деформація особистості, що суттєво впливає на прийняття слідчим правильних процесуальних рішень.

#### *Бібліографічні посилання*

1. Філософія: Навч. посіб. / За ред. І.Ф. Надольного. – 6-те вид, випр. і доп. – К., 2006.
2. Бедь В.В. Юридична психологія: Навч. посіб. – К.; Львів, 2003.
3. Кузьмичов В.С. Теория и тактика следственной деятельности. – К., 1997.
4. Бахин В.П., Карпов Н.С. Некоторые аспекты изучения практики борьбы с преступностью (данные исследований за 1980–2002 г.). – К., 2002.
5. Басиста І.В., Галаган В.І. Процесуальний порядок і тактика проведення пред'явлення для впізнання поза візуальним спостереженням того, кого впізнають: Монографія. – К., 2007.
6. Берназ В.Д., Смоков С.М. Рішення слідчого (криміналістичний, процесуальний та психологічний аспекти): Монографія. – Одеса, 2005.
7. Волобуєв А.Ф. Розслідування і попередження розкрадань майна у сфері підприємництва / За ред. О.М. Бандурки. – Х., 2000.
8. Корж В.П. Методика расследования экономических преступлений, совершаемых организованными группами, преступными организациями. Руководство для следователей: Науч.-практ. пособие. – Х., 2002.
9. Щур Б.В. Тактика усунення протидії розслідуванню злочинів, що вчиняються організованими злочинними групами: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. – Х., 2004.
10. Александренко О.В. Поняття та сутність протидії на попередньому розслідуванні // Науковий вісник Нац. академії внутр. справ України: Наук.-теорет. журнал. – 2000. – № 1. – С. 84-92.
11. Кустов А.М. Механизм деятельности по противодействию расследованию // Актуальные проблемы криминалистического обеспечения расследования преступлений: Труды Акад. МВД РФ. – М., 1996. – С. 54-55.
12. Лисиченко В.К., Шехавцов Р.М. Форми та способи протидії розслідуванню злочинів, вчинених організованими групами, злочинними організаціями: Наук.-практ. посіб. – К., 2009. .
13. Волобуєв А.Ф., Зарецька І.М., Орлов І.П. та ін. Способи ухилення від відповідальності осіб, винних у вчиненні економічних злочинів // Протидія економічній злочинності. – Х., 2004. – С. 63-81.
14. Аминов И.И. Психология деятельности юриста: Учеб. пособие для студентов. – М., 2009.
15. Петечел О.Ю. Використання спеціальних психологічних знань щодо неповно-

літніх учасників досудового розслідування: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 19.00.06. – К., 2006.

16. *Шинкаренко І.О.* Особливості соціально-перцептивної регуляції професійного спілкування працівника ОВС: Автореф. дис. ... канд. психол. наук: 19.00.06. – Х., 2005.

17. *Копылов И.А.* Следственная ситуация и тактическое решение. – Волгоград, 1988.

18. *Ларин А.М.* Расследование по уголовному делу. Планирование, организация. – М., 1970.

19. *Якушин С.Ю.* Тактические приемы при расследовании преступлений. – Казань, 1983.

20. *Комиссаров В.И.* Теоретические проблемы следственной тактики: Монография. – Саратов, 1987.

21. *Белкин Р.С.* Криминалистика: проблемы, тенденции, перспективы. От теории – к практике. – М., 1988.

22. *Шепитько В.Ю.* Теоретические проблемы систематизации тактических приемов в криминалистике. – Х., 1995.

23. *Біленчук П.Д., Перкін В.І.* Тактичні прийоми, тактичні комбінації та тактичні операції в розслідуванні злочинів: Навч. пос. – К., 1996.

24. *Бахин В.П.* Понятие, сущность и содержание криминалистической тактики: Лекция. – Симферополь, 1999.

25. *Москвин Е.О.* Тактический прием: Монография. – М., 2006.

26. *Шепитько В.Ю., Журавель В.А.* Типові системи тактичних прийомів: проблеми розробки та ефективного застосування // Питання боротьби зі злочинністю: Зб. наук. праць / Ред. кол.: В.І. Борисов (голов. ред.) та ін. – Харків, 2009. – Вип. 17. – С. 237-251.

27. *Гончаренко В.Г., Сокиран Ф.М.* Тактика психологічного впливу на попередньому слідстві: Навч. посібник. – К., 1994.

28. *Шаталов А.С.* Криминалистические алгоритмы и программы. Теория. Проблемы. Прикладные аспекты. – М., 2000.

29. *Коновалова В.* Алгоритмізація в теорії криміналістики // Вісник Академії правових наук України. – 2007. – Вип. 1 (48). – С. 169-174.

30. *Журавель В.* Проблеми алгоритмізації та програмування розслідування злочинів // Вісник Академії правових наук України. – 2008. – Вип. 2 (53). – С. 191-200.

31. *Шепитько В.Ю., Авдєєва Г.К.* Проблеми алгоритмізації слідчої діяльності // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць. – 2008. – Вип. 44. – С. 46-50.

*Надійшла до редакції 02.03.2012*

**М.Ю. Будзієвський**

кандидат юридичних наук, доцент  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 334.983

## **ОСНОВИ КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ КЛАСИФІКАЦІЇ ДОКУМЕНТІВ**

На основі різних підходів до класифікації документів викладаються проблемні питання, які виникають під час класифікації документа за різними сферами його походження та вживання, пропонується авторська думка щодо усунення наявних недоліків.

**Ключові слова:** документ, аналіз, походження документів, систематизація документів, криміналістична класифікація документів, криміналістичне документоведення.

На основе различных подходов к классификации документов излагаются существующие проблемные вопросы, возникающие при классификации документа по различным сферам его происхождения и употребления, предлагается авторское мнение относительно устранения имеющихся недостатков.

**Ключевые слова:** документ, анализ, происхождение документов, систематизация документов, криминалистическая классификация документов, криминалистическое документоведение.

In this article based on different approaches to the classification of documents sets out the existing problematic issues that arise in the classification of documents on various areas of its origin and use, describes author's opinion, to eliminate defects.

**Keywords:** document analysis, the origin of documents, organize documents, forensic classification of documents, forensic documentation.

**Постановка проблеми.** Різноманіття документів, що функціонують у криміналістиці, передбачає необхідність їх чіткої, багатоваріантної наукової класифікації. Важливість правильного визначення обсягу цього поняття зумовлена рядом моментів, особливо актуальних в умовах формування криміналістичного документоведення як цілісної системи наукового знання. До їх числа належить завдання визначення оптимальної структури цієї системи, виявлення її зовнішніх зв'язків, "білих плям" у знаннях і визначення основних напрямів досліджень щодо їх заповнення. Вивчення літератури, в якій розглядається проблема криміналістичної класифікації документів, демонструє, що в цьому аспекті зроблено ще дуже мало. Довгий час проблема знаходилася як би на периферії, осторонь основних шляхів криміналістичних наукових досліджень. У багатьох випадках автори, що пишуть на тему документознавства, взагалі не зачіпають цієї проблеми у своїх творах. У тих же роботах, в яких розглядається питання класифікації документів, здебільшого все зводиться до дуже скупі розмови на цю тему, до одномодельних варіантів тієї або іншої загальної чи приватної класифікації.

Отже, **метою** цієї статті, беручи до уваги основу вивчення різних поглядів на загальні класифікації документів за способом вживання, є запропонувати власну структуру класифікації криміналістичних документів.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Одним з перших, хто зробив спробу запропонувати ряд варіантів побудування загальних класифікацій, був Р.С. Белкін. Він обрав за основу при класифікації спосіб виконання (рукописні, машинописні та ін.); джерело походження (офіційні – приватні); спосіб передачі інформації (відкриті – кодовані); юридичну природу (справжні

– підроблені) [1, с. 396].

Логічна спроможність і практична значущість цих класифікацій не викликає сумнівів. Проте вони побудовані за дуже обмеженим колом підстав, перелік яких може бути значно розширений. Це зауваження представляється актуальним і стосовно класифікації, запропонованої В.В. Агафоновим і А.Г. Філіповим. Вони запропонували ділити документи також на чотири групи. Перша – за способом фіксації інформації. На цій основі виділені: письмові документи; графічні документи; фотодокументи; кінодокументи; фонодокументи (магнітофонні записи); дискети; відеодокументи. Друга – за походженням: приватні документи (листування між громадянами), офіційні документи (листування між громадянами і організаціями, а також організацій між собою при відповідному офіційному посвідченні). Третя – за процесуальною природою (документи – письмові докази і документи – речові докази). Четверта – за матеріально-правовою природою (справжні – підроблені) [2, с. 42-43].

У цієї системи є низка недоліків. Один з них полягає в тому, що її автори допустили зміщення рівнів класифікації. Якщо перша, третя і четверта групи документів виділені на рівні загальної класифікації, то друга підсистема (ділення за походженням) фактично належить до однієї групи документів – письмових, тобто є приватною класифікацією. Те, що названо "походженням", насправді може бути визначене як соціальний статус документа (офіційний – неофіційний).

Не можна погодитися і з думкою, що поняття "офіційні документи" і "неофіційні документи" включають у свій обсяг, по-перше, тільки письмові документи, по-друге, тільки листування. Відповідно до чинного законодавства документом вважаються будь-які матеріальні об'єкти із зафіксованою на них інформацією у вигляді тексту, звукозапису або зображення [3]. Виконавцем же документу може бути і приватна, і юридична особа. Документи, що належать до категорії "листування", є всього лише одним із видів приватних і офіційних документів. Так, до приватних документів належать щоденники, заповнені записники, записки, фотоальбоми, сімейні відеотеки, конспекти лекцій і багато що інше, а не тільки листи.

Повнішою і точнішою є класифікація Т.Е. Кукарникової, яка пропонує поділити документи таким чином: за призначенням (що засвідчують які-небудь факти або права і певні відомості, що містять); за джерелом походження (офіційні, що видаються державними установами, і неофіційні, тобто авторства приватних осіб, такі, що містять вказівку на джерело походження, і анонімні, тобто без підпису або з фіктивним підписом); за способом фіксації інформації (рукописні, машинописні, друкарські, комбіновані, фоно- та відеографічні, а також лазерні і магнітні диски); за черговістю походження (оригінали і



копії); за способом передачі інформації (відкриті і кодовані); за юридичною природою (справжні і підроблені) [4, с. 162].

Аналіз класифікацій документів, які ми визначаємо як приватні, показує, що вони здебільшого торкаються класифікації письмових документів. Причому далеко не в усіх випадках такі класифікації побудовані у відповідності до правил розподілу обсягу поняття, розроблених в логіці. Типовими недоліками при цьому є такі: 1) як члени поділу вказуються об'єкти, які є частинами різнопорядкових систем; 2) недотримання правил співмірності і єдиної основи класифікації; 3) порушення правила безперервності поділу обсягу поняття.

Так, В.П. Власов розділив письмові документи на три частини: 1) документи, що засвідчують обставини і факти, встановлені при провадженні слідчих і судових дій, – протоколи цих дій; 2) документи як письмові докази, за своїм походженням не пов'язані із злочином, що розслідується, виготовлені підприємствами, організаціями, установами, що засвідчують або викладають обставини і факти, які мають значення для справи; 3) документи як речові докази, що були засобами підготовки, здійснення або приховання злочину або об'єктами злочинних дій, а також документи, що є слідами злочину [5, с. 21-22].

У даному випадку як частини одного цілого розглядаються елементи різних систем: спочатку документи, вироблені в кримінальному процесі (система, що пізнає), а потім документи, походження яких лежить за межами кримінального процесу, включаючи ті, що пов'язані із злочинною діяльністю і її віддзеркаленням. Та ж помилка, помножена на ряд нових, дублюється і в роботах інших авторів. Ідеться, наприклад, про публікацію, в якій запропонований такий поділ документів: 1) документи – речові докази; 2) документи – письмові докази; 3) документи – зразки для порівняльного дослідження.

У групі речових доказів авторами цієї роботи виділені документи, що відіграють роль засобів скоєння злочину; документи, що використовуються як засоби приховання злочинів; документи як засоби, що сприяють розкриттю злочинів [6, с. 282-283].

Ці класифікації, при всьому бажанні, досконалыми назвати не можна. Як і класифікація В.П. Власова, вони побудовані на різних підставах. Важко зрозуміти, які міркування покладені в основу виділення "документи – зразки для порівняльних досліджень" і чому тільки ця частина слідчо-судових документів привернула увагу авторів. Іншим недоліком є те, що у деяких випадках вжиття правових понять в останні вкладається зміст, що відрізняється від того, яке мається на увазі в законодавця.

Це видно хоч би з того, що розкриттю злочину, як і рішенню інших завдань, сприяють різні виявлені і досліджені у справі документи, включаючи ті, що віднесені авторами розглянутих вище класифі-

кацій до групи засобів здійснення і приховання злочинів. У цих класифікаціях не взято до уваги, що письмові докази за наявності відповідних ознак можуть бути включені до кола речових доказів (наприклад, у разі підроблення документу); що згідно із законом до групи речових доказів входять не лише документи, що є засобами досягнення злочинного результату, але й такі, що є предметом злочинного посягання, зокрема, у разі їх незаконного ушкодження або спроби знищення.

Криміналістичні класифікації усієї безлічі документів, як і класифікації певних груп і видів документів, як показують проведені дослідження [7, с. 156-160], можуть здійснюватися за самими різними підставами, якщо як такі обрані ознаки, що мають істотне значення для наукової і практичної криміналістики. Певне уявлення про коло таких ознак можна отримати при аналізі нормативної інтерпретації поняття "документ", тих груп, видів і різновидів документів, на які є вказівки в нормах КК і КПК. З урахуванням законодавчих рішень із цього приводу документи можуть бути диференційовані, наприклад, на слідчі, оперативно-розшукові, судово-експертні, судові; офіційні і приватні; справжні і підроблені; документи, що служать доказами, і що не є такими.

Важливе значення має класифікація документів, які являють собою докази, залежно від тієї ролі, яку вони грали при здійсненні злочину. На цій підставі виділяються документи як предмет злочинного посягання і документи як засоби досягнення злочинних цілей. Порівняльний аналіз способів виготовлення документів, що функціонують у кримінальному процесі, дозволяє виділити: 1) письмові документи; 2) фотодокументи; 3) кіно- і відеодокументи; 4) образотворчі документи (наприклад, фоторобот особи, що розшукується); 5) фонологічні (фоноскопичні) документи; 6) електронні (машинні) документи; 7) інші документи.

Історично розвиток криміналістичного документоведення пов'язаний із судовим дослідженням тих або інших окремо взятих документів, інакше кажучи, певних індивідуальних "представників" того або іншого виду документів: підроблених грошових знаків [8], бланків посвідчень на транспортні засоби [9]. Це напрям документоведення, що став традиційним, досі є домінуючим у багатьох категоріях справ і навряд чи коли втратить свою актуальність і значущість. Разом з цим ХХ століття увійде до історії криміналістики як етап формування і бурхливого розквіту іншого напрямку документоведення. Ідеться про пошук і використання інформації, що міститься в різних за характером, змістом і обсягом цілісних комплексах взаємопов'язаних документів, виробниками, користувачами і власниками яких є підприємства, установи, організації, а іноді не лише юридичні, але і фізичні особи.

За даними В.І. Рохліна, при розслідуванні злочинів, пов'язаних з господарською діяльністю, досліджуються такі групи документів нормативного характеру: 1) документи загальнонормативного характеру; 2) нормативні документи відомчого і міжвідомчого характеру; 3) нормативні документи, що видаються місцевими органами влади і управління; 4) нормативні документи конкретного підприємства (організації, установи), роботи з питань, що цікавлять слідчого, які визначають повноваження і обов'язки працівників, встановлюють порядок і періодичність контролю, обліку, звітності, регламентують організацію.

У групі документів ненормативного порядку В.І. Рохлін виділяє: 1) документи підприємства, що стосуються порядку і умов тих або інших господарських операцій; 2) документи, що фіксують результати контрольної діяльності вищестоящих відомчих і міжвідомчих організацій; 3) матеріали внутрішніх контрольних заходів і результатів їх реалізації; 4) документи державної звітності; 5) документи, що відбивають результати виконання конкретних господарських операцій, діяльності на окремих ділянках роботи, кадрові документи; 6) документи про фінансовий і економічний стан підприємства; 7) інші документи [10, с. 30-43].

Для розробки методик розслідування важливе значення має розподіл ненормативних документів, характерних для тих або інших криміналістично схожих груп, а також окремих видів і різновидів злочинів. Такий поділ може бути здійснений, наприклад, за ознакою їх зв'язку з етапами злочинної діяльності або поведінки (документи, пов'язані з підготовкою до скоєння злочину – документи, пов'язані зі скоєнням злочину – документи, пов'язані з приховуванням злочину); за метою виготовлення і використання, за належністю до окремих елементів складу злочину (документи, що містять відомості про предмет посягання – документи, що характеризують мету і мотив скоєного – документи про особу, спосіб життя, зв'язки обвинуваченого – інші).

Прикладом в цьому аспекті може служити класифікація документів, пов'язаних з використанням і обслуговуванням засобів обчислювальної техніки у справах про розкрадання, здійснюваних працівниками банків. За ознакою функціонального призначення ці документи підрозділяються на чотири групи: 1) що регламентують застосування засобів комп'ютерної техніки в банківській сфері; 2) що фіксують роботу засобів комп'ютерної техніки; 3) що фіксують неполадки засобів комп'ютерної техніки; 4) отримані за допомогою засобів комп'ютерної техніки [11, с. 17].

Приведені класифікації розраховані на їх використання при рішенні різноманітних завдань у криміналістичній теорії, в методиці і практиці виявлення і розслідування злочинів. Вони можуть виявитися корисними для визначення і систематизації обставин, що підлягають

встановленню, висунення, класифікації і систематизації слідчих версій, визначення напрямів і завдань пошуково-пізнавальної діяльності слідчого на тому або іншому етапі розслідування, визначення кола і особливостей об'єктів пошуку, предмета і тактики слідчих дій.

Ґрунтуючись на цих положеннях, В.А. Хвалін запропонував трирівневий блок класифікації знарядь скоєння злочинів. Перший рівень – загальні класифікації вказаного об'єкта за ознаками, загальними для усіх знарядь злочину; другий – класифікація складових частин, виділених при розробці загальної класифікації; третій – внутрішнє угруповання окремих видів знарядь злочинів, виділених на попередньому етапі [12, с. 17].

Подібний підхід застосовано і при вирішенні проблеми класифікації документів. Реалізуючи його, ми дійшли висновку про доцільність і значущість такої конструкції класифікаційної системи, що є предметом нашого аналізу. Її базовою ланкою виступають різні варіанти класифікації всієї сукупності документів, що функціонують у криміналістиці, будуються за тими або іншими підставами, дозволяють виділити досить широкі за обсягом групи (рід) документів. На цьому загальному (родовому) рівні можуть бути виділені такі, наприклад, групи: за правовим статусом – нормативні і ненормативні документи; за ознакою походження (виготовлені зовні у зв'язку з кримінальним судочинством – виготовлені в ході і у зв'язку з кримінальною справою).

Зазвичай у криміналістичній літературі аналізуються і класифікуються документи, походження яких не пов'язане з активністю слідчих, органу дізнання й інших суб'єктів пошуково-пізнавальної діяльності, що представляють правоохоронні і судові органи. Вони можуть мати відношення до підготовки, здійснення, приховання злочинів і інших акцій, що мали місце до того, як був запущений механізм кримінально-правового реагування. Документи ж, що є продуктами правозастосовної діяльності органів дізнання, попереднього слідства, правосуддя (постанови, протоколи слідчих дій, обвинувальні висновки, протоколи судового розгляду у кримінальних справах тощо), рідше привертають увагу криміналістів. Тим часом вивчення, класифікація, систематизація такого роду документів не менш важливі і для теорії, і для практики виявлення і розкриття злочинів. У ряді ситуацій вони можуть бути об'єктом пошуку (наприклад, у разі розкрадання кримінальних справ), об'єктом відновлення і реставрації (наприклад, у разі злочинного знищення, ушкодження). Тому класифікація документів за ознакою їх зв'язку зі способом скоєння злочину уявляється значущим з наукової, практичної і дидактичної позицій.

Наступний рівень (видовий) пропонує класифікацію окремих груп документів, виділених на попередньому етапі (на загальному рівні).

Класифікації цього рівня найбільш численні. Вони можуть бути

побудовані, з одного боку, за найрізноманітнішими ознаками, властивими тим або іншим групам документів (документи офіційні і неофіційні; засвідчені і незасвідчені; що мають одне джерело походження або різні джерела походження тощо). З іншого боку, їх класифікація можлива (і часто потрібна) і за ознаками типу зв'язків і стосунків (документи, виготовлені із злочинними й іншими цілями; виготовлені злочинцями й іншими особами; виготовлені ручним способом і за допомогою технічних засобів; виготовлені у зв'язку із службовою діяльністю і поза зв'язком з такою діяльністю та ін.).

Третій рівень (внутрішньовидовий) включає внутрішні угруповання елементів класифікації попереднього рівня. Так, на цьому етапі класифікації можуть бути виділені рукописні, машинописні і інші документи, якщо в якості початкової підмножини виступають носії письмової мови. Відеодокументи можуть підрозділятися залежно від суб'єкта виготовлення на тих, що виготовлені виконавцями злочинних дій, їх співучасниками, працівниками спецслужб, іншими особами. У разі потреби можливий подальший розвиток класифікації документів, розрахованих на ще більш дрібне ділення обсягу тих або інших понять, що нерідко й робиться в розділі криміналістичної методики дослідження.

Одне зі значень цієї багаторівневої класифікаційної системи полягає в тому, що вона створює логічну основу визначення внутрішньої будови криміналістичного документоведення як однієї з приватно-криміналістичних теорій, з'ясування місця кожної її частини, виявлення їх внутрішніх, зовнішніх зв'язків і стосунків.

**Висновок.** Є всі підстави вважати, що наведена структура класифікації документів може бути реалізована, зокрема, при визначенні структури і систематизованому викладі матеріалу, що стосується криміналістичного документоведення як розділу підручника криміналістики, а також при розробці практичних і учбових посібників методичного характеру з тієї ж теми. Вона вважається придатною і для визначення внутрішньої будови (змісту) публікацій, що відбивають проведене автором дослідження в комплексі теоретичних і методичних проблем криміналістичного документоведення як інтеграційної галузі криміналістичної науки, що сполучає в собі у рамках одного цілісного утворення знання про всілякі види юридично значущих документів і пов'язаних з ними об'єктів, а також підходи, засоби, методи, рекомендації щодо збирання і використання в процесі розслідування злочинів документальних даних.

#### *Бібліографічні посилання*

1. *Белкин Р.С.* Курс криминалистики: В 3 т. – М., 1997. – Т. 1: Общая теория криминалистики.
2. *Агафонов В.В., Филиппов А.Г.* Криминалистика. Вопросы и ответы: Учеб. пособие. – М., 2000.

3. Про обов'язковий примірник документів: Закон України від 09.04.99 р. – К., 1999.
4. Кукарникова Т.Э. Документы в уголовном процессе и криминалистике // Воронежские криминалистические чтения / Под ред. О.Я. Баева. – Воронеж, 2001. – Вып. 2. – С.160-167.
5. Власов В.П. Следственный осмотр и предварительное исследование документов. – М., 1961.
6. Криминалистика: Учеб. для вузов / Под ред. Р.С. Белкина. – М., 2000.
7. Криминалистика: Учеб. / Под ред. В.А. Образцова. – М., 1997.
8. Воробей О.В. Криміналістичне дослідження паперових грошей: Посіб. – К., 2003.
9. Будзієвський М.Ю., Іщенко А.В. Особливості криміналістичного дослідження бланків посвідчень водія транспортних засобів // Науковий вісник НАВСУ. – 2004. – № 2. – С. 95-103.
10. Рохлин В.И. Расследование преступлений, связанных с ненадлежащим исполнением служебных обязанностей в сфере хозяйствования: Конспект лекций. – Л., 1984.
11. Белов М.Б. Основы расследования хищений, совершаемых работниками банков с использованием служебного положения: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2000.
12. Хвалин В.А. Орудие преступления как объект криминалистики и следственной практики: Курс лекций. – М., 2000.

Надійшла до редакції 27.01.2012

**О.О. Деревягін**

кандидат юридичних наук

(Донецький юридичний інститут МВС України)

УДК 343.93 (277.75)

## СТАН ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ТАКТИКИ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИНАМ ПІДРОЗДІЛАМИ КАРНОГО РОЗШУКУ В КУРОРТНІЙ МІСЦЕВОСТІ АР КРИМ

Досліджено стан організації та тактики протидії злочинам підрозділами карного розшуку в курортній місцевості АР Крим та їх вплив на ефективність запобігання злочинам. Надано рекомендації щодо напрямків моніторингу стану оперативної обстановки.

**Ключові слова:** оперативна обстановка, запобігання злочинам, протидія злочинам, курортна місцевість АР Крим, організація та тактика, місця зі складною оперативною обстановкою.

Исследуется состояние организации и тактики предотвращения преступлений подразделениями уголовного розыска в курортной местности АР Крым и их влияние на эффективность предотвращения преступлений. Разработаны рекомендации по направлениям мониторинга состояния оперативной обстановки.

**Ключевые слова:** оперативная обстановка, предотвращение преступлений, противодействие преступлениям, курортная местность АР Крым, организация и тактика, места со сложной оперативной обстановкой.

In article the condition of the organization and tactics of prevention

of crimes by criminal investigation department divisions in resort district AR of Crimea and their influence on efficiency of prevention of crimes is investigated. Recommendations about directions of monitoring of a condition of operative conditions are developed.

**Keywords:** *Operative conditions, prevention of crimes, resort district AR of Crimea, the organization and tactics, places with difficult operative conditions.*

**Постановка проблеми.** Розбудова проактивної моделі поліцейської діяльності потребує створення ефективної системи протидії злочинності та запровадження оперативного-розшукового моніторингу криміногенних процесів у суспільстві. Означене є неможливим без дослідження організації та тактики протидії злочинам підрозділами карного розшуку в цілому та аналізу їх стану в курортній місцевості АР Крим зокрема.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Загальні проблеми організації та тактики протидії злочинам у організації діяльності оперативних підрозділів займалися професори К.В. Антонов, О.Ф. Долженков, Г.О. Душейко, Я.Ю. Кондратьєв, М.В. Корнієнко, В.Л. Ортинський, В.Л. Регульський, О.П. Снігерьев, І.Р. Шинкаренко, В.А. Яценко та ін.

**Мета** статті – дослідити сучасний стан організації та тактики протидії злочинам підрозділами карного розшуку в курортній місцевості АР Крим та їх вплив на ефективність запобігання злочинам.

**Виклад основного матеріалу.** Оперативно-розшукова протидія як будь-яка діяльність має свою організацію, що є складовою частиною організації оперативно-розшукової діяльності, її закономірності та правила визначають особливості протидії злочинам. Означена діяльність підпорядковується закономірностям, що досліджуються теорією управління. Оперативно-розшукова протидія злочинам підрозділами карного розшуку взаємопов'язана з іншими функціональними підсистемами протидії злочинності, із зовнішнім середовищем. Враховуючи особливості оперативно-розшукової протидії, слід зазначити, що її структурна побудова складається з системи гласних і негласних заходів, що в умовах зовнішнього середовища дозволяє вирішити поставлені перед нею завдання – пошук і фіксацію фактичних даних з метою профілактики, попередження, запобігання та припинення злочинів.

Теоретико-прикладні основи організації ОРД щодо протидії злочинності інтенсивно розвивалися в останні 50 років. Значний проша-рок наукових здобутків стосується діяльності карного розшуку за різними напрямками протидії злочинності. Однак фактично жодної роботи на теренах колишнього СРСР та СНД не було присвячено системним проблемам організації оперативно-розшукової протидії злочинам в умовах курортних регіонів України взагалі та курортів

АР Крим зокрема. За часів СРСР було здійснено два дисертаційних дослідження із загальних кримінологічних проблем попередження злочинності у курортних містах та функціонування органів внутрішніх справ городів-курортів [1]. У Росії було видано роботу з кримінологічних проблем профілактики злочинності в умовах курортної місцевості Краснодарського краю, в якій розглядалися загальні основи організації профілактики злочинності неповнолітніх та молоді [2]. Складна оперативна обстановка на курортах України та Криму визначають особливості організації та чинників ефективності оперативно-розшукового протидії злочинам карним розшуком. Їх визначення неможливе без розгляду організації ОРД в цілому.

Організація (франц. «organisation», від латинського «organum» – улаштуванню, від грецького – інструмент, знаряддя): 1) властивість будь-якого матеріального об'єкта, що виявляється в упорядкованості внутрішньої будови; 2) соціальна функція суспільства, завдяки якій створюються виробничі, економічні та інші системи, встановлюється динамічна рівновага між її елементами, забезпечуються сталість і водночас розвиток різних суспільних структур; 3) одна з універсальних функцій суспільного управління – складова змісту управлінської діяльності щодо впорядкування певних суспільних відносин, раціональної побудови органів управління, а також системи управління у цілому як сукупності відповідних управлінських елементів, що перебувають у відношеннях та зв'язках між собою і утворюють органічну цілісність, єдність; 4) об'єднання людей, які спільно реалізують програму або мету та діють на основі конкретних правил, процедур [3].

Враховуючи наведене етимологічне тлумачення організації та порівнявши його з сучасними дослідженнями у сфері організації правоохоронної діяльності та ОРД, можемо визначити, що «організація» може розглядатися з двох позицій: як стан системи, призначеної для рішення конкретних функцій-завдань; як функція управління – діяльність.

За роки формування теоретичного підґрунтя оперативно-розшукової діяльності взагалі та оперативно-розшукової протидії зокрема існували різні точки зору на сутність та зміст організації ОРД:

– цілеспрямована діяльність керівників органів (апаратів) внутрішніх справ щодо створення оптимальних умов функціонування служб та підрозділів, що здійснюють оперативно-розшукові дії щодо організації взаємодії між ними, спрямування їх зусиль на успішне виконання завдань щодо боротьби зі злочинністю шляхом моніторингу та глибокої оцінки наявної оперативної обстановки, прийняття науково обґрунтованих управлінських рішень, які забезпечують комплексне використання оперативно-розшукових сил, засобів та методів, і реалізації рішень у ході повсякденної оперативно-розшукової роботи



(В.О. Лукашов) [4];

– найбільш цілеспрямована при даних умовах система використання органом сил, засобів і методів (А.Г. Лекарь) [5];

– комплексність у застосуванні оперативно-розшукових сил, засобів і методів для ефективного розв'язання завдань (Д.В. Гребельський) [6];

– комплекс заходів, спрямованих на формування і розвиток системи і структури оперативно-розшукових підрозділів з метою ефективного застосування всього арсеналу оперативно-розшукових сил, засобів і методів у боротьбі зі злочинністю (Л.М. Калинкович) [7];

– найбільш доцільна за даних умов система використання наявних сил, засобів і методів оперативно-розшукової діяльності в боротьбі з правопорушеннями і злочинністю (Е.О. Дідоренко, Я.Ю. Кондратьєв, І.П.Козаченко, В.Л. Регульський) [8];

– система заходів з інформаційно-аналітичного забезпечення, визначення завдань прогнозування, планування, організації, корегування, обліку і контролю. Даної точки зору дотримувалися В.Г. Афанасьєв, О.М. Бандурка, І.І. Басецький, М.В. Маркелов, Г.І. Петров, Г.А. Туманов, В.Ю. Фролов [9];

– складається з таких груп елементів: структурно-функціональна – визначення функцій-завдань, формування структурно-функціональних підрозділів та розробка їх моделі розстановки сил і засобів; інформаційно-аналітична – збирання, накопичення, аналіз інформації; управлінська – прийняття, виконання, контроль і перевірка управлінських рішень, у тому числі з організації взаємодії, підбору і навчання особового складу та впровадження в практику сучасних науково-технічних досягнень та інноваційних технологій (О.В. Копан) [10];

– система правових матеріально-технічних (економічних) заходів, що забезпечують з урахуванням сучасного стану і перспектив зміни оперативної обстановки спеціалізоване і комплексне використання сил, засобів, методів і форм (А.Б. Утевський, А.А. Галючек) [11];

– система заходів, що складається з кількох рівнів, а саме: **I рівень** – стратегічний – система заходів, що забезпечують ефективність функціонування системи оперативно-розшукових підрозділів на підставі розподілу функцій, завдань та повноважень з метою досягнення поставлених перед ними цілей, з урахуванням відсутності структурної єдності елементів цієї системи і їх відомчої роз'єднаності; **II рівень** – комплекс заходів з використання функцій оперативно-розшукових сил з метою виконання поставлених перед ними завдань; **III рівень** – система заходів, що забезпечують ефективність функціонування оперативно-розшукових сил з метою виконання поставлених перед ними завдань; **IV рівень** – комплекс заходів, що забезпечують оптимальну структуру оперативно-розшукових сил, необхідний рівень управління

ними, ефективність їх діяльності та удосконалення її засобів і методів; **V рівень** – комплекс заходів для створення оптимальних умов для визначення і застосування найбільш ефективних і доцільних у конкретній ситуації рекомендацій з метою досягнення максимальних результатів за мінімальні витрати часу, сил і засобів; **VI рівень** – тактичний рівень організації [12].

З урахуванням означених думок науковців, а також фахівців у сфері управління правоохоронною діяльністю (О.М. Бандурка, А.І. Берлач, О.В. Копан), які вказують, що управлінський процес складається з інформаційно-аналітичної роботи, визначення завдань, прогнозування, планування, організації, корегування, обліку і контролю [13], можна визначити організацію оперативно-розшукової протидії злочинам підрозділами карного розшуку в курортній місцевості АР Крим як діяльність держави та уповноважених нею органів управління на створення проактивної системи оперативних підрозділів органів внутрішніх справ у курортній місцевості АР Крим з розподілом функцій-завдань між підрозділами карного розшуку різних рівнів для формування оптимальної структури підрозділів карного розшуку та створення умов для виконання притаманних їм функцій.

На підставі думок означених науковців та системного аналізу сучасної організації ОРД можемо виокремити основні її елементи стосовно протидії злочинам підрозділами карного розшуку у курортній місцевості АР Крим:

1) визначення функцій-завдань підрозділів карного розшуку на стратегічному та тактичному рівні щодо протидії злочинам;

2) формування структурних підрозділів карного розшуку залежно від специфіки курортного регіону, розробка раціональної моделі розстановки гласних та негласних сил та засобів щодо забезпечення протидії злочинам;

3) підбір та навчання особового складу та конфідентів;

4) інформаційно-аналітична робота: моніторинг середовища функціонування з метою збирання, накопичення та аналізу інформації, необхідної для виконання функцій-завдань, що стоять перед підрозділами карного розшуку щодо протидії злочинам у курортній місцевості АР Крим;

5) прийняття управлінських рішень щодо організації діяльності підрозділів карного розшуку під час виконання завдань, які стоять перед ними;

6) організація заходів щодо виконання прийнятих рішень, робота з виконавцями, організація внутрішньої та зовнішньої взаємодії з оперативними підрозділами ОВС і інших правоохоронних органів;

7) контроль, перевірка виконання, облік та коригування діяльності підрозділів карного розшуку щодо протидії злочинам у курортній

місцевості АР Крим;

8) впровадження в практику сучасних досягнень науки та новітніх оперативно-технічних засобів.

Кожен з означених елементів є важливим та необхідним. Визначення шляхів удосконалення організації ОРД у сфері протидії злочинам неможливе без аналізу кожного. Враховуючи надбання останніх років у дослідженні кожного з елементів організації запобіжної діяльності підрозділів карного розшуку, доцільно починати аналіз зазначеної діяльності на курортах Криму з розгляду стратегічного та тактичного рівня.

На стратегічному рівні відповідно до оперативно-розшукової стратегії здійснюється формування системи карного розшуку, визначаються функції та завдання та розподіл повноважень за рівнями управління діяльністю протидії злочинам у курортно-туристичній сфері взагалі, формується система координації діяльності, створюються системи кадрового, освітнього та інформаційного забезпечення, а також система цивільного громадського контролю [14].

На тактично-регіональному рівні організація запобіжної діяльності у курортних регіонах Криму визначається специфікою запобіжної діяльності:

- здійснення оперативно-профілактичного спостереження за особами, поставленими на профілактичний облік у зв'язку з високою ймовірністю їхнього злочинного поведіння;
- ефективність індивідуальної запобіжної діяльності забезпечується головним чином завдяки оперативній поінформованості про контингент осіб, які можуть вчиняти злочини, і особливості кожної особи, що продемонструвала антигромадську поведінку або перебуває під впливом антигромадських і злочинних елементів;
- фіксується середовище місцевих кримінально активних жителів, у якому здійснюються розвідувально-пошукові заходи щодо виявлення протиправної поведінки та протидії злочинам;
- оперативним шляхом перевіряється причетність до вчинення злочинів осіб (у тому числі тих, що раніше не попадали у поле зору правоохоронних органів), що перебувають під оперативним спостереженням, та злочинців, що розшукуються;
- вивчаються окремі категорії осіб, що становлять оперативний інтерес, їх злочинні зв'язки, спосіб життя, наявна поведінка й минуле для одержання підстав до застосування запобіжних заходів.

На тактично-територіальному рівні важливішим елементом організації є визначення функцій-задач кожного підрозділу (сектору) карного розшуку, приведення структури у відповідність до особливостей курорту.

На сьогодні причинами невідповідності організації оперативно-

розшукової протидії злочинам у курортній місцевості АР Крим є: невідповідність структури секторів карного розшуку вимогам принципу спеціалізації; багатофункціональність завдань, що вирішуються оперативними працівниками карного розшуку; неврахування сезонного фактору в управлінні діяльністю карного розшуку; відсутність системно-комплексного підходу к протидії злочинності, особливо у сфері протидії злочинам у курортній місцевості АР Крим; відсутність об'єктивних показників оцінки профілактично-запобіжної діяльності.

Ефективна діяльність конкретного підрозділу карного розшуку багато в чому залежить від функцій-завдань, реалізація яких забезпечує досягнення мети діяльності всієї кримінальної міліції щодо протидії злочинам, особливо в умовах курортної місцевості АР Крим.

Для рішення завдань протидії злочинам підрозділи карного розшуку здійснюють оперативну перевірку отриманої інформації в встановленому законом порядку. Однак у чинному Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність» відсутня констатація стадії попередньої оперативної перевірки.

Оперативні працівники карного розшуку зобов'язані здійснювати періодичний контроль за ходом процесів протидії і припинення злочинів, а також давати вказівки щодо уточнення й необхідної корекції тактики й інтенсивності застосування профілактичного впливу, суб'єктам його застосування.

З метою забезпечення безпеки осіб й об'єктів, на які готується зазіхання, працівники карного розшуку зобов'язані звернути особливу увагу на посилення конспірації при проведенні оперативно-розшукових заходів. Для цього повинні бути створені умови, що забезпечують особисту й суспільну безпеку і схоронність об'єктів від можливих злочинних зазіхань, шляхом обмеження використання оперативних відомостей у документах і на різних нарадах. Крім того, забороняється використати у виступах перед громадськістю та у публікаціях у ЗМІ відомості, що являють собою службову таємницю, секретні й неперевірені дані.

**Висновки.** Проведене нами дослідження дозволяє визначити фактори, що знижують ефективність організації та тактики оперативно-розшукової протидії злочинам підрозділами карного розшуку в курортній місцевості АР Крим:

– прогалини у чинному законодавстві та недоліки нормативного регулювання щодо закріплення структури оперативних підрозділів розподілу їх функцій, завдань та повноважень у відповідності до регіональних особливостей курортів АР Крим;

– низький рівень оперативної підготовленості сил;

– відсутність програм реалізації оперативно-розшукової стратегії у частині оптимальної системи оперативно-розшукової протидії зло-

чинам у курортно-туристичній галузі взагалі та в курортній місцевості АР Крим зокрема;

– відсутність концепції формування та спеціалізації конфідентів за об'єктовим принципом;

– недостатній рівень професійної підготовки оперативних працівників в умовах курортної місцевості АР Крим;

– відсутність сучасного наукового та методичного забезпечення протидії злочинам в умовах курортної місцевості АР Крим .

Означене дозволяє визначити, що причинами недостатньо ефективної протидії є:

– низький рівень обміну інформацією між ОВС курортних місцевостей щодо груп та осіб, які скоюють злочини в курортній місцевості АР Крим, не здійснюється картографічне спостереження їх міграції по Криму;

– слабкі оперативні позиції підрозділів карного розшуку АР Крим у кримінальному середовищі в умовах курортної місцевості, зокрема, в місцях збуту викраденого, відстою і розукомплектування викраденого автотранспорту;

– поверхневе відпрацювання осіб, підозрюваних у вчиненні злочинів, зокрема, недостатня ефективність відпрацювання затриманих за непереривною схемою (Дніпропетровський досвід);

– недоліки службової підготовки щодо опанування інноваційних методик протидії злочинам в умовах курортної місцевості АР Крим.

#### **Бібліографічні посилання**

1. *Боровой А.А.* Организация функционирования городских и районных органов внутренних дел в городах-курортах: Автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – М., 1985.

2. *Полтарыгин Р.В.* Профилактика преступности несовершеннолетних и молодежи (в условиях курортного региона): Монография. – М., 2004.

3. *Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол. Ю.С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. – К., 1998. – Т. 4: Н – П. – 2002.*

4. *Лукашов В.А.* Сущность и задачи организации оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел: Лекция. – Омск, 1982.

5. *Лекарь А.Г.* Основы организации предотвращения преступлений органами внутренних дел: Учеб. пособ. – Ташкент, 1988.

6. *Гребельский Д.В.* Теоретические основы и организационно-правовые проблемы ОРД органов внутренних дел. – М., 1979.

7. *Калинкович Л.Н.* Правовые и организационные основы оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел: Учеб. пособ. – Мн., 1988.

8. *Маркелов М.В., Фролов В.Ю.* Основные элементы организации оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел // Актуальные проблемы теории оперативно-розыскной деятельности. – Омск, 1986. – С. 88-102.

9. *Баранов В.В., Самойлов В.Г.* Организация агентурной работы милиции: Учеб. пособ. – М., 1979.

10. *Копан О.В.* Функціональна організація макросистем внутрішньодержавної безпеки // Вісник Харків. ун-ту внутр. справ. – 2001. – № 15. – С. 217-223.

11. *Душейко Г.О.* Організаційно-тактичні основи реалізації оперативно-розшукової інформації в стадії порушення кримінальної справи: Дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2001.

12. *Аркуша Л.І.* Основи методики виявлення і розслідування організованої зло-

чинної діяльності при наявності корумпованих зв'язків: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. – Х., 2002.

13. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення: Монографія. – Х., 1999.

14. Дерев'ягін О.О. Удосконалення організації запобігання та розкриття квартирних крадіжок у курортній місцевості АР Крим // Кримський юридичний вісник КЮІ ОДУВС. – 2010. – № 1 (8). – С. 69-75.

Надійшла до редакції 01.02.2012

**О.В. Карнаухов**

кандидат юридичних наук

(Академія митної служби України)

УДК 348.98

## ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА КРИМІНАЛІСТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЗНАННЯ У СПРАВАХ ПРО КОНТРАБАНДУ

Розглянуто особливості реалізації теорії криміналістичного забезпечення розслідування злочинів на прикладі дізнання митних органів у справах про контрабанду; проаналізовано теоретичні погляди вчених-криміналістів, практику розслідування митними органами кримінальних справ про контрабанду з урахуванням особливостей, притаманних умовам виявлення та дізнання у злочинах цієї категорії, зроблено відповідні висновки.

**Ключові слова:** криміналістичне забезпечення, розслідування злочинів, система, дізнання, митні органи, особливості дізнання у справах про контрабанду.

Рассматриваются особенности реализации теории криминалистического обеспечения расследования преступлений, на примере дознания таможенных органов по делам о контрабанде; анализируются теоретические взгляды ученых-криминалистов, практика расследования таможенными органами уголовных дел о контрабанде с учетом особенностей, свойственных условиям выявления и дознания преступлений данной категории, делаются соответствующие выводы.

**Ключевые слова:** криминалистическое обеспечение, расследование преступлений, система, дознания, таможенные органы, особенности дознания по делам о контрабанде.

The article is devoted to the features of realization of theory of the criminalistics providing of investigation of crimes, on the example of inquest of custom authorities in matters about contraband goods. In the article the theoretical looks of scientific criminal lawyers, practical worker of investigation are analysed by custom authorities of criminal cases about contraband goods taking into account features peculiar to the terms of exposure and inquest of crimes of this category and

corresponding conclusions are done.

**Keywords:** *criminalistics providing, investigations of crimes, system, inquest, custom authorities, features of inquest in matters about contraband goods.*

**Постановка проблеми.** Діяльність органів, що протидіють злочинності, потребує розробки всебічної перспективної наукової теорії, яка б сприяла підвищенню ефективності діяльності правоохоронних органів. Такою є теорія криміналістичного забезпечення розслідування злочинів, якій у криміналістичній науковій літературі приділялася суттєва увага.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Розробкою окремих питань криміналістичного забезпечення займалися такі відомі вчені, як В.П. Бахін, Р.С. Белкин, К.І. Беляков [1], В.В. Матвієнко, В.І. Галаган [2], Н.С. Карпов [3], Ю.В. Попов [4], П.В. Цимбал [5], А.В. Старушкевич, Д.І. Сулейманов [6], Є.Д. Лук'янчиков [7], В.В. Лисенко [8], І.О. Ієрусалімов [9], А.В. Іщенко, А.Ф. Волинський, В.А. Волинський, К.Е. Дьомін, Д.А. Ісхизов, Д.В. Пузанков, П.Т. Скорченко, К.В. Чаплинський, В.В. Чурпіта і ін.

Аналіз поглядів учених свідчить про актуальність теорії криміналістичного забезпечення розслідування злочинів, яка в науковому аспекті розробляє рекомендації щодо створення й використання криміналістичних засобів і методів суб'єктами розкриття і розслідування злочинів, а в практичному – реалізацію цих умов у повсякденній правоохоронній діяльності.

**Метою** нашої наукової статті є дослідження аспектів виникнення теорії криміналістичного забезпечення розслідування злочинів, її наукового змісту, визначення особливостей дізнання митними органами у справах про контрабанду та формулювання наукового поняття криміналістичного забезпечення дізнання у справах про контрабанду.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Розглядаючи історіографію поняття «криміналістичне забезпечення», слід зауважити, що вперше це словосполучення було запроваджено у науковий юридичний обіг В.В. Чурпітою, науковцем-криміналістом з Київської вищої школи МВС СРСР, який використав зазначений термін у дослідженні, присвяченому розкриттю та розслідуванню злочинів [10].

В етимологічному змісті термін «забезпечення» розуміється в аспектах, які запропоновані авторами Нового тлумачного словника української мови, а саме: 1) надання чи створення матеріальних засобів; 2) гарантування чогось [11].

Словник В. І. Даля слово «обеспечить» трактує так: «снабдить всем нужным, оградить от убытков, недостатка, нужды, от грозящей кому-либо опасности» [12]. Забезпечувати означає «постачати щось у достатній кількості, задовольняти певні потреби, створювати надійні умови

для здійснення чого-небудь, захищати що-небудь від небезпеки» [13].

В юридичній науці і практиці поняття «забезпечення» не лише використовується дуже часто, але й несе дуже суттєве навантаження. Так, у цивільному та господарському праві важливе значення надається виконанню цивільно-правових зобов'язань та забезпеченню позову. В адміністративному та адміністративно-процесуальному праві увагу акцентовано на заходах із забезпечення громадської безпеки. У кримінально-процесуальному праві врегульовується питання забезпечення цивільного позову в кримінальній справі та ін.

На цей час у науці криміналістиці існують два підходи, що формують уявлення про зміст теорії криміналістичного забезпечення.

Такі відомі сучасні українські вчені-криміналісти, як Є.Д. Лук'янчиков, І.О. Ієрусалімов та ін., розв'язуючи проблему криміналістичного забезпечення, визначили її як інформаційне забезпечення слідчої діяльності. На думку деяких російських учених, зокрема А.Ф. Волинського, В.О. Жбанкова та інших, ця проблема визначена через її сприйняття як техніко-криміналістичного забезпечення.

На наш погляд, обидва підходи не лише доцільні, вони суттєво збагачують і наповнюють сучасним змістом теорію криміналістичного забезпечення виявлення, розкриття та розслідування злочинів, але не в повному обсязі охоплюють її і, як результат, недостатньо повно відображають сутність самого явища – криміналістичного забезпечення.

Так, визначаючи цю теорію як «техніко-криміналістичне забезпечення», російські вчені умисно звужують визначення діяльності у порівнянні з його змістом, адже хоча технічна складова і наявна у цій діяльності, але не єдина, і тому, на наш погляд таке визначення не повною мірою розкриває багатогранність вищезазначеної діяльності.

Підтримуючи в цілому інформаційний підхід, зауважимо, що такий погляд на забезпечення розслідування злочинів має місце настільки, наскільки все у цьому світі за своєю суттю є інформацією.

Говорячи про теорію криміналістичного забезпечення слідчої діяльності, І.О. Ієрусалімов зазначав, що розробці такої теорії передувала багаторічний період накопичення знань про її об'єкт і предмет у структурі відповідних спеціальних теорій. Саме вони у своїй єдності і створюють інформаційний фонд, на якому базується теорія криміналістичного забезпечення. До наук, що сприяли створенню названої теорії, слід зарахувати насамперед криміналістику, кримінальний процес, управління, дидактику, психологію тощо. Спільний теоретичний базис у вигляді конкретних загальних положень, що однаковою мірою стосується кожної з них, поєднує названі науки в одну загальну систему [9].

На думку А.В. Іщенко, І.П. Красюка, В.В. Матвієнка, криміналістичне забезпечення розслідування злочинів слід розглядати як складне, багатопланове, комплексне поняття, головним змістом якого є са-



мостійна специфічна діяльність вчених-криміналістів та практиків щодо розробки нових, пристосування відомих науково-технічних досягнень, а також їх впровадження у практику розслідування злочинів з метою оптимального виконання її завдань [14].

Розуміючи термін «забезпечення» з позиції діяльнісного підходу, а саме як діяльність, автор погоджується з В.В. Матвієнком, який запропонував розглядати цей термін у двох аспектах: і як самостійну специфічну діяльність науковців-криміналістів та практиків з розробки нових, пристосування відомих науково-методичних досягнень, і як впровадження їх у практику розслідування з метою оптимального виконання її завдань [15].

Згідно з думкою В.В. Матвієнка, основа криміналістичного забезпечення існує відносно незалежно від процесу доказування, а тому потребує відповідного забезпечення реалізації; суб'єктами такого забезпечення будуть органи законодавчої влади, управління, а також науково-дослідні організації та навчальні заклади, наукові й практичні працівники, педагоги; взаємозв'язки і взаємовідносини між цими компонентами розподіляються за основними напрямками: правове (законодавче), організаційно-управлінське і наукове забезпечення [16].

Разом з тим зазначені автори, говорячи про криміналістичне забезпечення розслідування злочинів та усвідомлюючи велике значення цієї діяльності, виокремлювали в ній лише інформаційну частину і закладали її у фундамент наукових визначень, іноді не визначаючи її структуру.

Так, К.І. Беляков у раніше згаданій праці висвітлив теорію та практику інформаційного забезпечення розслідування злочинів, зупинившись при цьому на інформаційному аспекті процесу розслідування, методах та засобах його інформаційного забезпечення, можливостях застосування автоматизованих інформаційних систем у слідчій практиці.

Є.І. Макаренко зазначав, що загалом ці засоби (засоби криміналістичного забезпечення – *прим. авт.*) поділяються на три основні групи: процесуально-правові, оперативно-розшукові та науково-технічні (зокрема, техніко-криміналістичні).

І.О. Ієрусалімов, розглядаючи питання інформаційного забезпечення, використання науково-технічних досягнень при розслідуванні злочинів, відокремив організаційно-правовий, науково-методичний, інформаційний та інші аспекти цього поняття.

Суттєвий внесок у розробку проблеми наукового забезпечення судово-експертної діяльності та методики розслідування окремих видів злочинів зробив А.В. Іщенко [17].

Достатньо результативний аналіз науково-методичного забезпечення розслідування кримінальних справ був проведений у праці

В.П. Бахіна і В.К. Лисиченка [18]. У подальшому науково-методичний аспект забезпечення розслідування злочинів розроблявся у дисертації І.В. Гори [19]. На думку автора, В.В. Матвієнко у згаданій вище дисертаційній роботі дійшов правильних висновків стосовно того, що інформаційне, наукове та науково-методичне забезпечення є складовими комплексної діяльності із забезпечення практики боротьби зі злочинністю.

А.Ф. Волинський, розглядаючи техніко-криміналістичне забезпечення як своєрідний вид діяльності, зазначає, що ця діяльність з одного боку, на створення умов постійної готовності суб'єктів розкриття і розслідування злочинів до використання в цих цілях криміналістичних методів і засобів, а з іншого – на практичну реалізацію розкриття і розслідування злочинів [20].

Запропонований погляд, на нашу думку, говорить про те, що А.Ф. Волинський пропонує покласти у надану вище схему все, що, на його думку, стосується криміналістичного забезпечення виявлення і розслідування злочинів, але, по-перше, як ми вважаємо, не слід визначати цю діяльність як техніко-криміналістичне забезпечення, тому що застосуванням цього визначення умисно звужується його зміст, залишаються поза увагою важливі питання щодо того, хто і як буде виявляти і розслідувати злочин, маючи на увазі аспекти підготовки посадових осіб правоохоронних органів, уповноважених на виявлення і розслідування злочинів, а саме організаційно-кадрове забезпечення.

І.О. Ієрусалімов визначав, що забезпечення – це система заходів, покликаних зробити можливим, дійсним і безумовним використання науково-технічного потенціалу [21].

Обґрунтовуючи необхідність належного криміналістичного забезпечення розслідування справ про контрабанду митними органами у формі дізнання, російський вчений О.О. Ескархопуло зазначав, що без криміналістичного забезпечення неможливо повною мірою проводити невідкладні слідчі дії [22].

Формуючи поняття криміналістичного забезпечення, на думку автора, слід застосувати системний підхід.

Центральним у такому підході є поняття системи. При цьому слід зауважити, що суттєві властивості системи визначаються не стільки властивостями сукупності елементів, скільки властивостями її структури, системоутворюючими зв'язками об'єкта [23].

Будь-яка система – це не тільки розподіл її складових на групи (тобто не тільки класифікація). Це не просто сукупність складових. Система – це така сукупність складових, їх груп, які мають певні взаємозв'язки між собою та середовищем [24]. Система – сукупність пов'язаних між собою елементів (предметів, явищ, поглядів, знань і т. п.), які становлять певне цілісне утворення, єдність [25].

На сьогоднішній день існує багато визначень цього поняття. Л. Берталанфі визначив систему як «комплекс компонентів, що взаємодіють», як «сукупність елементів, які перебувають у певних відносинах один з одним та середовищем» [26].

Тому, на наш погляд, систему слід розглядати, як впорядковану сукупність об'єктів, об'єднаних будь-якими зв'язками, що призначені для досягнення чітко визначеної мети найліпшим чином. Системний зв'язок – це комплексне поняття, що зумовлює існування декількох структур, за допомогою яких можна описати особливості будь-якої системи, у тому числі системи криміналістичного забезпечення дізнання у справах про контрабанду.

Тому вважаємо, що змістовне поняття криміналістичного забезпечення дізнання у справах про контрабанду як системи заходів та методів, що сприяють виявленню компетентними посадовими особами митних органів ознак контрабанди, не можна зводити лише до констатації факту наявності вказаних ознак. На наш погляд, діяльність митних органів з виявлення ознак контрабанди можна розділити на два види: 1) діяльність, спрямована на безпосереднє проведення митного контролю та митного оформлення осіб, у тому числі в межах розгляду справи про порушення митних правил, у ході якої виявляються ознаки контрабанди; 2) діяльність, що ініційована зовнішньою інформацією.

Криміналістичне забезпечення зазначених етапів діяльності з виявлення ознак контрабанди має вирішальне значення, тому що відсутність будь-якої складової цієї забезпечувальної системи не буде сприяти правильній кваліфікації діяння та встановленню обставин, які можуть мати значення.

Тому криміналістичне забезпечення виявлення цих ознак слід розглядати як обов'язкову складову боротьби з контрабандою, котра є одним з завдань митних органів. Розглядаючи термін «криміналістичне забезпечення», слід виходити з того, що поняття «криміналістичне» вказує на характер діяльності, а поняття «забезпечення» – на саму діяльність.

Сучасний стан правозастосовної діяльності митних органів з виявлення і розслідування контрабанди відображає особливості, які характерні лише для них і можуть бути визначені так:

1. Специфічна спрямованість діяльності дізнання митних органів, чітко визначена законодавством підслідність – виключно у справах про контрабанду.

2. Суб'єктами дізнання є не лише начальник митниці як органу дізнання, а й низка посадових осіб, призначених ним для здійснення провадження в конкретній кримінальній справі.

3. Фактична обмеженість повноважень дізнання митних органів яка

полягає у тому, що митні органи не мають права на проведення оперативно-розшукових заходів, хоча ст. 103 КПК таке право надається.

4. Метою невідкладних слідчих дій, що провадяться дізнанням митних органів, є не лише встановлення підозрюваної у вчиненні злочину особи, а і термінове збирання і аналіз усіх можливих даних, які можуть бути покладені в основу обвинувачення.

Таким чином, діяльність з криміналістичного забезпечення дізнання у справах про контрабанду, як було показано вище, має досить складний характер за рахунок її багатогранності, тому тільки одночасна робота у напрямках її нормування, розробки та використання технічних засобів, кадрової, організаційної підготовки та належного методично-інформаційного забезпечення у змозі забезпечити належний результат. Логіка побудови системи діяльності з криміналістичного забезпечення розслідування злочинів ґрунтується на тому, що складові системи криміналістичного забезпечення розслідування злочинів не суперечать один одному та при одночасній роботі всіх складових народжується новий результат.

Ми вважаємо, що наука криміналістика має розширити традиційні межі уявлення про її предмет та об'єкт шляхом розв'язання додаткових питань, які постійно постають перед практикою, позитивне вирішення яких сприятиме вдосконаленню діяльності правоохоронних органів з виявлення та розслідування злочинів. До того ж до компетенції криміналістики повинні належати й такі питання, над розробленням яких плідно працювали вчені-криміналісти, які розширюють традиційне уявлення про зміст цієї науки, а саме:

- нормативно-правова основа дій вищезазначених осіб та підрозділів, наявність нормативно-правової бази їх діяльності (законів, підзаконних актів, міжнародно-правових договорів) та визначення напрямів їх вдосконалення (К.В. Чаплинський та ін.);

- наявність технічних засобів, за допомогою яких посадові особи правоохоронних органів виявляють ознаки злочинів, які сприятимуть їх розслідуванню (А.Ф. Волинській, В.Ю. Шепітько та ін.);

- організаційно-кадровий аспект, який містить дані про навички та вміння посадових осіб, які будуть встановлювати ознаки злочину, наявність відповідних підрозділів правоохоронних органів, які організують роботу з виявлення та розслідування злочинів (К.В. Антонов, В.Д. Берназ, К.В. Чаплинський та ін.);

- наявність інформаційно-методичної підтримки діяльності уповноважених посадових осіб з виявлення і розслідування злочинів (І.О. Ієрусалімов, Є.Д. Лук'янчиков, В.Ю. Шепітько та ін.).

На нашу думку, будуючи систему криміналістичного забезпечення, першою складовою слід зазначити нормативно-правове забезпечення, адже діяльність з виявлення та розслідування злочинів повинна

бути вноормованою, тобто дозволеною у суворо визначених формах та способах на всіх рівнях правозастосування і не лише на рівні законів, а у тому числі і на рівні відомчих наказів та розпоряджень.

Нормативно-правовий аспект системи криміналістичного забезпечення дізнання у справах про контрабанду має право на особливе місце, тому що він не лише регулює відносини, які виникають у ході діяльності з криміналістичного забезпечення, а й будує та цементує зазначену систему, надаючи цій діяльності уявлення про належне. Вищезазначений аспект криміналістичного забезпечення дізнання у справах про контрабанду складають Конституція України, Кримінальний кодекс, Кримінально-процесуальний кодекс, Митний кодекс, Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» і інші закони, накази ДМСУ, у тому числі і спільні накази, якими затверджені спільні дії правоохоронних та контролюючих органів та ДМСУ у ході митного контролю та митного оформлення щодо організації підрозділів митної служби, а також інші відомчі нормативні акти, що регулюють «озброєння» митних органів криміналістичними засобами і методами, ведення обліків тощо.

Наступною складовою вищезазначеної системи слід вважати технічне забезпечення. При цьому слід мати на увазі, що існує таких об'єктивних чинників, як виникнення і розвиток технічного аспекту криміналістичного забезпечення розкриття і розслідування злочинів, що зберігають своє значення і для криміналістичного забезпечення в цілому: науково-технічний прогрес, що спричинив науково-технічну революцію в другій половині ХХ ст., наслідком якої став бурхливий розвиток інформаційних технологій, а процес розкриття і розслідування злочинів – це процес збирання, дослідження і використання криміналістично значущої інформації; зміна взаємозв'язків у системі наукового знання, наукових знань, що зумовили синтез, якого з'явилися нові знання, котрі не знайшли свого місця в загальноприйнятій класифікації наук; суперечності науково-технічного прогресу, пов'язані з переоцінкою його місця і ролі в суспільному прогресі.

Обов'язковість наявності технічного забезпечення як складової системи з криміналістичного забезпечення підкреслює:

- по-перше, обов'язкову наявність технічних засобів у митних органів;
- по-друге, можливість використання ними цих технічних засобів у ході дізнання у справах про контрабанду.

Підходячи до формування системи з криміналістичного забезпечення дізнання у справах про контрабанду, що включає у себе виявлення та розслідування, не можна оминати і такий важливий аспект, як організаційно-кадрове забезпечення. Він формує стале уявлення про організацію і тактику виявлення та розслідування контрабанди,

висвітлюючи саме питання організації підрозділів для виявлення і розслідування злочинів та їхньої взаємодії.

Ефективна діяльність з виявлення та розслідування злочинів не може бути організована належним чином без використання наукової продукції, яку виробляють вчені-криміналісти у вигляді наукових теорій та рекомендацій з тактики проведення процесуальних дій та методики розслідування окремих видів злочинів, що будуються на результатах розробки криміналістичних теорій, які розкривають сутність предмета криміналістики та завдають напрям для подальшого його вдосконалення.

**Висновки.** Виходячи з обов'язковості державних органів, що здійснюють правоохоронну функцію через виконання дій, передбачених ст 4 КПК та ст. 11 МК, ми вважаємо, що під поняттям «криміналістичне забезпечення дізнання у справах про контрабанду» слід розуміти насамперед встановлений обов'язок державних органів імперативного характеру, що спрямований на виявлення потреби, розробку, створення та впровадження в діяльність митної служби засобів, а також створення умов та здійснення дій, передбачених законом для доказування, як реалізації владних повноважень у сфері кримінально-процесуальної діяльності у справах про контрабанду.

У зв'язку з цим, на наш погляд, криміналістичне забезпечення дізнання у справах про контрабанду включає:

- сукупність заходів, які проводяться в порядку, визначеному законодавством, та суб'єктами, уповноваженими на здійснення правоохоронної діяльності;
- засоби, використання яких сприятиме виявленню ознак контрабанди;
- нормативні умови, за якими відбувається діяльність з виявлення ознак контрабанди;
- методичне та інформаційне забезпечення правоохоронної діяльності митної служби.

Ми вважаємо, що терміну, який аналізується, властива певна сукупність ознак:

- суворе визначеність кола державних органів, діяльність яких спрямована на «криміналістичне забезпечення»;
- визначеність кола дій, яким спеціально уповноважені особи реалізують законодавчу вимогу щодо «забезпечення»;
- беззаперечна визначеність можливості проведення процесуальних дій;
- криміналістичне забезпечення лише у формі, передбаченій чинним законодавством, яке регулює питання реалізації митною службою діяльності з боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил.

З урахуванням зазначеного можна сказати, що криміналістичне

забезпечення дізнання у справах про контрабанду – це постійна діяльність державних компетентних органів, спрямована на створення митним органам всіх можливостей для своєчасного виявлення ними контрабанди шляхом нормативно-правового регулювання діяльності дізнання у митних органах (нормативно-правове забезпечення), їх технічного озброєння (технічне забезпечення), формування підрозділів СБК та ПМП та підготовку для них кадрів (організаційно-кадрове забезпечення), надання інформації та методичних рекомендацій щодо протидії контрабанді митними органами (інформаційно-методичне забезпечення).

#### *Бібліографічні посилання*

1. *Беляков К.И.* Совершенствование информационного обеспечения расследования преступлений на базе АИЛС: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. – К., 1993.
2. *Галаган В.И.* Использование следователем информации на первоначальном этапе расследования: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. – К., 1992.
3. *Карпов Н.С.* Использование передового опыта органов внутренних дел по раскрытию преступлений с целью совершенствования криминалистической тактики и методики: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. – К., 1989.
4. *Попов Ю.В.* Совершенствование информационного обеспечения следственной деятельности органов внутренних дел на основе использования методов информатики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. – К., 1989.
5. *Цимбал П.В.* Совершенствование использования научно-технических достижений в расследовании преступлений: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. – К., 1992.
6. *Сулейманов Д.И.* Концептуальные основы использования информации при раскрытии преступлений: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.09. – К., 1997.
7. *Лук'янчиков Є.Д.* Інформаційне забезпечення розслідування злочинів (правові і тактико-криміналістичні аспекти): Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.09. – К., 1997.
8. *Лисенко В.В.* Проблемы криминалистического обеспечения расследования податковых злочинів: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.09. – К., 1997.
9. *Иерусалимов И.А.* Информационное обеспечение научно-технических достижений в расследовании преступлений: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. – К., 1997.
10. *Чурпита В.В.* Использование сведений о способе преступления в криминалистическом обеспечении раскрытия и расследования // Криминалистическое обеспечение работы органов внутренних дел по укреплению законности и правопорядка, усилению охраны прав граждан: Сб. науч. тр. Акад. МВД СССР. – М., 1990. – С. 114-123.
11. *Новий тлумачний словник української мови: У 3-х т. / В. Яременко, О. Сліпушко.* – К., 1998.
12. *Даль В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка: В 4-х т. – Т. 3. – М., 1991.
13. *Словник української мови: В 10-и т. – Т. 3.* – К., 1972.
14. *Ищенко А.В., Красюк І.П., Матвієнко В.В.* Проблеми криміналістичного забезпечення розслідування злочинів. – К., 2002.
15. *Матвієнко В.В.* Криміналістичне забезпечення методики розслідування злочинів: Дис. ... канд. юрид. наук. – К., 1999.
16. *Ищенко А.В. Іерусалімов І.О., Удовенко Ж.В.* Теорія і практика криміналістичного забезпечення процесу доказування в розслідуванні злочинів. – К., 2007.
17. *Ищенко А.В.* К вопросу об организации научного обеспечения судебно-экспертной деятельности // Актуальные вопросы судебной экспертизы и криминалистики. – К., 1993. – С. 52-53.
18. *Лисиченко В.К., Бахин В.П.* Научно-методическое обеспечение практики расследования преступлений // Актуальные проблемы судебной экспертизы и криминалистики. – К., 1993. – С. 84-86.
19. *Гора И.В.* Научно-методическое обеспечение расследования преступлений:

Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. – К. 1996.

20. Волынский А.Ф. Технично-криминалистическое обеспечение раскрытия и расследования преступлений // Криминалистика. – М., 1999.

21. Іерусалімов І.О. Забезпечення використання науково-технічних досягнень у слідчій діяльності: Навч. посіб. – К., 2000.

22. Эскархопуло А.А. Дознание в деятельности таможенных органов // Правоведение. – 1993. – № 6. – С. 106-107.

23. Філософський словник соціальних термінів / Під заг. ред. д. ф. н. проф. В.П. Андрущенко. – К. – Х., 2002.

24. Берталанти Л. фон. Общая теория систем – обзор систем и результатов // Системные исследования : Ежегодник. – М., 1969. – С. 19-24.

25. Философский энциклопедический словарь. – М., 2005.

26. Берталанти Л. фон. История и статус общей теории систем // Системные исследования: Ежегодник. – М., 1972.

*Надійшла до редакції 16.02.2012*

**С.В. Обшалов**

кандидат юридичних наук, доцент  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 343.1

## **ПРАВОВІДНОСИНИ У ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ**

Розглянуто існування та розвиток правовідносин, що виникають при виконанні обов'язків, використанні прав органами дізнання та слідства з попередження, розкриття та розслідування злочинів.

**Ключові слова:** *правовідносини, обов'язки, права, органи дізнання, слідчий, причини, наслідки, виконання, використання, кримінальне провадження.*

Рассматривается существование и развитие правоотношений, возникающих при исполнении обязанностей, использовании прав органами дознания и следователями в предупреждении, раскрытии и расследовании преступлений.

**Ключевые слова:** *правоотношения, обязанности, права, органы дознания, следователь, причины, последствия, исполнение, использование, уголовное производство.*

Existence and development of legal relationships, arising up at execution of duties, exercising right the organs of inquest and investigators in warning, opening and investigation of crimes is examined in the article.

**Keywords:** *legal relationships, duties, rights, organs of inquest, investigator, reasons, consequences, execution, use, criminal production.*



**Постановка проблеми.** Науковцями вже широко розглядаються питання існування та розвитку правовідносин в оперативно-розшуковій та кримінально-процесуальній сферах здійснення кримінального провадження. Необхідність їхнього ефективного використання у діяльності органів дізнання, слідства, потребує подальшого законодавчого та організаційного регулювання.

**Метою** статті є розгляд проблем і перспектив існування та розвитку правовідносин, що виникають у діяльності оперативних підрозділів і слідчих під час їх взаємодії у досудовому провадженні.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Проблемним питанням щодо попередження, розкриття та розслідування злочинів, розкриттю при цьому окремих аспектів виникнення та існування правовідносин у взаємодії слідчих та оперативно-розшукових підрозділів приділяли увагу А.І. Алексєєв, К.В. Антонов, І.Г. Басецький, Р.С.Белкін, Б.А. Вікторов, А.Ф. Возний, Е.О. Дідоренко, О.Ф. Долженков, Г.О. Душейко В.П. Дробот, В.В. Іванов, І.П. Козаченко, В.В. Копейчиков, В.П. Корж, В.М. Круглий, А.Г. Лекарь, Є.В. Лизогубенко, Є.Д. Лук'янчиков, Д.Й. Никифорчук, М.А. Погорєцький, І.І. Приполов, В.Г. Самойлов, І.В. Сервецький, Г.К. Синілов, В.Ф. Усенко, В.П. Хомколов, Ю.Е. Черкасов, М.Є. Шумило та ін.

**Виклад основного матеріалу.** Проблема правовідносин багато десятиріч привертає увагу науковців та практиків і є стрижневою для будь-якої галузі правової науки, в тому числі і для ОРД та кримінального процесу. З урахуванням того, що ця проблема є предметом окремого наукового дослідження, зупинимось лише на тих її аспектах, які необхідно розкрити для вирішення проблем використання матеріалів ОРД у кримінальному процесі.

У загальній теорії права правові відносини визначаються як специфічні суспільні вольові відносини, що виникають на основі відповідних норм права, учасники яких взаємопов'язані суб'єктивними правами та юридичними обов'язками, що забезпечуються державою. Виходячи з того, що правовідносини – це поєднання фактичних суспільних відносин і юридичних норм, розрізняють їх юридичний зміст – як зафіксовані у нормах права суб'єктивні права і юридичні обов'язки їх учасників – і фактичний зміст, тобто реально здійснювані учасниками правовідносин дії, спрямовані на реалізацію їх суб'єктивних прав та юридичних обов'язків [6].

У сучасній теорії ОРД проблема правовідносин є найменш дослідженою, що негативно позначається на визначенні правового статусу суб'єктів ОРД, їх взаємодії як між собою, так і при взаємовідносинах із суб'єктами кримінального процесу в ході виконання оперативними підрозділами доручень слідчого, вказівок прокурора про проведення ОРЗ, при використанні матеріалів ОРД у кримінальному процесі як приводів

і підстав до порушення кримінальної справи або проведення слідчих дій, прийняття інших процесуальних рішень, для отримання фактичних даних, що можуть бути доказами у кримінальній справі, при забезпеченні законності їх використання у кримінальному судочинстві засобами прокурорського нагляду й судового контролю. Основною причиною цього, на нашу думку, є те, що ця специфічна, переважно таємна сфера діяльності до прийняття законодавства про ОРД на початку 90-х років у країнах СНД та Балтії регулювалася виключно закритими відомчими нормативними актами, що істотно ускладнювало, а часом унеможлилювало наукову розробку її багатогранних аспектів [11, с. 240].

Згідно з динамікою та результатами досудового слідства окремих видів зареєстрованих злочинів, за 12 місяців 2011 року:

- кількість злочинів, кримінальні справи за якими знаходились у провадженні, – 578000 (тяжких та особливо тяжких – 208296);

- зареєстрованих за поточний рік – 515833 (тяжких та особливо тяжких – 182151);

- за вчинення яких особам пред'явлено обвинувачення або у порядку ст. 430 КПК (особи встановлені) – 280782 (тяжких та особливо тяжких – 92994) [15].

Тобто злочинів, за якими особи встановлені та правовідносини отримали свій логічний корисний для суспільства розвиток, фактично удвічі менше від усіх зареєстрованих злочинів. Потрібно також зазначити й існуючу латентність злочинної діяльності та певних видів злочинів, правовідносини між учасниками кримінального провадження в яких набувають змін або взагалі припиняються та переходять у іншу площину.

Успіх боротьби зі злочинністю залежить від ефективності застосовуваних оперативно-розшукових заходів та проведених слідчих дій. Їх поєднання один з одним викликає необхідність щоденної взаємодії слідчого з оперативним працівником. При цьому оперативно-розшукові заходи та слідчі дії повинні здійснюватись за заздалегідь визначеною тактичною спрямованістю, бо саме за таких умов вони можуть досягнути кращих результатів у розкритті та розслідуванні злочинів. Як справедливо зазначає А.Г. Лекарь, висока ефективність роботи з зазначеного напрямку значною мірою залежить від рівня її організації, використання можливостей всіх служб та професійної майстерності працівників, що безпосередньо беруть участь у боротьбі зі злочинністю. Під час здійснення цієї боротьби органи внутрішніх справ розкривають кримінальні злочини, різні як за характером вчинення, так і за обставинами їх вчинення. Заходи щодо з'ясування таких обставин здійснюються одночасно стосовно багатьох фактів вчинення злочинів, що викликає необхідність комплексного використання всіх підрозділів органів внутрішніх справ. Безсистемність, випадковість та непослідовність у здійсненні організаційних та тактичних заходів із розкриття злочинів призводить до негати-

вних результатів. Саме тому для успішного розкриття злочинів необхідно вживати спеціальних організаційних та тактичних заходів у конкретній системі та послідовності на всіх рівнях організаційної будови ОВС [9].

На думку О.В. Керевича, взаємодія слідчого з органами дізнання – це побудована на законі і підзаконних нормативних актах спільна, узгоджена за метою, місцем і часом діяльність незалежних один від одного в адміністративному відношенні суб'єктів, котра виражається в найбільш ефективному поєднанні процесуальних дій слідчого з оперативно-розшуковими і процесуальними функціями оперативних працівників, спрямована на запобігання, припинення, розкриття злочинів, розшук обвинуваченого і відшкодування шкоди, завданої злочинцем, та передбачає керівну роль слідчого при самостійному виконанні кожним з її учасників запланованих ними дій. Враховуючи зазначені позиції, можна виділити такі ознаки взаємодії слідчого з органами дізнання:

- це діяльність, що ґрунтується на законі та підзаконних актах;
- це спільна діяльність, при необхідності – протягом всього розслідування кримінальної справи;
- співробітництво між слідчим та органами дізнання є взаємним;
- взаємодія характеризується узгодженістю діяльності при проведенні у кримінальній справі;
- суб'єктами взаємодії є самостійні органи;
- при цьому прослідковується керівна роль слідчого;
- сукупність завдань, що стоять перед органами розслідування, становить мету взаємодії слідства і органів дізнання.

Правовою основою взаємодії слідчого та органа дізнання є:

1. Конституція України.
2. Кримінально-процесуальний кодекс України.
3. Закони України («Про оперативно-розшукову діяльність», «Про міліцію» та інші).
4. Міжвідомчі накази, вказівки, інструкції, угоди, які визначають конкретні напрями, форми і методи взаємодії, взаємні права й обов'язки в ході її здійснення.
5. Нормативні документи, видані правоохоронними органами з окремих проблем взаємодії, а також договори й угоди, укладені з конкретним державним органом, в яких питання взаємодії одержують подальшу конкретизацію з урахуванням місцевих умов [7].

У науці існують різні погляди щодо тлумачення цього поняття. Так, Р.С. Белкін розглядає взаємодію як одну з форм організації розслідування злочинів, що полягає у передбаченому законом співробітництві слідчого з органом дізнання, узгодженому за цілями, місцем і часом. Вона здійснюється у межах їхньої компетенції з метою швидкого і повного розкриття злочинів, всебічного та об'єктивного розслі-

дування кримінальної справи, розшуку злочинця, викрадених коштовностей та інших об'єктів, суттєвих для справи [2, с. 31].

Характер правовідносин слідчого й органу дізнання визначається конкретною формою їхньої взаємодії. Під формами взаємодії розуміють способи узгодженої діяльності оперативних та слідчих підрозділів, які забезпечують доцільне поєднання властивих для них можливостей при вирішенні завдань, що виникають під час розслідування [4, с. 151].

Форми взаємодії слідчого й органу дізнання зазвичай класифікують на процесуальні, регульовані кримінально-процесуальним законом, і непроцесуальні, регульовані відомчими нормативними актами (наказами, інструкціями, вказівками), а також нормами службової етики, виробленими практикою. На думку Л.О. Сергеева, вмале провадження слідства складається з: 1) оцінки інформації, яка надходить, обставин справи та доказів; 2) висунення версій; 3) визначення напрямків розслідування та збирання доказів; 4) вибору засобів і методів розслідування; 5) планування розслідування; 6) організації розслідування; 7) проведення процесуальних дій та оперативно-розшукових заходів [12, с. 445].

Крім наведених вище підходів до формування поняття «взаємодії», слід навести дефініції, вироблені вченими, які досліджують проблеми, безпосередньо пов'язані з боротьбою зі злочинністю.

Так, фахівці в галузі оперативно-розшукової діяльності під взаємодією розуміють «обґрунтовану законом та підзаконними нормативно-правовими актами, узгоджену за місцем і часом у необхідних межах діяльність оперативних апаратів органів внутрішніх справ, яка здійснюється відповідно до їх компетенції та спрямована на попередження, виявлення й розкриття злочинів, виявлення та ліквідацію причин правопорушень і умов, що сприяють їх скоєнню». Як спосіб інтеграції «...всіх сил і засобів правоохоронних органів, форму, координацію їх зусиль, концентрацію сил і засобів у єдиному центрі...» розглядає взаємодію І.Р. Шинкаренко [17].

В.П. Сапальов розуміє під взаємодією спільно організовану внутрішню та зовнішню діяльність підрозділів кримінального пошуку, оперативних та оперативно-технічних підрозділів, яка ґрунтується на чинному законодавстві, узгоджена за метою, місцем і часом, умовами здійснення якої є чіткий розподіл обов'язків, узгодженість дій і центральне керівництво [14].

О.О. Дульський у широкому розумінні визначає взаємодію як «засновану на правових актах та узгоджену за цілями, місцем та часом діяльність оперативно-розшукового, процесуального та адміністративно-управлінського характеру спецпідрозділів БОЗ МВС України з іншими державними органами у сфері боротьби з організованою злочинністю» [3, с. 5].

І.В. Александров вважає, що процес розслідування у криміналь-

ній справі з погляду його організації являє собою множину циклів керування, кожен з яких включає збирання інформації, оцінку ситуації, висування версій, прийняття рішення та його виконання [1, с. 16].

С.Н. Чурилов указує на таку логічну схему – програму дій слідчого по кримінальній справі: 1) з'ясування завдань розслідування виходячи з наявної ситуації; 2) висування версій; 3) виведення з версій слідств; 4) визначення засобів доказування; 5) постановка тактико-криміналістичних завдань; 6) визначення системи слідчих, пошукових та інших дій [10, 16, с. 74-75].

Практика свідчить, що успішне розкриття злочинів може бути забезпечене будь-яким оперативним підрозділом органів внутрішніх справ, але за умови дотримання певних вимог. До таких вимог слід віднести:

- своєчасне отримання інформації про факти вчинення злочинів та обставини їх вчинення;
- задіювання у розкритті злочинів професійно підготовлених працівників, що безпосередньо беруть участь у боротьбі зі злочинністю;
- повне використання можливостей оперативно-розшукової діяльності та слідства.

Перелік зазначених умов є важливим та потребує, на наш погляд, додаткового розкриття та розгляду. Інформацію про подію вчинення злочину органи внутрішніх справ отримують із різних джерел. У більшості випадків її отримують у вигляді заяв громадян, повідомлень посадових осіб та представників громадськості. Як свідчить практична діяльність, громадяни повідомляють про такі злочини, в яких вони були потерпілими, рідше – свідками, або коли стало відомо про злочин від третіх осіб. Але сьогодні значна частина громадян не розуміє необхідності повідомляти до правоохоронних органів інформацію про подію злочину, обставини його вчинення або про осіб, що підозрюються у вчиненні злочину. Для того щоби повною мірою використувати зазначені джерела інформації, необхідно постійно проводити цілеспрямовану активну роз'яснювальну роботу. Під взаємодією А.Г. Лекар розуміє поєднане або погоджене у часі, місці та меті здійснення необхідних заходів двома або більше службами чи працівниками цих служб для (досягнення визначеної мети) розкриття злочину. Конкретний зміст взаємодії з розкриття та розслідування злочинів між працівниками оперативних підрозділів та слідчим, на його думку, повинен полягати у такому:

- своєчасній передачі один одному письмової та усної інформації, що має суттєве та важливе значення для використання її під час здійснення запланованих заходів;
- взаємній допомозі у здійсненні як першочергових оперативно-розшукових заходів, передбачених планом, так і подальших слідчих дій;
- взаємному орієнтуванні щодо результатів виконання отрима-

них доручень [9]. До взаємодії слідчого та оперативного працівника, що бере участь у розкритті та розслідуванні кримінальної справи, висувається ряд вимог, сутність яких зводиться до таких положень:

а) взаємодія повинна бути активною, ефективною та здійснюватися доти, доки не буде досягнута основна мета – розкриття та розслідування злочину;

б) під час взаємодії кожен із учасників розкриття та розслідування злочину повинен повною мірою використовувати всі наявні можливості;

в) кожен працівник, що бере участь у розкритті та розслідуванні злочину, несе конкретну та повну відповідальність за свої дії у зазначеному напрямку роботи та за їх відповідність до загального плану проведення оперативно-розшукових заходів та слідчих дій у справі [9].

Вищезазначене не виключає можливості слідчого офіційно доручити працівнику оперативного підрозділу проведення оперативно-розшукових заходів та окремих слідчих дій у справі в порядку статей 114 та 118 КПК України [8]. До такого роду доручень слідчий може вдатись, якщо існує необхідність у їх проведенні вже після розробки та затвердження погоджених заходів та дій з розкриття злочину, що знайшли своє відображення у єдиному плані. Потрібно мати на увазі, що передбачені єдиним планом оперативно-розшукові заходи з розкриття та розслідування злочину виступають як допоміжні та мають бути підпорядковані слідчим діям. Вони повинні бути спрямованими на забезпечення швидкого, повного та об'єктивного розкриття та розслідування, як цього потребує кримінально-процесуальний закон.

**Висновок.** Взаємодія зазначених підрозділів зазвичай відбувається у формі та межах правовідносин, що виникають між суб'єктами кримінального провадження. Правове регулювання діяльності оперативних підрозділів та слідчих при їх взаємодії у розкритті та розслідуванні злочинів ще не достатньою мірою надає можливість повного та всебічного використання всіх наявних сил та засобів в їх практичній діяльності.

#### **Бібліографічні посилання**

1. *Александров И.В.* Проблемы организации расследования преступлений // Организационно-тактические проблемы расследования преступлений. – Красноярск, 1990. – С. 13-22.
2. *Белкин Р.С.* Криминалистическая энциклопедия. – М., 1997.
3. *Дульський О.О.* Організаційно-правові основи діяльності спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2003.
4. *Душейко Г.О.* Організаційно-тактичні основи реалізації оперативно-розшукової інформації на стадії порушення кримінальної справи: Дис. ... канд. юр. наук: 21.07.04. – Х., 2001.
5. *Заброда Д.Г., Колтаков В.К.* Адміністративно-правові проблеми взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією: Монографія. – Дніпропетровськ, 2006.
6. *Загальна теорія держави і права / За ред. В.В. Копейчикова.* – К., 1997.
7. *Керевич О.В.* Процесуальні та організаційні основи взаємодії слідчого і органу дізнання у кримінальному процесі: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. – К., 2006.

8. Кримінально-процесуальний кодекс України: Прийнятий 28.12.1960 р. // ВВР УРСР. – 1961. – № 2. – Ст. 15.
9. *Лекарь А.Г., Безруких Р.К.* Организационно-тактические основы раскрытия преступлений. – М., 1977.
10. *Лускатов О.В.* Розслідування нерозкритих злочинів минулих років: Дис. .... канд. юрид. наук: 12.00.09. – Х., 2006.
11. *Погорецький М.А.* Функціональне призначення оперативно-розшукової діяльності у кримінальному процесі: Монографія. – Х., 2007.
12. Руководство для следователей: В 2 ч. – М., 1981. – Ч. 1.
13. *Санакоев Д.Б.* Розслідування торгівлі людьми, вчиненої організованими групами: Дис. .... канд. юрид. наук: 12.00.09. – Дніпропетровськ, 2009.
14. *Сапальов В.П.* Теоретичні аспекти взаємодії підрозділів кримінального пошуку при використанні оперативно-технічних засобів // Вісник Луганського ін-ту внутр. справ. – Спец. вип. – 2001. – № 2. – С. 27.
15. Статистичні показники діяльності органів внутрішніх справ за підсумками 12 місяців 2011 року. – К., 2011.
16. *Чурилов С.Н.* Криминалистическая методика: История и современность. – М., 2002.
17. *Шинкаренко І.Р.* Проблеми організації взаємодії підрозділів боротьби з контрабандою митної служби з оперативними підрозділами органів внутрішніх справ прикордонних регіонів при розкритті контрабанди // Вісник Луганського ін-ту внутр. справ. – Спец. вип. – 2000. – С. 104.

*Надійшла до редакції 22.02.2012*

**Д.Б. Санакоев**

кандидат юридичних наук  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 343.125

## **ТАКТИЧНА ОПЕРАЦІЯ ЗАТРИМАННЯ ЯК ЗАСІБ РЕАЛІЗАЦІЇ МАТЕРІАЛІВ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СПРАВАХ ПРО ТОРГІВЛЮ ЛЮДЬМИ**

Охарактеризовано тактичну операцію затримання у справах про торгівлю людьми та запропоновано ефективні методичні рекомендації щодо тактики проведення цієї спецоперації.

**Ключові слова:** тактична операція, затримання, торгівля людьми.

Проводится характеристика тактической операции “задержание” по делам о торговле людьми, предлагаются эффективные методические рекомендации по тактике проведения этой спецоперации.

**Ключевые слова:** тактическая операция, задержание, торговля людьми.

In the article a tactical operation “detention” is presented and guidelines for the effective tactics of this special operation in cases of human trafficking are suggested.

**Keywords:** tactical operations, detention, human trafficking.

**Постановка проблеми.** Досить часто в процесі розкриття та розслідування злочинів потрібно здійснити низку слідчих дій та оперативно-розшукових заходів. При цьому працівники оперативних підрозділів часто приймають ризиковані рішення щодо затримання злочинців. Не є винятком і ситуації, що виникають у справах про торгівлю людьми, вчинену організованими групами. Неякісна підготовка до проведення цієї тактичної операції, незнання чи ігнорування відповідними тактичними рекомендаціями щодо проведення затримання призводять, серед іншого, до ухилення осіб, передусім лідерів та керівників організованих злочинних груп, від кримінального покарання. Так, за результатами проведеного нами дослідження, безпосередньо відомості про “керівний склад” групи містилися лише у 42,2 % справ [1]. Це свідчить про те, що тактика виявлення та затримання цієї категорії злочинців на сьогодні є найбільш слабкою ланкою у розкритті та розслідуванні торгівлі людьми, вчиненої організованими групами.

**Аналіз публікацій, у яких започатковано розв’язання даної проблеми.** Проведенню цієї тактичної операції, розгляду її змісту та фіксації дій, що входять до неї, у фаховій літературі присвячено чималу кількість робіт, серед яких праці П.Д. Біленчука, В.М. Григор’єва, А.В. Дулова, М.В. Салтевського, В.І. Шиканова [2-6] та багатьох інших. Проте специфіка торгівлі людьми та пов’язаних із нею злочинів, вчинених організованими групами, зумовлює необхідність використання спеціально розроблених рекомендацій при проведенні окремих операцій чи комбінацій. Це й визначає актуальність даної статті.

Отже, **метою** статті є формування ефективних прикладних рекомендацій щодо реалізації матеріалів ОРД у справах аналізованої категорії шляхом проведення тактичної операції із затримання злочинців.

**Виклад основного матеріалу.** Аналіз кримінальних справ про торгівлю людьми показав, що найбільш ефективним засобом реалізації оперативних матеріалів є затримання злочинців “на гарячому”, зокрема у таких типових ситуаціях: 1) при вивезенні людей за кордон за фальшованими документами чи взагалі без них; 2) при перевезенні людей поза пунктами пропуску через державний кордон України; 3) під час отримання коштів за проданих людей, якщо гроші отримують на території України (наприклад, готівкою або через систему “Western Union”, “Web Money”, “Money Gram” тощо); 4) коли кур’єр, який перевозить гроші, перетинає державний кордон, у разі якщо гроші отримані за кордоном; 5) при перевірці фермерських господарств, підпільних виробництв, “дозвільних центрів”, “спеціалізованих” саун, нічних клубів, жилих приміщень, де за наявною інформацією переховуються чи експлуатуються потерпілі від торгівлі людьми [1]. За цими справами тактична операція “затримання” часто реалізується до порушення кримінальної справи, проте тактичні прийоми, що використовуються при затри-



манні до і після порушення кримінальної справи, мають багато спільного. Затримання у порядку ст.ст. 106, 115 КПК України осіб, підозрюваних у вчиненні торгівлі людьми та пов'язаних із нею злочинів, переважно має складний характер, зумовлений сукупністю негативних чинників. По-перше, це, як правило, групове затримання. По-друге, місця, де проводиться затримання, також є складними для його реалізації. Це жилі помешкання, приміщення розважальних закладів та місць дозвілля, де утримуються чи експлуатуються потерпілі, громадські місця та транспортні засоби (потяги, літаки), ділянки місцевості, що характеризуються великим скупченням людей та ін.

Як наслідок, не завжди існує можливість усунути негативні обставини, проте існують способи зниження ризику проведення операцій за несприятливих обставин. У цьому контексті міжнародні експерти з протидії торгівлі людьми пропонують вирішувати питання про затримання злочинців тільки за наявності доказів торгівлі людьми, вчиненої з метою, передбаченою ст. 149 КК України [7].

За таких обставин виникає питання про необхідність негайного затримання підозрюваного, що передбачено ст.ст. 106, 115 КПК України. Відповідь на це питання залежатиме від обставин конкретної справи, проте, враховуючи міжнародний та вітчизняний досвід, зазначимо, що проведення негайного затримання у поєднанні з обшуком та виїмкою буде більш ефективним заходом.

Необхідність затримання підозрюваних із одночасним проведенням обшуку та виїмки зумовлюється тим, що:

- а) правові підстави для цих дій передбачаються статтями 106, 115, 177 – 189 КПК України;
- б) санкція за злочини у сфері торгівлі людьми досить суворая, тому злочинці спробують втекти, якщо їх одразу не затримати;
- в) існує велика імовірність знищення суттєвих для справи доказів;
- г) попередження можливості тиску на потерпілих чи свідків та/або приховання злочинних прибутків.

Ефективними способами зниження ризику проведення тактичної операції затримання є: збільшення кількості осіб, які братимуть у ній участь, до такого числа, що дозволило б затримати всіх підозрюваних (щонайменше два співробітника на одного злочинця, причому кожен працівник правоохоронних органів повинен чітко знати, кого з них він має затримувати); забезпечення охорони території місця події; надання допомоги слідчому при провадженні наступних дій після затримання.

*Підготовчий етап операції “затримання” є найбільш тривалим та складним і визначається тією слідчою ситуацією, яка склалася на момент затримання. На цьому етапі мають бути з'ясовані характеристика особи потерпілого та його оточення; завершена організація заходів із забезпечення безпеки потерпілих, їх родичів та свідків і збере-*

ження їх майна; з'ясовані та вивчені дані про особу злочинців та їх оточення; підготовлені технічні засоби, що будуть використовуватися для фото-, відеозйомки, звукозапису та ін.

Аналіз роботи практичних підрозділів БЗПТЛ і БОЗ МВС України демонструє, що до плану підготовки затримання слідчий має включити питання вибору та вивчення місця затримання, оптимального часу для проведення операції, складу групи затримання, технічного оснащення слідчо-оперативної групи при захопленні злочинців тощо.

Розслідування торгівлі людьми є масштабним і вимагає деталізованого планування операції затримання. Якщо для виконання такого плану необхідна значна кількість працівників, зокрема із залученням їх з інших підрозділів, доцільно передбачити у плані проведення детального інструктажу груп затримання. З міркувань безпеки такі групи мають збиратись разом та інструктуватись безпосередньо перед проведенням операції. Певною мірою це дозволить обмежити можливості випадкового витоку інформації про операцію або свідомого розкриття інформації корумпованими особами.

Для проведення операції із захоплення злочинців обов'язково має створюватися штаб, слідча група із залученням оперативних працівників, оперативно-розшукові та пошукові групи різного призначення: спостереження, захоплення, застосування технічних засобів тощо.

Працівники, які беруть участь в операції затримання злочинців та звільнення потерпілих, мають прибути на місце операції завчасно, щоб оцінити обстановку, ситуацію, що складається, та забезпечити успішне проведення затримання. Аналіз практики підрозділів БЗПТЛ і БОЗ МВС свідчить, що при проведенні цієї операції бажано вести відеозйомку з метою отримання доказів причетності торгівців до організованої злочинної діяльності.

*Другий етап тактичної операції “затримання”* передбачає безпосереднє захоплення злочинців. При вчиненні торгівлі людьми організованою групою він має свої особливості.

По-перше, затриманню, як правило, підлягає велика кількість осіб, які перебувають на момент затримання у різних місцях, що вимагає точного з'ясування місць перебування кожного з учасників групи.

По-друге, затримання всіх учасників групи доцільно проводити одночасно. Такий підхід потрібен для того, щоб уникнути тих ситуацій, коли зі злочинної групи, що складається з кількох осіб, затримується лише одна-дві особи (найчастіше – звичайні виконавці), а решта в подальшому оголошується у розшук.

По-третє, особливості затримання учасників групи вимагають індивідуального підходу залежно від місць захоплення торгівців людьми.

Встановлено, що затримання переважно проводилось у пунктах виїзду злочинців із завербованими потерпілими, дещо менше – за мі-

сцем роботи чи мешкання або за результатами оперативної закупівлі.

Отже, затримання має проводитись, коли отримані достатні докази злочинної діяльності, які дають реальні шанси на засудження торгівців людьми. Проте у справах цієї категорії завжди існує ймовірність негайного проведення затримання, наприклад, у випадку викриття спостереження або працівника, який впроваджений до злочинної групи, різкого підвищення рівня ризику для життя або здоров'я потерпілих.

На підставі узагальнення кримінальних справ, результатів анкетування визначено основні організаційно-тактичні рекомендації, спрямовані на усунення можливих негативних обставин проведення тактичної комбінації “затримання”:

1) до початку операції заздалегідь розробити загальний план затримання, який можна буде коригувати у процесі подальшого розвитку слідчої ситуації розслідування;

2) момент проведення затримання має визначатись та узгоджуватись таким чином, щоб забезпечити максимальні можливості для досягнення таких трьох цілей: а) одночасне затримання щонайбільшої кількості підозрюваних; б) визволення якомога більшої кількості потерпілих; в) затримання підозрюваних у момент, коли існують максимальні можливості для отримання доказів їх злочинної діяльності.

Залежно від етапу вчинення злочину найбільш ефективним при зовнішній торгівлі може стати затримання вербувальника під час проведення співбесіди з особою, яка працює під легендою, або затримання у пункті виїзду торгівця людьми з останніми завербованими жертвами, які виїждять за кордон.

У випадках виявлення фактів внутрішньої торгівлі людьми ефективним може бути затримання підозрюваного, який знаходиться у місці для розпусти з жертвою злочину та отримав від неї гроші, які вона, у свою чергу, отримала від особи, яка проводила оперативну закупівлю. За таких обставин тактичним прийомом є здійснення прихованих дій учасниками операції, які інсценують свою поведінку під уявних клієнтів, випадкових перехожих, відвідувачів кафе, барів, саун тощо. Якщо затримання проводиться у приміщенні чи багатолюдному місці, то злочинцям можна запропонувати вийти на вулицю, або відійти від групи людей осторонь з метою обговорення умов отримання послуг, а потім здійснити їх затримання.

У всіх випадках для забезпечення затримання у приміщенні, на вулиці або ділянці місцевості, повинні блокуватися ймовірні місця фізичного захоплення й прилеглі до них господарські будівлі, земельні наділи, сади та інші об'єкти. Перекриваються можливі шляхи втечі злочинців убік багатолюдної вулиці, лісових насаджень, ярів, тобто місць, де легше зникнути від переслідування.

При вирішенні питання про проведення операції затримання слід

враховувати, що транснаціональним злочинам у цьому напрямку притаманні такі особливості:

1) різниця у часових поясах (у випадку спільних міжнародних операцій). За такої ситуації доцільно розробити детальний план дій у вигляді чітко узгодженого графіку затримань та проводити їх за умови неухильного контролю, щоб запобігти витoku інформації про перші затримання підозрюваних;

2) у зв'язку з координацією дій та визначенням моменту проведення затримань потрібно одночасно вирішувати питання проведення обшуків та виїмок відповідно до вимог КПК України та в межах міжнародних угод;

3) незнання мови працівниками групи затримання чи окремими злочинцями, потерпілими. Залежно від місцевих умов за наявності ресурсів і необхідності до складу групи затримання доцільно включити таких спеціалістів: перекладача, який володіє мовою підозрюваних або потерпілих; експерта-криміналіста чи оператора з відеокамерою та фотоапаратом; працівників для проведення обшуку; спеціаліста у галузі комп'ютерної техніки.

Враховуючи те, що рівень техніко-криміналістичного забезпечення оперативних та слідчих підрозділів перебуває на етапі становлення, включення зазначених спеціалістів при кожному затриманні чи обшуку, особливо у різних місцях, є неможливим, а тому було б доцільно тримати групу фахівців у головному підрозділі та використовувати їх залежно від обставин.

**Висновок.** Отже, масштаб та складність затримання залежать від масштабів злочинної групи та доступних ресурсів для виконання плану (зокрема при проведенні спільних операцій). Винятково важливими факторами успіху затримання є визначення моменту його проведення та узгодженість дій учасників.

#### **Бібліографічні посилання**

1. *Санакоев Д.Б.* Розслідування торгівлі людьми, вчиненої організованими групами: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 – Дніпропетровськ, 2009.
2. *Біленчук П.Д., Перкін В.І.* Тактичні прийоми, тактичні комбінації та тактичні операції в розслідуванні злочинів: Навч. посіб. – К., 1996.
3. *Дулов А.В.* Тактические операции при расследовании преступлений. – Минск, 1979.
4. *Григорьев В.Н.* Тактическая задача “задержание” // Курс криминалистики. Особенная часть: в 2 т. / Отв. ред. В.Е. Корноухов. – М., 2001. – Т. 1: Методики расследования насильственных и корыстно-насильственных преступлений.
5. *Салтевский М.В.* Раскрытие преступления “по горячим следам” // Криминалистическая и судебная экспертиза. – К., 1989. – Вып. 38. – С. 37-42.
6. *Шиканов В.И.* Теоретические основы тактических операций в расследовании преступлений. – Иркутск, 1983.
7. *Холмс П.* Найкращі зразки міжнародної практики боротьби з торгівлею людьми: Методичні рекомендації для співробітників правоохоронних органів України з питань виявлення, розкриття та розслідування злочинів, пов'язаних з торгівлею людьми. – К., 2003.

*Надійшла до редакції 09.11.2011*

**О.В. Федосова**

кандидат юридичних наук  
(Харківський національний  
університет внутрішніх справ)

УДК 343.98/1+342.7

## ПІДСТАВИ ТА УМОВИ ЗДІЙСНЕННЯ ОПЕРАТИВНО- РОЗШУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ГАРАНТІЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН

Розглянуто підстави та умови здійснення оперативно-розшукової діяльності як гарантії забезпечення прав і свобод громадян.

***Ключові слова:** права та свободи людини й громадянина, підстави та умови здійснення оперативно-розшукової діяльності*

Рассматриваются основания и условия проведения оперативно-розыскной деятельности как гарантии обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

***Ключевые слова:** права и свободы человека и гражданина, основания и условия проведения оперативно-розыскной деятельности.*

Grounds and condition of the performance of field investigation activity as a guarantee of the securing of citizens' rights and freedoms are examined.

***Keywords:** rights and freedoms of human and citizen, grounds and conditions of the performance of field investigation activity.*

**Постановка проблеми.** Системний, комплексний аналіз питань забезпечення прав і свобод громадян в оперативно-розшуковій діяльності дає можливість розглянути їх не тільки з точки зору завдань і принципів, а і з точки зору можливості її проведення тільки при наявності певних підстав та умов. Підстави – це встановлені законом умови, при наявності яких може проводитися оперативно-розшукова діяльність. Оскільки вона є правоохоронною і спрямованою на боротьбу зі злочинністю, то повинна здійснюватися у відповідних рамках, які зумовлюють організацію її проведення. При певних умовах оперативно-розшукові заходи можуть значною мірою зачіпати права і інтереси громадян, що охороняються законом. Важливість дослідження цих питань викликана вимогами Конституції України, де життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека особи визнаються найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини, їх гарантії складають зміст і цілі державної діяльності. Ствердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1].

У світлі цих основних положень особливого значення набувають

питання забезпечення прав і законних інтересів громадян, які з тих або інших причин залучаються у сферу діяльності правоохоронних органів України. Суттєвою ознакою правоохоронної діяльності є те, що застосовувані в процесі її здійснення юридичні заходи повинні неухильно відповідати закону або іншим правовим актам, прийнятим на основі закону. Тільки на їх основі допускається застосування конкретних заходів впливу і чітко визначається їх міра та зміст [2, с. 17-23].

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** У багатьох наукових дослідженнях звертається увага на необхідність забезпечення прав і свобод людини і громадянина в діяльності правоохоронних органів держави. Ці проблеми набувають ще більшої актуальності у зв'язку з реформуванням кримінально-процесуального законодавства України, оскільки вони пов'язані з законодавчим регулюванням підстав та умов проведення оперативно-розшукової діяльності та процесом використання отриманих матеріалів у ході кримінально-процесуального доказування. Сьогодні активно досліджують ці питання О.М. Бандурка, О.М. Джужа, В.П. Дороніна, Є.С. Дубоносов, І.П. Козаченко, Ю.Ю. Орлов, М.А. Погорецький, В.Д. Пчолкін, М.Є. Шумило та ін. Однак вивчення відповідних матеріалів свідчить про те, що серед науковців та практиків тривають дискусії щодо підстав та умов здійснення оперативно-розшукової діяльності. А останнім часом така дискусія активно розгорнулася у зв'язку з реформуванням кримінально-процесуального законодавства.

**Мета** публікації полягає у проведенні аналізу підстав та умов проведення оперативно-розшукової діяльності, їх сутності та ролі в забезпеченні прав і свобод людини і громадянина в діяльності правоохоронних органів, дослідженні поглядів науковців та практиків на їх трактування в наукових дослідженнях та наявності законодавчого закріплення в Конституції України й інших нормативно-правових актах.

**Виклад основного матеріалу.** У науковій літературі підстави для проведення оперативно-розшукової діяльності поділяють на фактичні і юридичні [3, с. 110; 4]. Фактичні підстави – це об'єктивні безпосередні причини проведення оперативно-розшукових заходів, представлені у виді фактичної інформації про ознаки конкретних протиправних діянь або вказівок законодавця. Фактичну інформацію про підготовку чи вчинення невідомими особами злочину можна вважати достатньою, якщо визначеними є: подія злочину (час, місце, спосіб та інші обставини вчинення злочину); винність звинуваченого у вчиненні злочину і мотиви злочину; обставини, що впливають на ступінь і характер відповідальності звинуваченого; характер і розмір шкоди, завданої злочином. Слід мати на увазі, що здійснювати оперативно-розшукову діяльність можна при визначенні лише тих обставин

злочину, що входять у предмет доказування і встановити які одними слідчими діями неможливо або надто утруднено. Юридичні підстави – це передбачені оперативно-розшуковим законодавством або іншими нормативними актами джерела інформації (як правило, документально оформлені), що надійшли до оперативного працівника і містять відомості про фактичні підстави для проведення оперативно-розшукових заходів. До їх числа належать: наявність порушеної кримінальної справи, доручення слідчого, органу дізнання, вказівки прокурора або визначення суду за кримінальними справами, що знаходяться в їхньому провадженні [5; 6].

Закон чітко визначає конкретні підстави для проведення оперативно-розшукової діяльності і дає можливість оперативним працівникам виразно бачити межі допустимості своїх дій, а керівникам – контролювати їх роботу і визначати, наскільки повно й ефективно використовуються надані можливості і права у боротьбі зі злочинністю. Згідно зі ст. 6 Закону України „Про оперативно-розшукову діяльність” підставами для її проведення є:

- наявність достатньої інформації про: злочини, що готуються або вчинені невстановленими особами; осіб, які готують або вчинили злочин; осіб, які переховуються від органів розслідування або ухиляються від відбування кримінального покарання; осіб, які безвісти зникли; розвідувально-підривну діяльність спецслужб іноземних держав, організацій та окремих осіб проти України;

- запити повноважних державних органів, установ та організацій про перевірку осіб у зв'язку з їх допуском до державної, військової та службової таємниці;

- потреба в отриманні розвідувальної інформації в інтересах безпеки суспільства і держави [5].

Зазначені підстави можуть міститися в заявах, повідомленнях громадян, посадових осіб, громадських організацій, засобів масової інформації, у письмових дорученнях і постановках слідчого, вказівках прокурора, ухвалах суду в кримінальних справах, що знаходяться в їх провадженні, матеріалах органів дізнання, інших правоохоронних органів, у запитах оперативних підрозділів міжнародних правоохоронних органів та організацій інших держав, а також запитах повноважних державних органів, установ та організацій, визначених Кабінетом Міністрів України, про перевірку осіб у зв'язку з їх допуском до державної, військової та службової таємниці. Ця стаття Закону чітко визначає підстави для проведення оперативно-розшукової діяльності і забороняє приймати рішення про проведення оперативно-розшукових заходів при відсутності підстав, передбачених законом, тим самим забезпечуючи юридичні гарантії прав і свобод громадян під час проведення оперативно-розшукової діяльності.

Розглянемо більш докладно кожен із зазначених у ст. 6 Закону України „Про оперативно-розшукову діяльність” підстав для проведення ОРД.

Найбільш значущою підставою для початку проведення оперативно-розшукової діяльності є наявність порушеної кримінальної справи. На думку М.А. Погорецького, при цьому не має значення, ким порушена кримінальна справа – органом дізнання (у тому числі суб'єктом ОРД), слідчим або судом і в чиєму виробництві вона знаходиться [7, с. 51-58]. У процесі провадження досудового слідства і дізнання оперативно-розшукову діяльність слід здійснювати для виявлення осіб, які причетні до підготовки чи вчинення злочину, встановлення всіх обставин злочину, які потребують доказування у кримінальній справі, і забезпечення виконання завдань кримінального судочинства, тобто повного розкриття злочину. Крім того, необхідність і правомірність здійснення оперативно-розшукових дій у таких випадках зумовлена тим, що на практиці цілий ряд злочинів чиняться за умов неочевидності: вони б залишилися невідомими, якби для цього не було б вжито спеціальних заходів щодо розшуку осіб і фактів, які викликають оперативний інтерес. Це відбувається з різних причин. Наприклад, при вчиненні кримінальних злочинів, які належать до компетенції органів внутрішніх справ, потерпілі досить часто не подають заяву про вчинення злочину щодо них самих чи їх майна: з одного боку, вони бояться помсти з боку злочинців, з іншого – не хочуть бути втягнутими до судового розгляду, врешті-решт, просто не бажають розголошувати факт учинення злочину, бо то може завдати шкоди їхній репутації. Такі ситуації звичайно виникають при шахрайстві, зґвалтуванні, спонуканні жінки до вступу у статеві стосунки, при зґвалтуванні неповнолітньої, розпутних діях щодо малолітніх тощо. Нерідко тривалий час залишаються невідомими злочини економічної спрямованості: привласнення або розтрата майна, зловживання службовим становищем, пов'язані з хабарництвом. Крім цього, значна кількість злочинів учинюється рідше засудженими, злодіями-гастролерами, бродягами і т. ін.

На думку О.О. Кисельова і М.А. Погорецького, до числа підстав здійснення оперативно-розшукової діяльності належать відомості, отримані переважно оперативно-розшуковим шляхом. Відомості про ознаки вчиненого протиправного діяння, за яким провадження досудового слідства є обов'язковим, можуть бути отримані із застосуванням засобів і заходів оперативно-розшукової діяльності, шляхом аналізу й оцінки оперативної обстановки, вивчення способу життя підозрюваного, його зв'язків з криміногенним середовищем. Відомості про ознаки протиправного діяння можуть утримуватися в листах, заявах громадян, повідомленнях посадових осіб підприємств, установ, організацій, засобах масової інформації, а також конфіденційних



повідомленнях. Це, як правило, початкові відомості про ознаки злочину, що ще не містять достатніх підстав для порушення кримінальної справи і мають потребу в перевірці методами і засобами оперативно-розшукової діяльності [8, с. 7; 9, с. 165-173].

До осіб, які готують злочин, на думку О.М. Бандурки, відносять громадян, які вчиняють умисні дії щодо створювання умов для здійснення злочину: підшукують засоби чи знаряддя злочину, співучасників, об'єкти посягання, розробляють плани, визначають спосіб, місце і час учинення злочину, готують вигадане алібі тощо. Крім того, до осіб, які вчинили злочин, слід віднести: виконавців, тобто осіб, які безпосередньо вчинили злочин; організаторів, тобто осіб, які організували вчинення злочину або керували його здійсненням; підмовників, тобто осіб, які схилили інших до вчинення злочину; пособників, тобто осіб, які сприяли вчиненню злочину (порадами, вказівками, наданням засобів або усуненням перешкод), а також осіб, які обіцяли сховати злочинця, знаряддя і засоби вчинення злочину, сліди злочину, предмети, добуті злочинним шляхом.

До осіб, які переховуються від органів розслідування або ухиляються від відбування кримінального покарання, належать: особи, які перебувають у розшуку за вчинення особливо небезпечних злочинів проти держави; звинувачені і підсудні, які ухилилися від слідства та суду; засуджені, які втекли з установ виконання покарань, слідчих ізоляторів і від охорони військової варти; звинувачені і засуджені, які втекли з-під конвою слідчих ізоляторів і в'язниць; звинувачені, які втекли із ізоляторів тимчасового утримання затриманих і взятих під варту осіб, а також з-під конвою чи охорони міліції; військовослужбовці, які дезертирували з військових частин Збройних сил, Прикордонних військ і Національної гвардії України; умовно засуджені до позбавлення волі з обов'язковим притягненням до праці, які не прибули на місце роботи; особи, які ухилилися від адміністративного нагляду; засуджені умовно з іспитовим строком і засуджені, стосовно яких виконання вироку відстрочено, які самовільно залишили місце постійного проживання або місце тимчасового перебування; особи, які були направлені судами на примусове лікування у психіатричні лікарні, втекли із лікувально-трудова профілакторіїв для хронічних алкоголіків і наркоманів, виховно-трудова профілакторіїв, психіатричних лікарень спеціального типу; підлітки, які самовільно залишили спеціальні учбово-виховні заклади; іноземні громадяни і особи без громадянства, які порушили правила перебування або ухилялися від реєстрації в органах внутрішніх справ [10].

До тих, які безвісти зникли, слід відносити осіб, які зникли раптово, без видимих для цього причин, стосовно яких до органів внутрішніх справ надійшли заява чи повідомлення про зникнення і є підс-

тави вважати, що вони стали жертвою злочину чи нещасного випадку, а місце їх перебування невідоме.

У випадках надходження запитів повноважних державних органів, установ і організацій щодо перевірки осіб у зв'язку з допущенням їх до державної, військової чи службової таємниці проведення оперативно-розшукових заходів зумовлене необхідністю підтримувати встановлений у державі єдиний порядок забезпечення збереження державних таємниць [11]. Цей порядок передбачає систему адміністративно-правових, організаційних, інженерно-технічних та інших заходів, основою яких є: правила віднесення відомостей до державних таємниць України; вимоги, які пред'являються до працівників, що мають допуск до документів, робіт і виробів особливої важливості, цілком таємних і таємних; порядок ведення таємного діловодства і виробництва всіх інших таємних робіт; державний і відомчий контроль за додержанням встановленого порядку зберігання і використання державних таємниць України; відповідальність посадових та інших осіб, яким по службі чи роботі довірені державні таємниці.

Законом України «Про державну таємницю» передбачено, що перелік повноважних державних органів, установ і організацій, на яких здійснюється перевірка робітників у зв'язку з їх допуском до державних, військових чи службових таємниць, встановлює Кабінет Міністрів України [12]. Оперативно-розшукові заходи у зв'язку з оформленням допуску на робітників таких органів, установ і організацій проводять у межах своєї компетенції оперативні підрозділи, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність. Основними завданнями здійснюваної у таких випадках оперативно-розшукової діяльності є: попередження необґрунтованого допуску і доступу осіб до таємних відомостей, які містяться в роботах, документах і виробах: виявлення і закриття можливих каналів розголошення таємних відомостей у процесі службової, виробничої і іншої діяльності органів, установ і організацій; забезпечення режиму таємності при проведенні усіх видів таємних робіт, поводженні з таємними виробами і документами; забезпечення режиму таємності при проведенні заходів щодо реалізації міжнародних науково технічних, торговельно-економічних і інших зв'язків; організація таємного діловодства.

При наявності перелічених підстав проведення оперативно-розшукової діяльності оперативний працівник з урахуванням досвіду, наявності необхідних сил, засобів і часу приймає рішення про доцільність проведення конкретних дій. Разом з тим деякі оперативно-розшукові заходи можуть істотно порушувати конституційні права і свободи громадян, тому потрібне дотримання певних умов їхнього проведення.

Умови проведення оперативно-розшукової діяльності – це вста-

новлені Конституцією України та оперативно-розшуковим законодавством спеціальні правила, неухильне виконання яких сприяє ефективності здійснення конкретних оперативно-розшукових заходів і гарантує дотримання прав і свобод громадян [13, с. 79-81].

Відповідно до законодавства не є перешкодою для проведення оперативно-розшукової діяльності громадянство, національність, стать, місце проживання, посадовий і соціальний стан особи, її належність до суспільних об'єднань, ставлення до релігії і політичні переконання. У Конституції України закріплений принцип рівності всіх громадян перед законом і судом. У зв'язку з цим відносно кожної особи при наявності законних підстав може здійснюватися оперативно-розшукова діяльність. Однак виконання завдань оперативно-розшукової діяльності вимагає від оперативних працівників чіткого знання норм чинного законодавства, його неухильного дотримання на практиці, глибокого розуміння сутності оперативно-розшукової діяльності як форми захисту прав і свобод людини, забезпечення конституційних гарантій їх реалізації.

Конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. Про це гласить ст. 64 Конституції України [1]. Обмеження прав і свобод може бути у випадках, передбачених законом, і мати тимчасовий, винятковий характер, коли без такого обмеження не можуть бути захищені права і свободи інших людей, інтереси суспільства і держави. Конституція встановлює гарантії дотримання законності при здійсненні кримінального судочинства і оперативно-розшукової діяльності.

Здійснення оперативно-розшукових заходів може бути пов'язане з певним обмеженням прав і свобод людини і громадянина. Не допускається проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду чи обшуку інакше, як за вмотивованим рішенням суду. Конституцією України кожному гарантується таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції. Винятки встановлюються лише судом у випадках, передбачених законом, з метою запобігання злочинів чи з'ясування істини під час розслідування кримінальної справи, якщо іншими способами отримати інформацію неможливо. У невідкладних випадках, пов'язаних із врятуванням життя людей та майна чи з безпосереднім переслідуванням осіб, які підозрюються у вчиненні злочину, Конституція допускає інший, за санкцією суду, порядок проникнення, який передбачається законодавством України [5; 6].

Умови дотримання прав і свобод людини, викладені у ст. 9 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», визначають, що у процесі оперативно-розшукової діяльності не допускається порушення прав і свобод як фізичних, так і юридичних осіб. Чітке і неухи-

льне дотримання закріплених нормативних положень стосовно правового статусу особи є однією із принципових вимог законності і важливою гарантією її дотримання під час здійснення оперативно-розшукової діяльності.

На думку І.П. Козаченка, важливою умовою забезпечення прав і свобод громадян є законодавче визначення строків ведення оперативно-розшукової діяльності, що підкреслює тимчасовість обмеження прав і свобод громадянина [14, с. 161-169]. Законодавчо визначено, що оперативно-розшукова справа заводиться на шість місяців, і якщо протягом цього терміну не встановлено даних, що вказують на ознаки злочину в діях особи, до якої застосовувались оперативно-розшукові заходи, то справа підлягає знищенню. Це стосується й термінів проведення конкретних оперативно-розшукових заходів, під час яких оперативним підрозділам забороняється для одержання інформації використовувати технічні засоби, психотропні, хімічні та інші речовини, які пригнічують волю або завдають шкоди здоров'ю людей та навколишньому середовищу.

Проведення оперативно-розшукових заходів часто пов'язане з ризиком завдання шкоди особам, стосовно яких вони здійснюються. Тому ми поділяємо думку В. П. Дороніної, М. Є. Шумило та інших вчених, які вважають, що важливою умовою забезпечення прав і свобод громадян є законодавче закріплення норм, якими передбачено поновлення матеріальних і моральних збитків [15, с. 48-50; 16, с. 129]. Згідно з законодавством [5] у випадках порушення прав і свобод людини або юридичних осіб, а також у разі, якщо причетність до правопорушення особи, до якої застосовувались оперативно-розшукові заходи, не підтвердилась, Міністерство внутрішніх справ України зобов'язано поновити порушені права і відшкодувати заподіяні матеріальні та моральні збитки. Органи, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, несуть цивільно-правову відповідальність за допущені порушення закону в процесі її виконання. Така відповідальність передбачає відшкодування збитків, відновлення порушених прав, спростування поширеної інформації, публічне вибачення. Закон передбачає відшкодування як матеріальної, так і моральної шкоди, заподіяної незаконними оперативно-розшуковими заходами оперативних підрозділів. Вимога щодо відшкодування моральної шкоди може висуватись громадянами при поширенні недостовірних відомостей, що знеславляють їхню честь, гідність, ділову репутацію.

**Висновок.** Проведений аналіз наукових досліджень та чинного законодавства показав, що оперативно-розшукова діяльність повинна проводитись за наявності встановлених законодавством України підстав та умов. Дотримання закріплених в законі принципів і правил, що забезпечують баланс, з одного боку, інтересів особи, яка має право на

недоторканність приватного життя, а з іншого боку – суспільства, зацікавленого в ефективній боротьбі зі злочинністю, буде сприяти ефективності здійснення конкретних оперативно-розшукових заходів і гарантувати забезпечення прав і свобод громадян

#### *Бібліографічні посилання*

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс] : зі змінами, внесеними Законом України № 2952-VI від 01.02.2011 р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>.
2. Бандурка О.М., Пушкін О.А. Права і свободи людини та громадянина, судовий їх захист // Концепція розвитку законодавства України: Матер. наук.-практ. конф. / За ред. В.Ф. Опришка. – К., 1996. – С. 17-23.
3. Дубоносів Е.С. Основы оперативно-розыскной деятельности: Курс лекций / Под ред. Г.К. Синилова. – М., 2002.
4. Козаченко І.П. Охоронна і захисна функції оперативно-розшукової діяльності // Науковий вісник Дніпроп. юрид. ін-ту МВС України. – 2001. – № 1 (4). – С. 87-100.
5. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18 лютого 1992 р. № 2135-XII // ВВР. – 1992. – № 22. – Ст. 303.
6. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України від 30 червня 1993 р. №3341-XII // ВВР. – 1993. – №35. – Ст. 358.
7. Погорецький М.А. Використання матеріалів оперативно-розшукової діяльності як підстав для порушення провадження у кримінальній справі // Вісник прокуратури. – 2007. – № 8. – С. 51-58.
8. Киселев А.А. К вопросу о методах оперативно-розыскной деятельности // Оперативно-розшукова діяльність: проблеми та шляхи їх розв'язання. – Луганськ, 1998. – С. 8-9.
9. Погорецький М. А. Дотримання прав та свобод людини і громадянина в оперативно-розшуковій діяльності // Проблеми законності. Вип. 42. – Харків, 2000. – С. 165-173.
10. Бандурка О.М. Оперативно-розшукова діяльність: Підруч. – Х., 2002. – Ч. I.
11. Долженков О.Ф., Ключев О. М., Пчолкін В. Д., Юнаков М. М. Режим таємності в органах внутрішніх справ: Навч. посіб. / Під заг. ред. Бандурки О.М. – Х. – Одеса, 2005.
12. Про державну таємницю: Закон України від 21 січня 1994 р. № 3855-XII.
13. Джужа О. М, Орлов Ю. Ю. Законодавче регулювання оперативно-розшукової діяльності: деякі проблеми // Право України. – 2006. – № 6. – С. 79-81.
14. Козаченко І.П. Дотримання прав і свобод людини у проведенні тимчасових і виняткових оперативно-розшукових заходів // Науковий вісник Дніпроп. юрид. ін-ту МВС України. – 2000. – № 1 (1). – С. 161-169.
15. Дороніна В.П., Шумило М.Є. Про підстави реабілітації та відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури і суду, в кримінальному процесі // Вісник Верховного Суду України. – 2001. – № 1. – С. 48-50.
16. Шумило М.Є. Поняття моральної шкоди, завданої особі незаконним кримінальним переслідуванням // Науковий вісник Дніпроп. юрид. ін-ту МВС України. – 2001. – № 1 (4). – С. 129-142.

*Надійшла до редакції 02.03.2012*

**Ю.М. Черноус**

кандидат юридичних наук, доцент  
(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 343.5 : 351.7

## **ЗАВДАННЯ ІНТЕРПОЛУ У БОРОТЬБІ ЗІ ЗЛОЧИНАМИ МІЖНАРОДНОГО ХАРАКТЕРУ**

Розглянуто особливості використання правоохоронними органами допомоги Інтерполу у попередженні, розкритті та розслідуванні злочинів міжнародного характеру.

***Ключові слова:** Інтерпол, НЦБ Інтерполу України, злочини міжнародного характеру, обмін інформацією, розшук осіб, слідчі дії.*

Рассматриваются особенности использования правоохранительными органами помощи Интерпола в предупреждении, раскрытии и расследовании преступлений международного характера.

***Ключевые слова:** Интерпол, НЦБ Интерпола Украины, преступления международного характера, обмен информацией, розыск лиц, следственные действия.*

This article discusses the features of the scientific use of police assistance of Interpol in the prevention, detection and investigation of crimes of international nature

***Keywords:** Interpol, Interpol National Central Bureau of Ukraine, crimes of international nature, information exchange, wanted persons investigation.*

**Постановка проблеми.** Ряд важливих завдань у боротьбі зі злочинами міжнародного характеру вирішується за сприянням міжнародних організацій і реалізується на глобальному та регіональному рівнях. Провідне місце серед міжнародних організацій глобального рівня займає Міжнародна організація кримінальної поліції – Інтерпол.

Питання діяльності Інтерполу розглядалися у численних публікаціях провідних вітчизняних та зарубіжних науковців. Враховуючи напруженість вчених, ми хочемо звернути увагу на особливості залучення допомоги Інтерполу в попередженні, розкритті та розслідуванні злочинів міжнародного характеру.

**Виклад основного матеріалу.** Інтерпол – це глобальна міжнародна міждержавна організація, до якої входить 188 країн світу. Радянський Союз став членом Інтерполу 1990 р., а з набуттям нашою державою незалежності членство в Інтерполі відбулося 1992 р. на 61-й сесії Генеральної Асамблеї Інтерполу в м. Дакар (Сенегал).

Структура Інтерполу передбачає функціонування в кожній державі-члені Національного центрального бюро (НЦБ) Інтерполу – під-

розділу, який безпосередньо забезпечує міжнародне співробітництво правоохоронних органів своєї держави в рамках Інтерполу. В Україні це НЦБ Інтерполу України (Укрбюро Інтерполу), що функціонує в структурі МВС України.

Як зазначає О.М. Бандурка, у повсякденній практиці Інтерпол не стикається з усіма видами злочинів міжнародного характеру, але існує досить стійка група злочинних діянь, які фігурують в офіційних запитах правоохоронців і задля розкриття яких здійснюється активне співробітництво поліцейських служб. Найпоширенішими серед них нині є тероризм, фальшивомонетництво, незаконний обіг наркотичних засобів і психотропних речовин, відмивання „брудних” коштів, викрадення культурних цінностей і антикваріату, торгівля людьми [1, с. 238].

Розглянемо особливості залучення допомоги Інтерполу в попередженні, розкритті та розслідуванні окремих злочинів міжнародного характеру.

*Міжнародний тероризм* – це найбільш тяжкий злочин міжнародного характеру, що має наслідком безглузду загибель людей, порушує нормальну дипломатичну діяльність держав та її представників, ускладнює здійснення міжнародних контактів, зустрічей, а також транспортних зв'язків між державами [2, с. 72]. Міжнародна протиправність даного діяння закріплена в Міжнародній конвенції про боротьбу з бомбовим тероризмом 1997 р., Міжнародній конвенції про боротьбу з фінансуванням тероризму 1999 р., Європейській конвенції про боротьбу із тероризмом 1977 р., Міжнародній конвенції про боротьбу з актами ядерного тероризму 2005 р., Конвенції Ради Європи про запобігання тероризму 2005 р. На національному рівні кримінальну караність тероризму передбачено ст. 258 „Терористичний акт” КК України та інших (ст. 258-1 – 258-5 КК України).

Злочином міжнародного характеру теракт вважається у таких випадках: 1) жертвами терористичних актів стають громадяни та організації різних держав; 2) терористичний акт починається в одній державі, а закінчується в іншій; 3) матеріально-технічна підтримка терористів надходить із-за кордону, де фактично відбувається готування до терористичного акту; 4) лідери терористичних організацій мають за мету впливати більш ніж на одну державу; 5) шкода від терористичного акту заподіюється різним державам та міжнародним організаціям [3, с. 170].

Ухвалені на 67-й Генеральній Асамблеї Інтерполу (Каїр, 1998 р.) «Нові керівні принципи боротьби з тероризмом» передбачають обов'язок держав – членів організації повідомляти Генеральний секретаріат і НЦБ окремих країн про злочини терористичної спрямованості за ряду визначених умов, зміст яких пов'язаний із зазіханням чи вчиненням теракту на території кількох держав, якщо його фінансування

має іноземне походження тощо [1, с. 240-241].

Враховуючи надзвичайну небезпеку і тяжкість наслідків, тероризм у міжнародних угодах визнається екстрадиційним злочином. Терористи повинні передаватися державі, громадянами якої вони є, а за неможливості видачі застосовуються заходи з передачі провадження у кримінальних справах.

Про актуальність проблематики свідчить й та обставина, що 2009 р. Укрбюро Інтерполу реалізувало 106 контактів з державами – членами Інтерполу з питань боротьби з тероризмом, 2010 р. – 127 контактів, 2011 р. – 134 контакти. Інтерпол у боротьбі з міжнародним тероризмом використовує низку заходів, одним із яких є функціонування на офіційному сайті Генерального секретаріату Інтерполу спеціальної сторінки «Wanted-Persons» [4] (Розшукувані особи), де розміщені дані про міжнародних злочинців (в тому числі й терористів) та осіб, які безвісно зникли («Missing Persons») [4].

*Незаконний обіг наркотичних засобів і психотропних речовин* характеризується стрімким поширенням у світі, соціальною та економічною небезпекою для людства, що зумовлює потребу міжнародного співробітництва правоохоронних органів та міжнародних організацій. Міжнародна протиправність вказаних дій закріплена за змістом Єдиної конвенції про наркотичні засоби 1961 р., Конвенції про психотропні речовини 1971 р., Конвенції про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин 1988 р.

КК України окреслює кримінальну караність відповідних дій за змістом розділу XIII „Злочини у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів та інші злочини проти здоров'я населення” (ст.ст. 305-320). У боротьбі з незаконним обігом наркотиків прийнято низку законів України, спеціальних державних програм.

На міжнародному рівні все частіше доводиться вести мову про наркобізнес, що характеризується діяльністю організованих злочинних угруповань з відповідним фінансовим, ресурсним забезпеченням; системою транспортування і збуту (реалізації оптових партій наркотичних засобів і поширення їх в роздріб); подальшим „відмиванням” отриманих прибутків.

Питанням боротьби зі вказаними злочинними діями міжнародного характеру приділяється увага за змістом п. 2.5. Інструкції про порядок використання правоохоронними органами можливостей НЦБ Інтерполу в Україні у попередженні, розкритті та розслідуванні злочинів [5]. Так, правоохоронні органи України за відповідними запитами мають можливість одержати з Генерального секретаріату Інтерполу та НЦБ Інтерполу зарубіжних країн таку інформацію: а) про осіб, які проходять у справах стосовно незаконного обігу наркотиків;



б) про злочинні угруповання, які займаються наркобізнесом; в) про факти вилучення наркотиків; г) про основні види наркотичних засобів та психотропних речовин, що перебувають у незаконному обігу; д) про нові види наркотиків, які з'явилися в обігу; е) про методи нелегального виготовлення наркотиків, найпоширеніші способи упаковки, виявлені підпільні лабораторії; ж) про канали транспортування, методи приховування та ряд інших (п. 2.5.1).

У кожному випадку вилучення на території України так званих „важких” наркотиків (героїну, кокаїну), а також психотропних субстанцій, синтетичних наркотиків та прекурсорів орган, який їх вилучив, протягом 5 діб з моменту вилучення повинен інформувати НЦБ, обов'язково повідомивши відомості згідно з п. 2.5.2. Інструкції [5].

За наявності інформації про причетність конкретних осіб до міжнародного наркобізнесу правоохоронні органи України можуть звернутися до НЦБ для одержання щодо цих осіб відомостей, що знаходяться в базах даних Генерального секретаріату Інтерполу та НЦБ Інтерполу інших країн.

За наявності відповідних даних і підстав правоохоронні органи України каналами НЦБ можуть координувати з правоохоронними органами інших країн спільні операції, які проводяться методом контрольованої поставки, та інші оперативно-розшукові заходи (п. 2.5.6 Інструкції).

Як свідчить вивчення статистичних даних, по лінії Інтерполу питанням боротьби з незаконним обігом наркотиків приділяється достатня увага. Зокрема, 2009 р. відбулося 814 контактів Укрбюро Інтерполу з питань боротьби з незаконним обігом гашишу, маріхуани, кокаїну, прекурсорів, синтетичних наркотичних засобів тощо, 2010 р. – 863 контактів, 2011 р. – 798 контактів з НЦБ Інтерполу інших держав. Вказана інформація ще раз переконує про зростання кількості вчинюваних злочинів у сфері незаконного обігу наркотичних речовин, що є глобальною проблемою для всієї світової спільноти.

*Відмивання коштів, здобутих злочинним шляхом*, отримало широке розповсюдження у країнах із ринковою економікою. Механізм цих злочинів достатньо складний, адже отримані злочинним шляхом гроші вивозяться за кордон і розміщуються в різних країнах на рахунках комерційних банків. На ці кошти офіційним шляхом купуються валюта та цінності, створюються підприємства тощо.

Цей злочин має міжнародний характер згідно із Конвенцією про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, 1990 р., Конвенцією ООН проти транснаціональної організованої злочинності 2000 р. Держави-учасниці зобов'язалися вжити законодавчих та інших заходів, щоб дії із відмивання коштів (ст. 6 Конвенції 1990 р. [6, с. 391]), вчинені навмисно, розглядалися як злочинні згідно з внутрішнім законодавством.

У КК України за вчинення зазначених дій передбачена відповідальність за ст. 209 „Легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом”, ст. 209-1 „Умисне порушення вимог законодавства про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму” та ін.

Центральною ланкою у координації міжнародних зусиль щодо протидії відмиванню коштів є FATF, яка була створена 1989 р. державами „великої сімки”. За своїм юридичним статусом FATF – міжурядовий орган, метою якого є сприяння боротьбі з відмиванням коштів на національному та міжнародному рівнях [7, с. 287-288]. В аспекті нашого дослідження особливе значення мають Сорок рекомендацій групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) [8], а також ряд заяв FATF. Сутність вказаних рекомендацій зводиться до таких положень: встановлення кримінальної відповідальності за відмивання коштів; обов’язкова ідентифікація клієнтів фінансовими установами; введення систем внутрішнього контролю і обов’язкових повідомлень про підозрілі операції; адекватність систем фінансового нагляду; необхідність приєднання до міжнародних угод у боротьбі з відмиванням коштів і запровадження зазначених рекомендацій у національному законодавстві [7, с. 288].

Інструкцією [5] передбачено, що під час проведення оперативно-розшукових заходів та слідчих дій, пов’язаних з розкриттям злочинів у сфері економіки та фінансів (до яких слід віднести й відмивання коштів, одержаних злочинним шляхом), через НЦБ можна одержувати з Генерального секретаріату або НЦБ Інтерполу в іноземних країнах таку інформацію: а) офіційні назви комерційних структур та інших юридичних осіб – суб’єктів підприємницької діяльності, розташованих за кордоном; б) дату їх реєстрації у відповідних державних органах, юридичну адресу, номери телекомунікаційних засобів; в) прізвища та імена керівників таких структур; г) основні напрямки діяльності; д) розміри статутного капіталу; е) відомості про припинення діяльності; ж) відомості кримінального характеру стосовно їх керівників та інших працівників (п. 2.1.1). З деяких країн можна отримати інформацію про укладені іноземними фірмами угоди з українськими юридичними та фізичними особами або за їх участю та про наслідки їх виконання.

Відомості про відкриття фізичними особами, в тому числі громадянами України, та юридичними особами фінансових рахунків у іноземних банках, а також про рух коштів у них, про укладення угод між українськими та іноземними юридичними особами становлять, як правило, банківську чи комерційну таємницю і можуть повідомлятися іноземними правоохоронними органами лише після розгляду офіційного звернення Генеральної прокуратури України центральним орга-

ном юстиції (прокуратури) запитуваної держави в порядку надання правової допомоги в кримінальній справі.

Так, у справах про відмивання коштів 2009 р. органами Укрбюро Інтерполу було здійснено 312 контактів з НЦБ Інтерполу інших держав, 2010 р. – 230 контактів, 2011 р. – 182 контакти. Інтерпол, виконуючи звернення і запити НЦБ країн – членів Інтерполу щодо сприяння, виявлення, вилучення і конфіскації доходів від злочинної діяльності, фактично бере участь у реалізації «Сорока рекомендацій» FATF. У ст. 31 документу передбачено, що «міжнародні компетентні органи (Інтерпол і Міжнародна митна організація) повинні нести відповідальність за збирання і надання компетентним органам інформації щодо останніх розробок у процесах і методах відмивання грошей» [1, с. 249].

Слід зазначити, що при розслідуванні злочинів міжнародного характеру взаємодія правоохоронних органів з Інтерполом найчастіше застосовується з метою: 1) обміну інформацією; 2) ідентифікації та перевірки осіб за обліками поліцій зарубіжних країн; 3) проведення міжнародного розшуку каналами Інтерполу, екстрадиції; 4) взаємодії правоохоронних органів України з правоохоронними органами зарубіжних країн каналами Інтерполу при виконанні процесуальних, слідчих дій та оперативно-розшукових заходів.

Таким чином, у справах про злочини міжнародного характеру правоохоронні органи України за відповідними запитами мають можливість одержати з Генерального секретаріату Інтерполу та НЦБ Інтерполу зарубіжних країн *інформацію* про: 1) протиправну діяльність особи; 2) особу (осіб), які підозрюються у вчиненні злочину та їх зв'язки, а також про обвинувачених; 3) місцеперебування або проживання підозрюваних та обвинувачених, що виїхали за кордон; 4) про спосіб вчинення злочину, інші обставини його вчинення; 5) про протиправну діяльність організованих угруповань, а також їх членів; 6) про комерційні структури, інші юридичні особи, розташовані за кордоном, які причетні до протиправної діяльності; 7) про транспортні засоби, які були викрадені, та їх власників; 8) про наркотичні засоби, психотропні речовини, предмети антикваріату, підроблені документи, гроші та інші об'єкти, пов'язані з подією злочину; 9) аналітичну, наукову, статистичну та довідкову інформацію з питань правоохоронної діяльності тощо.

За характером інформація, якою обмінюються підрозділи, може бути оперативно-розшуковою, оперативно-довідковою, криміналістичною, а за формою – процесуальною та непроцесуальною.

Важливим напрямом взаємодії є *ідентифікація та перевірка за обліками* поліцій зарубіжних країн осіб, причетних до вчинення злочинів міжнародного характеру. З метою встановлення осіб, які вчинили злочини, правоохоронні органи при наявності відбитків пальців (у

тому числі вилучених з місць вчинення злочинів) можуть звертатися до Генерального секретаріату Інтерполу та НЦБ Інтерполу іноземних держав за відповідним сприянням. Відповідний запит оформлюється згідно з встановленими вимогами, додаються дактокарти чи копії інших слідносіїв чи їх збільшені фрагменти (п. 3 Інструкції 1997 р.).

Практика вирішення поставлених завдань на світовому рівні зумовлює необхідність удосконалення положень вказаної Інструкції [5]. Адже сьогодні можливості Інтерполу дозволяють ідентифікувати особу не лише за слідами її рук, але й з використанням ДНК-аналізу [4]. Важливо регламентувати цю форму ідентифікації осіб у відомчих нормативних актах, враховуючи питання обміну даних ДНК-аналізу (зокрема, підозрюваних, обвинувачених, жертв злочинів та стихійних лих) між Генеральним секретаріатом та НЦБ Інтерполу різних держав, використання такої інформації з метою ідентифікації.

Для прикладу можна навести законодавство Швейцарії. Так, Кримінальний кодекс Швейцарської конфедерації визначає, що співробітництво з метою ідентифікації людини може здійснюватися за допомогою інформаційної системи на основі ДНК-профілів і регулюється окремим Законом від 20 червня 2003 р. (Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (Etat le 1<sup>er</sup> janvier 2012). Art. 354. Collaboration à des fins d'identification de personnes<sup>1</sup>) [8].

Іншого змісту набуває розуміння взаємодії НЦБ Інтерполу у справах про злочини міжнародного характеру у сфері організації *міжнародного розшуку та екстрадиції*. За таких умов НЦБ Інтерполу виступає не тільки посередником і суб'єктом взаємодії, а й органом, що безпосередньо організовує та координує проведення розшукових заходів, бере безпосередню участь в екстрадиції.

Міжнародному розшукові з ініціативи правоохоронних органів України підлягають: 1) особи, які виїхали за межі України і ухиляються від кримінальної відповідальності та відбуття покарання за злочини, за які згідно з чинним законодавством або судовим вироком, що набув законної сили, передбачене (призначене) покарання у вигляді позбавлення волі на строк не менше шести місяців; 2) громадяни, які пропали безвісти – за наявності вірогідних відомостей про виїзд розшукуваних за кордон; 3) іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні і щодо яких отримана інформація про вчинення ними злочинів на території інших держав (п. 4.3 Інструкції) [5].

Підставою для міжнародного розшуку громадян України є запит правоохоронного органу, надісланий до НЦБ. У запиті повинна бути викладена повна та об'єктивна інформація про події, факти щодо розшукуваних осіб, особливості вчиненого ним злочину та здійснюваного провадження у кримінальній справі тощо (відповідно до вимог п. 4 Інструкції) [5].

Згідно зі статистичними даними Укрбюро Інтерполу, 2010 р. було

встановлено місцезнаходження 228 осіб, розшукуваних правоохоронними органами України та зарубіжних країн за вчинення злочинів. Із них 149 осіб, розшукуваних правоохоронними органами України, встановлені на території зарубіжних країн, зокрема, в Росії – 37 осіб, Італії – 21 особа, Німеччині – 13 осіб, Польщі та Чехії – по 12 осіб тощо. На території України встановлено 79 осіб, розшукуваних правоохоронними органами Росії, Чехії, Молдови, Латвії, Азербайджану, Узбекистану, Білорусі, Німеччини, Грузії, Іспанії, США, Румунії, Польщі, Туреччини, Великобританії, Естонії, Ірану та інших держав.

За безпосередньої участі працівників Робочого апарату Укрбюро Інтерполу здійснено екстрадицію в Україну 69 осіб, розшукуваних правоохоронними органами України за вчинення злочинів, а також забезпечено здійснення екстрадиції з України 15 осіб.

Важливо вказати таку форму взаємодії правоохоронних органів України з правоохоронними органами іноземних держав каналами Інтерполу, як виконання кримінально-процесуальних дій (див. п. 5 Інструкції). Щоправда, термін „кримінально-процесуальні дії” володіє високим ступенем умовності, адже більш точно вести мову про сприяння у проведенні процесуальних, слідчих дій та оперативно-розшукових заходів.

**Висновки.** Вважаємо, що, виходячи із сучасного стану злочинності та заходів боротьби з нею, потребує перегляду питання удосконалення змісту Інструкції 1997 р. [5], що є правовою основою взаємодії правоохоронних органів каналами Інтерполу. Зокрема, за змістом Інструкції передбачаються особливості боротьби з окремими групами злочинів: у сфері економіки та фінансів; у сфері боротьби з незаконним виготовленням підроблених грошових знаків; у сфері попередження, розкриття та розслідування злочинів, пов'язаних з транспортними засобами; у сфері боротьби з посяганнями на культурні цінності та предмети антикваріату; у сфері боротьби з незаконним обігом наркотиків; у сфері боротьби з незаконним обігом вогнепальної зброї, боєприпасів, вибухівки та вибухових пристроїв; у сфері боротьби із злочинами, пов'язаними з підробкою документів; злочинів, пов'язаних з екологією, а також з викраденням та незаконним перевезенням радіоактивних речовин. Однак сьогодні перелік злочинів, у боротьбі з якими необхідна взаємодія правоохоронних органів різних держав та Інтерполу, є набагато ширшим. Постає питання про створення документу високого рівня узагальненості, що у практичній діяльності дозволить реалізувати індивідуальний підхід у боротьбі зі злочинами міжнародного характеру та іншими загальнокримінальними злочинами, ускладненими „іноземним елементом”.

#### *Бібліографічні посилання*

1. Бандурка О.М. Інтерпол: Міжнародна організація кримінальної поліції: Наук.-практ. посіб. – Х., 2003.

2. Панов В.П. Международное уголовное право: Учеб. пособ. – М., 1997.
3. Савченко А.В. Кримінально-правова боротьба з тероризмом: міжнародні, національні та порівняльні аспекти // Науковий вісник Нац. академії внутр. справ України. – 2002. – № 2. – С. 168-176.
4. Офіційна Інтернет-сторінка Інтерполу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.interpol.int/>.
5. Інструкція про порядок використання правоохоронними органами можливостей Національного центрального бюро Інтерполу в Україні у попередженні, розкритті та розслідуванні злочинів: Затв. наказом Міністерства внутрішніх справ України, Генеральної прокуратури України, Служби безпеки України, Держкомкордону України, Державної митної служби України, Державної податкової адміністрації України від 9 січня 1997 р. № 3/1/2/5/2/2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/547806>.
6. Конвенція про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, від 8 листопада 1990 р.; Про ратифікацію Конвенції про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом: Закон України // Збірник міжнародних договорів України про правову допомогу у кримінальних справах. Багатосторонні договори. – К., 2006. – С. 389-408.
7. Користін О.С. Відмивання коштів: теоретико-правові засади протидії та запобігання в Україні: Монографія. – К., 2007.
8. Сорок рекомендацій групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF): Затв. постановою Кабінету Міністрів України і Нац. банку України від 28.08.2001 № 1124. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=835\\_001](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=835_001).
9. RS 311.0 Code pénal suisse (Art. 354. Collaboration à des fins d'identification de personnes<sup>1</sup>) Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (Etat le 1<sup>er</sup> janvier 2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.admin.ch/ch/f/rs/311\\_0/a349.html](http://www.admin.ch/ch/f/rs/311_0/a349.html).

Надійшла до редакції 03.02.2012

**В.В. Шендрик**

кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник  
(Харківський національний  
університет внутрішніх справ)

УДК 343.988(477)

## НАПРЯМИ ОПТИМІЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ ОПЕРАТИВНИХ ПІДРОЗДІЛІВ ОВС З ІНШИМИ СУБ'ЄКТАМИ ПОПЕРЕДЖЕННЯ ЗЛОЧИНІВ

Проаналізовано погляди науковців на взаємодію оперативних підрозділів, основні форми взаємодії, зроблено критичний аналіз нормативних відомчих документів, що стосуються взаємодії оперативних підрозділів, та запропоновано напрями оптимізації взаємодії оперативних підрозділів ОВС з іншими суб'єктами попередження злочинів.

**Ключові слова:** попередження злочинів, суб'єкти попередження злочинів, оперативні підрозділи ОВС.

Проанализированы взгляды ученых на взаимодействие оперативных подразделений, основные формы взаимодействия, предлагается

критический анализ нормативных документов, регламентирующих взаимодействие оперативных подразделений, и предлагаются пути оптимизации взаимодействия оперативных подразделений ОВД с другими субъектами предупреждения преступлений.

**Ключевые слова:** предупреждение преступлений, субъекты предупреждения преступлений, оперативные подразделения ОВД.

In the article the looks of scientists are examined to co-operation of operative subdivisions, basic forms of co-operation, the walkthrough of normative documents, regulating co-operation of operative subdivisions is offered, and the ways of optimization of co-operation of operative subdivisions of OIA are offered with other subjects of warning of crimes.

**Keywords:** warning of crimes, subjects of warning of crimes, operative subdivisions of OIA.

**Постановка проблеми.** Аналіз основних положень нормативно-правових актів, які регламентують оперативно-розшукову діяльність чи мають опосередковане відношення до неї, а також огляд наукової літератури дозволили зробити висновок про те, що суб'єктів попередження злочинів, які взаємодіють з оперативними підрозділами ОВС, можна поділити на чотири групи.

**Виклад основного матеріалу.** До першої групи слід віднести працівників правоохоронних органів, для яких попередження злочинів є одним із основних напрямів їхньої професійної діяльності.

Другу групу складають працівники недержавних органів, установ та організацій, для яких попередження злочинів є одним із можливих результатів їхньої діяльності.

До третьої групи віднесемо працівників та членів громадських організацій, в уставі яких закріплені завдання попередження злочинів і правопорушень.

Четверту групу утворює населення, яке побічно приймає участь у попередженні злочинів.

Першу групу доцільно розділити на дві підгрупи:

- 1) працівники неоперативних підрозділів ОВС;
- 2) працівники інших правоохоронних органів (прокуратура, суд, СБУ та ін.).

Що стосується першої підгрупи, то одразу зазначимо, що серед неоперативних підрозділів ОВС оперативні служби з метою попередження злочинів найчастіше взаємодіють зі слідчими. Це може відбуватися в рамках розслідування кримінальної справи та на стадії реалізації матеріалів оперативної розробки.

Слід вказати, що базуючись на реальних можливостях і силах для здійснення попереджувальної функції, слідчі можуть:

- визначити причини і умови, що сприяють вчиненню злочину;
- вживати заходи щодо їх усунення як власними силами, так і че-

рез відповідні органи;

– встановлювати осіб, які внаслідок своєї негативної поведінки здатні вчинити злочин;

– виявляти факти злочинних дій і вживати заходів щодо їх припинення [1, с. 45];

– разом з іншими підрозділами органів внутрішніх справ вживати заходів для попередження повторних злочинів серед осіб, не взятих під час попереднього розслідування під варту;

– надсилати оперативним підрозділам інформацію, отриману під час розслідування кримінальних справ, яка має значення для попередження злочинів [2].

Аналіз спеціальної літератури [2-11], окремих положень нормативно-правових актів [12-15] та архівних матеріалів кримінальних і оперативно-розшукових справ дозволив виділити основні форми взаємодії оперативних підрозділів ОВС зі слідчими ОВС під час попередження злочинів, зокрема:

1) спільна робота у складі слідчо-оперативної групи;

2) спільне планування заходів з попередження злочинів;

3) постійний і своєчасний обмін інформацією про злочинні наміри і дії з підготовки або замаху на злочин певних осіб;

4) спільна участь у комплексних оперативно-профілактичних операціях;

5) виконання доручень слідчих стосовно осіб, які обґрунтовано підозрюються у підготовці до вчинення злочинів;

6) спільна підготовка та надсилання на адресу керівників організацій, підприємств та установ різних форм власності аргументованого подання щодо виявлених причин та умов вчинення злочинів з метою їх усунення у найкоротший термін;

7) спільний виступ перед колективами підприємств, установ та організацій різних форм власності, в навчальних закладах та у ЗМІ з приводу суспільної шкоди від кожного злочину та санкцій за їх вчинення;

8) здійснення за дорученням слідчого оперативного контролю за діями підозрюваних і обвинувачених з метою недопущення вчинення ними нових злочинів та протидії слідству.

У той же час заслуговує на увагу п. 10 наказу МВС України від 15.06. 2011 № 336. У даному положенні закріплена обов'язковість ведення наряду обліку профілактичної діяльності, у якому повинні накопичуватися копії подань відповідним державним органам, громадським об'єднанням, організаціям, підприємствам, установам і посадовим особам про необхідність усунення причин та умов, що сприяють учиненню злочинів, відповідей на них [1]. Цим нарядом за необхідності може скористатися оперативний працівник з метою уточнення або отримання нової інформації стосовно об'єктів попереджу-



вальної діяльності.

Наступним за значущістю підрозділом ОВС, з яким найчастіше взаємодіють оперативні працівники у процесі попередження злочинів, є служба дільничних інспекторів міліції. Працівники означеної служби щодня спілкуються з населенням дільниць, які вони обслуговують, зустрічаються і розмовляють із керівниками підприємств, установ і навчальних закладів, проводять прийоми громадян, працюють зі своїми довіреними особами та отримують від них різну інформацію. У результаті цього дільничні інспектори міліції отримують значну кількість інформації про осіб, які проживають і працюють на закріплених за ними дільницях, у тому числі і про таких, котрі можуть стати на злочинний шлях, висловлюють злочинні наміри, підозрюються у підготовці чи скоєнні злочинів [16, с. 99-100]. Слід зазначити, що працівники обох служб вирішують спільні завдання, які поставлені перед ОВС (забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів; запобігання правопорушенням і їх припинення та ін.).

Згідно з п. 4.1 наказу МВС України від 25.06.2001 р. № 507 основними обов'язками дільничних інспекторів міліції є такі:

1. Виявляти причини правопорушень і умови, що їм сприяють.
2. Запобігати вчиненню злочинів.
3. Постійно взаємодіяти зі співробітниками інших підрозділів органів внутрішніх справ у попередженні злочинів проти життя і здоров'я громадян, господарських і посадових злочинів, а також злочинних посягань проти власності.
4. Здійснювати профілактичну роботу з особами, звільненими з місць позбавлення волі.
5. Застосовувати передбачені законодавством України заходи впливу до осіб, що вчиняють адміністративні правопорушення або злочини, які не становлять великої суспільної небезпеки, з метою попередження вчинення цими особами тяжких злочинів [14].

Дане положення наглядно показує можливості дільничних інспекторів у попередженні злочинів, а також підкреслює важливість взаємодії з ними оперативних працівників.

У той же час нам видається, що абз. 2 п. 4.1.1 наказу МВС України від 25.06.2001 р. № 507 має певні недоліки, які полягають у незакріпленості обов'язку дільничних інспекторів передавати в усній чи письмовій формі оперативним підрозділам ОВС згідно з компетенцією інформацію про осіб, які готують чи вчиняють злочини. Ще одним упущенням абз. 2 п. 4.1.1 цього відомчого нормативного акта є те, що у ньому не визначено форми взаємодії дільничних інспекторів з оперативними працівниками.

Зважаючи на це, пропонуємо:

- редагувати абз. 2 п. 4.1.1 наказу МВС України від 25.06.2001 р.

№ 507 таким чином: «Попереджають вчинення злочинів; виявляють обставини, що сприяють їх вчиненню, у межах своїх повноважень вживають заходів до усунення цих обставин, а також повідомляють про наведені факти відповідні оперативні підрозділи для постановки на облік об'єктів попереджувальної діяльності»;

– доповнити п. 4.1.1 наказу МВС України від 25.06.2001 р. № 507 абз. 3 такого змісту: «Основними формами взаємодії оперативних підрозділів з дільничними інспекторами міліції є такі:

– усний і письмовий обмін інформацією, яка становить інтерес для однієї із наведених служб;

– спільний аналіз і вивчення оперативної обстановки на певній території;

– планування проведення спільних оперативно-попереджувальних заходів стосовно об'єктів, які становлять інтерес, а також з метою виявлення причин і умов, що сприяють вчиненню злочинів;

– спільна участь в загальнодержавних і регіональних оперативно-профілактичних операціях;

– спільні наради для обміну досвідом роботи з попередження злочинів».

Черговим підрозділом ОВС, який відграє важливу роль у процесі попередження злочинів, є патрульно-постова служба міліції. Відповідно до п. 4.2 наказу МВС України від 25.06.2001 № 507 зазначені підрозділи зобов'язані:

– попереджувати злочини на постах і маршрутах патрулювання;

– взаємодіяти із працівниками карного розшуку, оперуповноваженими у справах неповнолітніх, інспекторами дорожньо-патрульної служби ДАІ МВС України у вирішенні питань попередження злочинів;

– виявляти умови, що сприяють вчиненню злочинів на вулицях та в інших громадських місцях, інформувати про них чергового по міськрайліноргану і безпосередніх керівників [14].

З огляду на тему нашого дослідження ми критично проаналізували наведені положення і дійшли висновку про окремі неточності. Так, у п. 4.2.2 зазначено, що «підрозділи патрульно-постової служби зобов'язані взаємодіяти із працівниками карного розшуку, оперуповноваженими у справах неповнолітніх ...». На цьому перелік оперативних підрозділів ОВС, з якими потрібно взаємодіяти, закінчується, що, на наш погляд, є неправильним. Як відомо, працівники ППСМ під час несення служби можуть отримати інформацію про готування до злочинів як загальнокримінального (готування до збуту наркотичних засобів, продажу вогнепальної зброї та ін.), так і економічного характеру (підготовка торгівельного місця для продажу неліцензійної та контрафактної продукції, готування до незаконного вивезення майна підприємства та ін.). Крім того, перелік служб, з якими потрібно взаємодіяти під час роз-

криття злочинів загальнокримінальної спрямованості, є неповним, оскільки у п. 4.2.2 наведеного відомчого акту не вказано підрозділи по боротьбі з незаконним обігом наркотичних засобів. Беручи до уваги наведене, пропонуємо редагувати п. 4.2.2 наказу МВС України від 25.06.2001 № 507 таким чином: «Взаємодіють із дільничними інспекторами, працівниками оперативних підрозділів, інспекторами дорожньо-патрульної служби ДАІ МВС України у вирішенні питань попередження злочинів».

На практичному рівні ефективним напрямком оптимізації взаємодії оперативним підрозділів з ППСМ є регулярне проведення спільних інструктажів з працівниками ППСМ, які заступають на службу, з метою доведення до останніх оперативної обстановки та критеріїв відбору інформації, яка становить інтерес для попередження та розкриття злочинів.

Важливе місце у попередженні окремих видів злочинів також займає Державна автомобільна інспекція. Згідно з п. 4.1 наказу МВС України від 25.06.2001 р. № 507 серед основних обов'язків працівників ДАІ виділяють такі:

1. Проводити перевірку транспортних засобів, які безпричинно перебувають біля автошляхів або регулярно здійснюють рух у конкретних напрямках, які використовуються особами, що підозрюються у скоєнні злочинів. При несенні служби на автошляхах запроваджувати збирання вказаної інформації нарядами та її систематизацію.

2. Забезпечувати постійне добове патрулювання автошляхів рухомими нарядами дорожньо-патрульної служби для попередження нападів на водіїв і пасажирів транспортних засобів на автошляхах [14].

Зупинимося на наведеному детальніше. Це пов'язане з тим, що, по-перше, результати дослідження показали, що незважаючи на обов'язок працівників ДАІ під час несення служби на автошляхах збирати інформацію для її подальшої систематизації, останні цього в більшості випадків не виконують. По-друге, постійне добове патрулювання автошляхів рухомими нарядами дорожньо-патрульної служби для попередження нападів на водіїв і пасажирів транспортних засобів на автошляхах не забезпечується у зв'язку з низкою причин (головна – слабе матеріально-технічне забезпечення). На наш погляд, можливості використання означеної служби з метою попередження злочинів значні, і при їх вмілому застосуванні могли би принести позитивні результати. Яскравим прикладом використання можливостей підрозділу автомобільної інспекції є США. У цій країні для пошуку розвідувальних відомостей активно використовується допомога дорожньої служби поліції. Так, наприклад, коли працівник згаданої служби зупиняє водіїв, то він звертає увагу не тільки на документи особи, яка керує автотранспортом, і її автомобіль, але й на наявність зброї, в тому чис-

лі тієї, носіння якої за законами штату дозволяється. Після цього у своїй записній книзі (де кожний лист є копіркою для наступного) представник правопорядку фіксує допущені громадянином правопорушення, вид покарання, яке на нього було накладене, та дані про побачену зброю. Він відриває ці листки і направляє їх в інформаційний масив, таким чином поставивши громадянина на відповідний вид обліку [16, с. 60].

Проаналізувавши наведене, вважаємо доцільним запропонувати доповнення до наказу МВС України від 25.06.2001 р. № 507 у вигляді доповнення останнього п. 4.5.7 такого змісту: «Постійно взаємодіють та обмінюються інформацією про факти підготовки та вчинення злочинів із працівниками оперативних підрозділів ОВС».

Згідно з результатами анкетування працівників оперативних підрозділів ОВС, значна частина респондентів виділяє серед суб'єктів взаємодії у попередженні злочинів підрозділи паспортної, реєстраційної та міграційної роботи. Це пов'язано з тим, що до їх компетенції належить:

1. Взаємодія з іншими підрозділами МВС України з питань попередження злочинів, пов'язаних із перебуванням іноземних громадян на території держави.

2. Участь у доведенні до об'єднань іноземних громадян інформації про основні положення правил перебування іноземних громадян на території України та заходи безпеки, дотримання яких необхідно для запобігання вчиненню відносно них правопорушень.

3. Порухення питання перед компетентними органами про виселення за межі Держави іноземних громадян і осіб без громадянства, які незаконно проживають на території України або порушують встановлені для них правила перебування, а також у випадку вчинення ними правопорушення.

4. Виявлення і використання інформації про попередні правопорушення або заняття протиправною діяльністю іноземних громадян для вирішення питання про заборону їм повторного в'їзду на територію України [14].

Метою превентивної взаємодії оперативних підрозділів з Державною службою охорони є отримання у найкоротший термін інформації про спроби проникнення на такі об'єкти, які перебувають під охороною, про умисне пошкодження охоронної сигналізації, а також про пов'язані з цим обставини. У свою чергу, працівники оперативних підрозділів інформують працівників означеної служби про способи вчинення злочинних дій на об'єктах охорони [17, с. 135]. Крім того, відповідно до п. 4.6.6 наказу МВС України від 25.06.2001 р. № 507 працівники Державної служби охорони уповноважені у взаємодії з іншими підрозділами органів внутрішніх справ організувати роз'яс-

нювальну роботу серед населення з профілактики крадіжок особистого майна громадян [14].

Під час попередження злочинів оперативні підрозділи ОВС також взаємодіють з черговими частинами ОВС, до яких цілодобово надходить різнопланова інформація, зокрема та, яку можна використати для попередження протиправних кримінально-караних діянь. На жаль, результати дослідження свідчать, що цей ресурс використовується не повною мірою. Причинами цього є те, що оперативні підрозділи не підтримують постійного зв'язку з працівниками чергових частин та не інформують останніх про те, яка інформація становить для них оперативний інтерес. Як наслідок, оперативні чергові у разі отримання інформації, яку можна використати для попередження злочинів, вважають її такою, яка не становить інтерес, і не передають її оперативним підрозділам.

На нашу думку, виправити цю ситуацію можна за допомогою запровадження у практичну діяльність оперативних підрозділів із черговими частинами таких постійних форм взаємодії:

1) спільне вивчення і аналіз оперативної обстановки на території обслуговування міськрайліноргану під час проведення нарад-зустрічей;

2) узгодження скоординованих дій під час проведення оперативно-профілактичних операцій;

3) постійне інформування в режимі реального часу як особисто, так і за допомогою засобів зв'язку працівників чергових частин про факти, події та обставини, які становлять інтерес для ефективного попередження злочинів.

Ще одним суб'єктом превентивної взаємодії є підрозділи дозвільної системи. Останні, згідно з положеннями наказу МВС України від 25.06.2001 р. № 507, повинні:

– систематично обстежувати об'єкти, перевіряти і допускати осіб до роботи, пов'язаної з придбанням, зберіганням, обліком, охороною, перевезенням і використанням вогнепальної зброї та боєприпасів до неї, видавати відповідні дозволи для подальшого контролю, а також вживати профілактичних заходів із попередження зловживань і порушень встановлених правил дозвільної системи, притягувати винних осіб до відповідальності згідно із чинним законодавством України;

– виявляти порушення дотримання встановленого порядку придбання, зберігання, обліку, охорони, перевезення зброї та бойових припасів до неї, встановлювати причини та умови, що сприяють здійсненню цих порушень, і вживати заходів до їх усунення;

– попереджувати факти нестач, лишків, псування, крадіжок, втрат, захоплення зброї і боєприпасів, незаконної передачі зброї і боєприпасів чи зберігання їх у місцях, де не забезпечується їх зберігання, і запобігати використанню їх не за призначенням чи в злочинних цілях;

– попереджувати зловживання і порушення порядку прийому, виготовлення, зберігання та видачі печаток і штампів у штемпельно-граверних майстернях [14].

Отже, наведені можливості підрозділів дозвільної системи підкреслюють важливість взаємодії з ними оперативних служб, особливо підрозділів карного розшуку.

Особливого значення у час стрімкого розвитку технологій набуває належна організація превентивної взаємодії з експертно-криміналістичними підрозділами. Попередження злочинів тут має дещо незвичайну форму, оскільки за допомогою вказаних підрозділів оперативні працівники запобігають і припиняють вчинення нових злочинів особами, які вже вчинили злочини і залишили матеріальні чи нематеріальні сліди. Цей процес відбувається в рамках розслідування кримінальної справи чи під час оперативної розробки. Аналіз сучасного стану взаємодії оперативних підрозділів з експертно-криміналістичними дозволив зробити висновки, що найбільш дієвими напрямками превентивної взаємодії означених суб'єктів є:

– постійне направлення дактилокарт експертам-криміналістам для порівняння відбитків слідів пальців рук з тими, що були вилучені з місць вчинення нерозкритих злочинів;

– у разі запам'ятовування потерпілими рис зовнішності злочинців доставляння їх для складання фотопортрету до художника-криміналіста з подальшим занесенням його у інформаційно-аналітичну пошукову систему.

**Висновки.** Підбиваючи підсумки щодо наведеного з приводу оптимізації взаємодії оперативних підрозділів ОВС з іншими неоперативними підрозділами, ми дійшли висновку, що вагомою обставиною, яка негативно впливає на означений процес, є система оцінювання попереджувальної (превентивної) роботи. На даний час ефективність роботи кожної служби реально оцінюється за кількістю розкритих, а не попереджених злочинів. Як результат, працівники неоперативних служб не виявляють зацікавленості у збиранні і подальшій передачі інформації, яка може допомогти розкрити злочин, відповідним оперативним підрозділам. На нашу думку, одним із перспективних шляхів розв'язання цієї проблеми є доповнення наказу МВС України від 25.06.2001 р. № 507 п. 7.4 у такій редакції: «Ефективність роботи з попередження злочинів неоперативних підрозділів ОВС (ДАІ, ППС, дільничні інспектори, працівники дозвільної системи, чергових частин, паспортної, реєстраційної та міграційної роботи, експерти-криміналісти, слідчі та ін.) визначається кількістю попереджених злочинів, рівнем відверненої суспільної небезпеки та ненастанням шкідливих наслідків для окремих громадян, суспільства чи держави, а також кількістю інформації, переданої в письмовій формі у оперативні служби ОВС, яка сприяла попередженню злочинів

на стадії підготовки чи замаху.

### *Бібліографічні посилання*

1. Тимчасова інструкція з організації діяльності органів досудового слідства в системі МВС України та взаємодії їх з іншими структурними підрозділами органів внутрішніх справ України в розкритті та розслідуванні злочинів: Затв. наказом МВС України від 15.06. 2011 N 336.
2. *Голина В.В.* Предупреждение преступности правоохранительными органами: Учеб. пособие. – К., 1991.
3. *Вінчук В.В.* Особливості взаємодії оперативних підрозділів ОВС (карного розшуку) з іншими підрозділами ОВС України // Вісник ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка. – 2008. – Спецвип. № 4. Ч. 2. – С. 96-107.
4. *Шендрик В.В.* Організована злочинність: погляд практиків // Бюлетень з обміну досідом роботи. – 2006. – № 166. – С. 48-51.
5. *Осипов А.Ф.* Вопросы соотношения уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельности (взаимодействие следователя с органами дознания): Учеб. пособие. – М., 1976. .
6. *Алфьоров С.М.* Проблеми організації взаємодії в органах внутрішніх справ курортних регіонів // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2003. – № 2. – С. 3-10.
7. Взаємодія при розслідування економічних злочинів: Монографія / А.Ф. Волобуєв, І.М. Осика, Р.Л. Степанюк та ін. – Харків, 2009.
8. *Скалозуб Л.П.* Правові та організаційно-тактичні засади протидії підрозділами ДСБЕЗ МВС України незаконному відшкодуванню податку на додану вартість: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 21.07.04. – К., 2009.
9. *Зубач І.М.* Попередження та розкриття злочинів у банківській сфері: оперативно-розшуковий аспект: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 21.07.04. – Харків, 2005.
10. *Матвійчук В.В.* Попередження умисних вбивств апаратами карного розшуку: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. – К., 1998.
11. *Негодченко В.О.* Діяльність органів внутрішніх справ щодо попередження злочинів в сучасних умовах: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. – Харків, 2003.
12. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18 лютого 1992 р. // ВВР. – 1992. – № 22. – Ст. 303.
13. Інструкція про взаємодію правоохоронних та інших державних органів у боротьбі із злочинністю: Затв. спільним наказом МВС України, СБУ, ДКСОДК, ДМКУ, НГУ, МОУ, МЮУ від 10.08. 1994 № 4348/138/151/11-2-2870/172/148-407/2-90-442.
14. Настанова про діяльність органів і підрозділів внутрішніх справ України з попередження злочинів: Затв. наказом МВС України від 25.06. 2001 № 507.
15. Положення про основи організації розкриття злочинів органами внутрішніх справ України: Затв. наказом МВС України від 24.09.2010 р. № 456.
16. Отримання та використання первинної оперативно-розшукової інформації оперативними підрозділами ОВС України: Монографія / А.В. Баб'як, В.П. Сапальов, М.В. Стацак, В.В. Шендрик. – Львів, 2010.
17. *Антонов К.В., Діденко С.В., Філіпенко Н.Є.* Правові та організаційно-тактичні основи попередження і розкриття злочинів, пов'язаних із застосуванням вибухових речовин чи бойових припасів: Монографія. – Херсон, 2008.

*Надійшла до редакції 28.02.2012*

**І.О. Шинкаренко**  
кандидат психологічних наук  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 343.985

## **ВИКОРИСТАННЯ ПСИХОЛОГІЧНИХ ЗНАТЬ У ОПЕРАТИВНО-СЛУЖБОВІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ КРИМІНАЛЬНОЇ МІЛІЦІЇ**

Розглянуто проблему методичного забезпечення працівників кримінальної міліції необхідним знанням у галузі психології.

**Ключові слова:** працівники кримінальної міліції, психологічне забезпечення, оперативно-службова діяльність.

Рассматривается проблема методического обеспечения сотрудников уголовной милиции необходимыми знаниями в области психологии.

**Ключевые слова:** сотрудники уголовной милиции, психологическое обеспечение, оперативно-служебная деятельность.

In the article the problem of the methodical providing of criminal militia officers by necessary knowledges in area of psychology is investigated.

**Keywords:** criminal militia officers, psychological providing, operational-official activity.

**Постановка проблеми.** При розкритті тяжких кримінальних злочинів працівникам міліції доводиться мати справу з потерпілими, свідками або іншими особами – джерелами оперативно-розшукової інформації, що знаходяться в стані стресу або після стресової ситуації; останні у зв'язку з цим можуть надавати свідчення, що спотворюють реальну картину злочину. У цих ситуаціях традиційний тактичний арсенал, що використовується для стимулювання носіїв інформації до відвертості, все частіше виявляється малоефективним. Тому постає актуальна проблема забезпечення оперативних працівників та слідчих сучасними науковими методиками отримання достовірної інформації з використанням досягнень психології.

**Аналіз публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми.** У галузі оперативно-розшукової психології проблемами психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності різних видів оперативних працівників приділялася увага у працях професорів В.Г. Андросюка, О.М. Бандурки, Б.І. Бараненка, В.Д. Берназа, І.В. Ващенко, Е.О. Дідоренка, О.Ф. Довженкова, О.В. Землянської, Г.Є. Запорожцевої, Л.І. Казмиренка, Я.Ю. Кондратьєва, М.В. Костицького, С.Г. Лаптева, С.Д. Максименка, В.С. Медведева, Г.О. Юхновця С.І. Яковенка, В.О. Яценка та ін. [1-9].



Аналіз праць вказаних вчених дозволяє дійти висновку, що останніми роками розроблялися такі напрямки використання психологічних знань у професійній діяльності оперативних працівників міліції:

- розробка вимог до особистості оперативного працівника та психологічне забезпечення підбору персоналу оперативних підрозділів;
- використання психологічних закономірностей спілкування під час здійснення ОРЗ;
- психологічне забезпечення спеціальних оперативно-розшукових операцій;
- психологічне забезпечення конфіденційного співробітництва та встановлення довірчих відносин.

Однак проблеми отримання вербальної та невербальної інформації під час ОРЗ з використанням психологічних знань практично не розроблялися

**Метою** статті є дослідження проблем використання психологічних знань у оперативно-службовій діяльності працівників кримінальної міліції та під час проведення ОРЗ.

**Виклад основного матеріалу.** Оперативно-пошукова діяльність – це певна система, для нормального функціонування якої необхідні різноманітні підсистеми (наприклад, негласний апарат), що забезпечуватимуть її. На думку фундатора теорії функціональних систем П.А. Анохіна, основною ознакою функціональної системи є системоформуючий чинник [10, с. 36]. Необхідною умовою функціонування системи є взаємодія підсистем, що складають дану систему, при цьому вся їхня діяльність спрямована на досягнення конкретного результату. Таким чином, під функціональною системою слід розуміти сукупну і цілеспрямовану діяльність суб'єктів, що входять до її складу, та вирішення фахових завдань, які спрямовано на досягнення визначеного і конкретного результату.

Розглядаючи ОРД як функціональну систему, засновану на законодавчих і підзаконних нормативних актах, науково організований комплекс оперативних, розвідувальних і пошукових заходів, здійснюваних спеціально уповноваженими на те особами переважно негласними засобами і методами з метою боротьби зі злочинністю, можемо дійти висновку про те, що поряд з організаційним, технічним, фінансовим забезпеченням даної системи існує і психологічне забезпечення здійснення ОРД оперативними працівниками ОВС. Воно є однією зі складових систем її забезпечення (підсистемою) і безпосередньо впливає на ефективність діяльності всієї системи ОРД. Значущість його зумовлена ще й тим, що фахова діяльність суб'єктів ОРД здійснюється в системі «суб'єкт – система особистих стосунків (у тому числі і конфіденційні стосунки) – об'єкт – правові відносини» і належить до професій типу «людина-людина».

Проведені нами та попередниками дослідження дозволяють поді-

лити діяльність працівників оперативних підрозділів на такі складові:

- *міжособистісна комунікація* – опитування свідків, потерпілих, обвинувачуваних, засуджених, осіб, які становлять оперативний інтерес, бесіди з експертами, свідчення в суді, робота з конфіденційними та іншими джерелами інформації (така робота в середньому займає приблизно 40 % робочого часу оперативного працівника);
- *оперативно-розшукові заходи* – обстеження приміщень, наведення довідок, спостереження, підготовка та проведення затримання підозрюваних осіб (займають близько 35 % робочого часу). При цьому в порядку виконання окремих доручень слідчих у ході провадження кримінальних справ працівниками оперативних підрозділів проводяться слідчі дії зі здійснення допитів, обшуків, виїмок та інші;
- *робота з документами* – ознайомлення з матеріалами дізнання, кримінальних, оперативно-розшукових справ, документами, які містять оперативно значущу інформацію оформлення документів (займає орієнтовно 25 % робочого часу).

Як бачимо, у всіх видах робіт переважним компонентом є спілкування. Спілкування належить до базових категорій психологічної науки, є основною умовою соціалізації особистості, тому що в онтогенезі саме в процесі спілкування відбувається засвоєння людиною суспільного досвіду, морально-правових норм, формування законслухняної поведінки. У професійній діяльності працівника ОВС, а особливо оперативного, спілкування займає першорядне місце [1, с. 56]. Так, під час оперативного опитування та при збиранні інформації про спосіб життя окремих осіб, підозрюваних у підготовці або вчиненні злочину, оперативній закупівлі, проникненні до злочинної групи 50 – 100% змісту цих дій складає спілкування.

Аналіз думок науковців дозволяє визначити такі аспекти професійного спілкування:

- встановлення контакту;
- обмін інформацією між суб'єктами професійної діяльності; співробітниками в групах і організаціях; між колективами; працівником ОВС і особами, які проходять у справі; оперативним працівником ОВС і особами, що становлять оперативний інтерес і т. ін.;
- вироблення спільної стратегії спілкування;
- сприйняття і розуміння один одного в процесі спілкування [1, с. 222-223; 11].

Опитування та прикладні дослідження показують, що професійне спілкування оперативного працівника ОВС у більшості випадків – це не проста розмова з іншою людиною; воно спрямоване на вирішення визначених професійних завдань, як правило, здійснюється в обстановці напруженості, конфліктності і протиборства, оскільки процес спілкування психологічно дуже складний і багатоплановий.

Він складається з трьох стадій: встановлення контакту, досягнення мети спілкування, закінчення спілкування. Проведене дослідження свідчить, що тільки 39 % оперативних працівників у повному обсязі володіють прийомами становлення контакту та методикою проведення бесіди.

Як свідчить практика та наукові дослідження, *встановлення контакту* – найважливіша зі стадій, вона багато в чому визначає ефективність спілкування: Як справедливо зазначає Я.Ю. Кондратьєв, психологічний контакт є основним параметром теорії спілкування в оперативній роботі [4]. Значення психологічного контакту в оперативно-розшуковій діяльності неодноразово відзначалось у спеціальній літературі, однак у поняття контакту найчастіше вкладається різний зміст.

Іноді контакт розглядається в самій загальній формі, як передумова досягнення цілей спілкування. При цьому поняття психологічного контакту надалі не конкретизується, йдеться про окремі прийоми його встановлення [6].

Огляд думок психологів та фахівців у галузі оперативно-розшукової діяльності свідчить, що під час спілкування, особливо на стадії встановлення контакту, важливе значення має перцептивна сторона [12].

Важливу роль при цьому, як показує аналіз думок науковців, відіграє адекватність оцінки особи, з якою спілкується оперативний працівник на вербальному та невербальному рівні. При цьому адекватність визначає успіх і ефективність професійної діяльності оперативного працівника.

Найдоступніший шлях отримання інформації про індивідуально-психологічні особливості особистості людини, що становить професійний інтерес для працівника ОВС, є: спостереження за нею, спостереження з боку, під час розмови при спілкуванні. Людина як об'єкт психологічного спостереження і вивчення, дуже складний і неоднозначний, має значну кількість зовнішніх ознак, що не притаманні іншим суб'єктам, але доступні безпосередньому сприйняттю і придатні для ідентифікації його особистості [13, с. 14.].

Процес спілкування обов'язково містить у собі формування суб'єктом спілкування образу іншої людини – партнера. При цьому відбувається не тільки сприйняття зовнішніх фізичних особливостей, але й відображення його психологічних рис і станів. На відміну від загальної, у соціальній психології існує поняття «соціальної перцепції», що позначає сприйняття соціальних об'єктів, інших людей, соціальних груп, великих соціальних спільнот. При цьому одним з найважливіших критеріїв сприйняття людьми один одного є оцінка з позицій загальноприйнятої моралі і норм правослужняної поведінки.

Сприйняття людьми один одного в соціально-психологічному плані має низку специфічних рис. Насамперед, тут відбувається *не тільки формування образу, але також розуміння, пізнання* іншої лю-

дини. Тому перцептивна функція спілкування не зводиться тільки до сприйняття, але завжди містить у собі ряд інших когнітивних процесів: розумові операції, пам'ять, а також емоції. Прагнучи пізнати іншу людину, суб'єкт спілкування прагне скласти уявлення про її думки, наміри, здібності, переживання, а також про ті відносини, що пов'язують їх як партнерів. У цей складний процес включаються також *властивості особистості* суб'єкта спілкування: його минулий досвід, установки, мотивація, у зв'язку з чим образ, що формується, проходить певну селекцію [14, с. 302-303].

*Взаєморозуміння* людей у процесі спілкування здійснюється за рахунок особливих психологічних механізмів. Процес спілкування містить у собі як мінімум взаємодію двох активних суб'єктів, кожний з яких є особистістю й уподібнює себе іншому. При побудові стратегії взаємодії кожен змушений брати до уваги не тільки мотиви й установки іншої людини, але й те, як цей інший розуміє „мої” мотиви й установки. Тому усвідомлення себе через іншу людину включає два процеси: ідентифікацію і рефлексію, що були описані вище.

*Ідентифікація* (уподібнення) – один з механізмів взаєморозуміння. Люди користаються цим прийомом, коли припущення про внутрішній стан партнера по спілкуванню будуються на спробі поставити себе на його місце. Ідентифікація може сполучатися з *емпатією* – здатністю до співпереживання, емоційною реакцією на проблеми іншої людини.

*Рефлексія* в соціально-психологічному плані є механізмом усвідомлення суб'єктом того, як він сприймається партнером по спілкуванню. Це складний процес взаємосприйняття і побудови стратегії поведінки, виходячи з розуміння того, як кожний з партнерів сприймається іншим. Максимальний успіх спілкування можливий при оптимальному збігу лінії взаємної комунікації в системах «суб'єкт-суб'єкт» чи «суб'єкт-група». Наприклад, якщо оперативний працівник має неадекватне уявлення про себе, про осіб, що становлять оперативний інтерес, і про те, як вони його сприймають, то його взаєморозуміння і взаємодія з ними будуть виключені.

Для організації продуктивного взаєморозуміння і спілкування оперативному працівнику ОВС важливо враховувати ряд специфічних ефектів міжособистісного сприйняття та невербальний канал інформації. При взаємодії двох учасників спілкування кожний з них оцінює іншого і будує певну систему *інтерпретації* його поведінки та її причин.

У більш широкому плані різні ефекти сприйняття партнерами один одного можна розглядати в рамках більш загального процесу *стереотипізації*, тобто формування стійкого образу – стереотипу, яким користуються як шаблоном при взаємодії з визначеним типом людей на основі обмеженого досвіду спілкування і прагненні будувати висновки, не маючи повної інформації. Найчастіше при цьому де-

які професійні риси сприйняття в умовах спілкування з окремими представниками певної професії переносяться на всіх її представників. Тому порушення професійної етики окремими представниками правоохоронної діяльності (факти корупції) стають основою для формування в населення негативної оцінки цієї системи в цілому.

Стереотипізація в одних випадках призводить до певного *спрощення* процесу пізнання людьми один одного, в інших – до формування *упередження*. Якщо сприйняття людини будується на основі минулого досвіду і досвід цей був негативним, то будь-яке подальше сприйняття уявлень про людей тієї ж групи може забарвлюватися ворожістю, завдаючи шкоди взаємодії людей. Зокрема, нині при загостренні етнічних конфліктів дуже розповсюдженими серед населення є етнічні стереотипи, коли на основі обмеженої інформації про окремих представників яких-небудь етнічних груп будуються *упереджені висновки* щодо всієї групи.

Надзвичайно складна природа міжособистісної перцепції і пов'язані з нею явища суб'єктивності та неточності призводять на практиці до проблеми *точності* сприйняття партнерів у спілкуванні. Ця проблема уявляється особливо важливою в сьогоденних умовах оперативно-розшукової діяльності, у яких звужується доля конкретної особистості, тому особливо необхідним є дотримання принципів законності та забезпечення прав і свобод людини.

### **Висновки:**

1. Вжиття оперативно-розшукових заходів необхідно проводити з урахуванням елементи перцептивної регуляції спілкування.

2. Важливе значення під час оперативно-розшукових заходів має тактика підтримки взаєморозуміння під час опитування:

- задавати короткі, але чіткі питання, присвячені одному предмету;
- задавати такі питання, які потребують розгорненої відповіді, уникати питань, на які можна односкладово відповісти «так» чи «ні»;
- уникати підказок;
- не давати можливості опитуваним змінити тему розмови на інший предмет. Наполягати на тому, щоб на запитання давалися прямі відповіді;
- не допускати з боку опитуваного плутанини у відповідях і спроб залишити деякі питання взагалі без відповіді;
- постійно бути зосередженим на відповідях, а не на тому, яке питання задати наступним (тому к опитуванню треба ретельно готуватись);
- перед тим, як задати наступне питання, перевірити, чи зрозуміла відповідь на попереднє;
- в ході опитування можливо повідомити про деякі (але не всі) докази і речові докази.

3. Отримуючи оперативну інформацію, доцільно використовувати такі тактичні прийоми психологічного впливу на опитуваного:

- демонстрація поінформованості (цей прийом застосовується,

коли частково з'ясовано питання та необхідно отримати додаткову інформацію);

- використання позитивних якостей особи опитуваного (необхідно апелювати до позитивних якостей для досягнення поставленої мети);

- інерція (опитувані за інерцією можуть надати необхідну інформацію, розповідаючи про речі, що безпосередньо не стосуються справи);

- постановка несподіваного запитання (постановкою несподіваного запитання можна привести опитуваного до стану збентеження, викрити його, наприклад, у брехні, і отримати інформацію, що становить оперативний інтерес);

- використання суміжної теми розмови (цей прийом надає можливість проводити цілеспрямовану бесіду, не ставлячи запитань).

Під час проведення будь-якого виду оперативного опитування його суб'єкти повинні перевіряти достовірність отриманої інформації.

4. Важливе місце у набутті властивостей та навичок щодо отримання невербальної інформації мають тренінги. Однак щоб оптимально розробити програму тренінгу, необхідно визначити мету, засоби, а також спрямованість тренінгу на розвиток певних властивостей, виходячи з чого й обрати потрібну методiku.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Бараненко Б.І. Психологія оперативно-розшукової діяльності: Навч. посіб. / За ред. проф. Е.О. Дідоренка. – Луганськ, 2003.

2. Долженков О.Ф., Запорожцева Г.Є., Кіцул А.П., Рижков Є.В. Використання психологічних знань в оперативно-розшуковій діяльності: Монографія. – Одеса, 2001.

3. Журов М.С. Основы теории общения: аффиляция и власть как социально-психологический феномен в организации совместных отношений. – Симферополь – Х., 2000.

4. Кондратьев Я.Ю. Психологічне забезпечення діяльності оперативних підрозділів МВС України: Монографія. – К., 1999.

5. Кондратьев Я.Ю. Використання спеціальних психологічних знань в діяльності оперативних підрозділів МВС України: Автореф. ... дис. канд. юрид. наук: 19.00.06. – К., 1998.

6. Лук'янчиков Є.Д. Психологічний контакт і психологічний вплив у тактиці провадження слідчих дій // Бюлетень з обміну досвідом роботи. – 2002. – № 138. – С. 8-15.

7. Мороз Л.І. Розвиток комунікативних умінь у працівників міліції // Практична психологія та соціальна робота. – К., 2004. – С. 51-54.

8. Медведев В.С. Психологічні аспекти діяльності органів внутрішніх справ України при забезпеченні прав громадян // Науковий вісник НАВСУ. – 2000. – Вип. 2. – С. 119-130.

9. Обшалов С.В. Психологічні засади взаємодії оперативних працівників органів внутрішніх справ з населенням // Науковий вісник НАВСУ. – 2003. – Вип. 1. – С. 224-226.

10. Анохин П.К. Узловые вопросы теории функциональной системы. – М., 1980.

11. Ліфарєва Н.В. Психологія особистості: Навч. посіб. – К., 2003.

12. Шинкаренко І.О. Особливості соціально-перцептивної регуляції професійного спілкування працівника ОВС: Дис. ... канд. псих. наук: 19.00.06. – Х., 2005.

13. Александров Д.О., Андросюк В.Г., Казміренко Л.І. та ін. Психологічне забезпечення оперативно-службової діяльності працівників міліції: Навч.-метод. посіб.: У 2 ч. – К., 2003. – Ч. 1: Професійно-психологічна підготовка працівників оперативних підрозділів.

14. Лебедев И.Б., Родин В.Ф., Цветков В.Л. Основы психологии для сотрудников правоохранительных органов: Учеб. пособие. – М., 2005.

Надійшла до редакції 22.12.2012

**Д.К. Антонов**

здобувач

(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 343.985/7

## **ОСОБЛИВОСТІ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗСЛІДУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ПОРУШЕННЯМ АВТОРСЬКОГО І СУМІЖНИХ ПРАВ**

Досліджено актуальні для теорії ОРД і практики діяльності підрозділів ДСБЕЗ проблемні питання з оперативно-розшукового забезпечення розслідування злочинів, пов'язаних із порушенням авторського і суміжних прав.

***Ключові слова:** оперативно-розшукове забезпечення розслідування злочинів, досудове слідство, документування злочинної діяльності, оперативна розробка, реалізація матеріалів оперативно-розшукової справи, оперативно-розшукова інформація.*

Исследуются актуальные для теории ОРД и практики деятельности подразделений ГСБЭП проблемные вопросы по оперативно-розыскному обеспечению расследования преступлений, связанных с нарушением авторского и смежных прав.

***Ключевые слова:** оперативно-розыскное обеспечение расследования преступлений, досудебное следствие, документирование преступной деятельности, оперативная разработка, реализация материалов оперативно-розыскного дела, оперативно-розыскная информация.*

The problem questions for the OSA (operative searching actions) and for practical functioning of the state service safety departments (SSSD) are under discussion. The main concern is about the operative searching provisions of the crimes as to the violation of the author's rights.

***Keywords:** operative searching provisions of the crimes, criminal actions documenting, operative developments, realization of the operative searching documents, operative and searching information.*

**Постановка проблеми.** У теорії ОРД оперативно-розшукове забезпечення досудового слідства деякими вченими розглядається як один з організаційно-тактичних комплексів оперативно-розшукових заходів, самостійна організаційно-тактична форма ОРД. Проблемність оперативно-розшукового забезпечення досудового слідства полягає в тому, що для того, щоб успішно його здійснювати, працівники ДСБЕЗ повинні мати уявлення про його сутність, завдання і механізм його здійснення, відмінність від оперативно-розшукового супроводження. Крім того, дискусійними серед учених і практиків залишаються питання оперативно-розшукового забезпечення розслідування злочинів.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Б.Є. Богданов, розглядаючи оперативно-розшукове забезпечення розслідування економічних злочинів, вважає, що це система логічно пов'язаних і взаємообумовлених заходів, реалізованих оперативними працівниками для своєчасного порушення кримінальної справи за фактом виявлення конкретного злочину, рішення питання про початок розслідування, проведення його в оптимальний термін, з достатньою повнотою й всебічністю [1, с. 11].

На нашу думку, цінність дефініції, сформульованої Б.Є. Богдановим, полягає в тому, що оперативно-розшукове забезпечення ним розглядається як системне утворення, що складається з низки елементів, а саме:

а) слідчий і органи дізнання (в особі оперативних підрозділів) об'єднані загальною метою й зобов'язані прикладати спільні зусилля для розкриття й розслідування злочинів, поєднуючи властиві їм методи й засоби здобування інформації при точному розмежуванні компетенції;

б) діяльність працівників ДСБЕЗ, якщо вона здійснюється у зв'язку з порушенням кримінальної справи і провадженням досудового слідства, має стосовно процесуальної діяльності забезпечувальний характер і повністю підпорядкована інтересам слідства;

в) основною метою оперативно-розшукового забезпечення процесу розслідування злочинів економічної спрямованості є створення сприятливих умов для повного, всебічного й об'єктивного розслідування;

г) суб'єктами забезпечення процесу розслідування економічних злочинів необхідною для слідства інформацією є, як ми вже зазначали, працівники підрозділів ДСБЕЗ, за матеріалами яких ухвалено рішення про порушення кримінальної справи і які наділені правом і обов'язком здійснювати оперативно-розшукову функцію;

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

Наразі термін «оперативно-розшукове забезпечення розслідування злочинів (кримінального судочинства)» все частіше використовується в науковій літературі [2; 3, с. 41-50]. На думку В.А. Волинського й М.А. Удовидченко, «йдеться про забезпечення оперативними силами й засобами всього процесу розслідування – від порушення кримінальної справи до завершення слідчого провадження у справі й розгляду його в суді».

При цьому вирішується безліч досить різноманітних організаційних і тактичних завдань, які можна умовно розділити на дві групи:

1) завдання, що пов'язані безпосередньо з розкриттям і розслідуванням злочинів: забезпечення слідчого оперативною інформацією про всі обставини злочину; установлення оперативним шляхом невідомих раніше епізодів злочинної діяльності, учасників злочинних угруповань, місць знаходження майна, що підлягає конфіскації; вико-



нання його окремих доручень про провадження пошукових і слідчих дій (наприклад, про обставини, що відкрилися у процесі досудового слідства); надання йому допомоги в підготовці й проведенні складних трудомістких слідчих дій тощо;

2) завдання, що націлені на створення можливо сприятливих умов для процесу розслідування, спрямованих на попередження й припинення будь-яких спроб здійснити на слідчого й інших учасників процесу протиправний вплив з боку осіб, не зацікавлених в об'єктивному розслідуванні справи [4, с. 21-22].

На думку більшості вчених, оперативно-розшукове забезпечення розслідування злочинів являє собою складну діяльність.

У той же час вибір форми оперативно-розшукового забезпечення розслідування злочинів неминуче залежить від обсягу й характеру завдань, що підлягають рішенню в ході даної діяльності [5, с. 271-272].

На наш погляд, оперативно-розшукове забезпечення розслідування злочинів, що розглядаються, має починатися до порушення кримінальної справи, а саме вже з моменту документування протиправних дій перевіряємих (розроблюваних) осіб, що свідчать про порушення авторського і суміжних прав. У зв'язку з цим ми не поділяємо точку зору Ю.Ф. Кваши, який вважає, що оперативно-розшукове забезпечення (супроводження) розслідування настає за порушенням кримінальної справи [6, с. 159].

Вважаємо, що вже на початковому етапі документування вказаної категорії злочинів оперативним працівникам необхідно планувати свою діяльність так, щоб отримані фактичні дані дозволили згодом слідчому не тільки порушити кримінальну справу за оперативними матеріалами, але й використовувати ці матеріали при розслідуванні злочину, у тому числі при доказуванні злочинного порушення авторського і суміжних прав.

Необхідно також зазначити, що в період підготовки до реалізації оперативно-розшукових даних передбачається тісна співпраця слідчого й оперативного працівника з метою визначення завдань, які вони мають вирішити у зв'язку з порушенням кримінальної справи на базі матеріалів оперативної розробки. Велика увага на цьому етапі повинна приділятися діяльності оперативного працівника щодо систематизації матеріалів, що містяться у справі, оперативної розробки й ухвалення рішення про їхню реалізацію. Залежно від характеру й особливостей оперативно-розшукової справи матеріали, що містяться в них, систематизуються в хронологічному порядку або за епізодами. Систематизація матеріалів оперативної розробки повинна закінчуватися складанням відповідного документу, який би підбивав підсумок діяльності оперативного працівника з документування злочинних дій розроблювальних осіб [7, с. 10].

Питання про визначення моменту, з якого слідчий може брати участь у вивченні оперативних матеріалів, оцінювати їх і давати ре-

комендації оперативним підрозділам про можливе використання таких матеріалів, а також про проведення додаткових оперативно-розшукових заходів, є дискусійним.

У літературі й наукових працях існують два підходи до вирішення даного питання. Прихильники першого напрямку виходять із того, що така діяльність слідчого виходить за межі його повноважень, що надані йому кримінально-процесуальним законом. Так, С.В. Бородин і А.Ф. Осіпов, як і деякі інші вчені, вважають, що слідчий не повинен брати участь у рішенні питання про реалізацію оперативно-розшукових матеріалів, яке приймається до рішення питання про порушення кримінальної справи [8, с. 64].

Однак існує й інша точка зору на зазначену проблему. На думку В.М. Бурикіна і Ю.Т. Деревягіна, зміст висновків слідчого не залежить від того, чи знайомиться він у процесі ОРД з матеріалами, офіційно надісланими йому для рішення питання про порушення кримінальної справи й провадження розслідування, або здійснює це, щоб висловити свою попередню думку щодо достатності в цих матеріалах підстав до порушення кримінальної справи й фактичних даних для розкриття злочину. Навряд чи є що-небудь негативне в тому, що слідчий, ознайомившись із деякими матеріалами оперативно-розшукової справи до її реалізації, висловить рекомендації про те, які матеріали можуть додати розробці перспективний характер. Слідчий краще, ніж оперативний працівник, може визначити наявність чи відсутність в оперативних матеріалах законних приводів і достатніх підстав для порушення кримінальної справи [9, с. 51-52].

Підтримуючи наведену точку зору, А.І. Кривенко пише, що було б більш правильним, якби кримінальну справу за оперативними матеріалами порушував не той слідчий, що давав рекомендації з оперативно-розшукової справи, а інший. Це позбавило б слідчого можливих докорів в упередженості й необ'єктивності [10, с. 119].

На нашу думку, друга позиція більшою мірою відображає сучасну практику оперативно-розшукового забезпечення розслідування злочинів і не суперечить приписам відомчих нормативних актів, що регламентують, зокрема, взаємодію слідчих з оперативними підрозділами при розкритті злочинів.

Таким чином, ми вважаємо, що *оперативно-розшукове забезпечення розслідування злочинів, пов'язаних із порушенням авторського і суміжних прав, – це комплексна система оперативно-розшукових заходів, що заснована на вимогах закону й відомчих нормативно-правових актів та спрямована на безперервне, своєчасне й повне забезпечення досудового слідства інформацією, яка містить сукупність фактичних даних про обставини, що характеризують різні сторони вчиненого злочину, пов'язаного з порушенням авторського і суміжних прав.*

**Мета** нашої статті – розкрити особливості оперативно-розшукового забезпечення розслідування злочинів, пов'язаних з порушенням авторського і суміжних прав.

**Виклад основного матеріалу.** Стосовно розглянутої проблеми на даному етапі потрібно визначити головне: які дані, що отримані оперативним шляхом, об'єктивно підтверджують незаконне використання або розповсюдження тією або іншою особою контрафактної продукції, як може слідчий, якому буде доручено розслідування, на підставі цих даних вирішувати завдання порушення кримінальної справи й доказування. Невірна оцінка цих даних тягне необґрунтоване порушення кримінальної справи і її припинення надалі.

Аналіз практики розкриття й розслідування зазначених злочинів, вивчення літературних і нормативно-правових джерел з даної проблеми дає підставу зробити висновок про те, що легалізувати результати ОРД з метою їх використання в кримінальному судочинстві можна при дотриманні таких вимог:

а) наявність в оперативних матеріалах достатніх даних, що вказують на ознаки злочину, у тому числі час, місце й спосіб вчинення, збиток, конкретні обставини, відомості про осіб, причетних до злочину;

б) оперативно-розшукові заходи проведені у відповідності до ст. 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», що встановлює види цих заходів, підстави й умови їхнього проведення;

в) результати оперативно-розшукових заходів оформлені відповідно до норм Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», а також міжвідомчих й відомчих нормативних актів;

г) забезпечена безпека осіб, що здійснюють ОРД, у зв'язку з використанням результатів ОРД, отриманих з їхньою участю, для формування доказів [11].

Також слід зазначити, що елементом оперативно-розшукового забезпечення кримінального судочинства варто визнати подання в орган дізнання, слідчому, прокуророві або в суд, у провадженні якого перебуває відповідний матеріал або кримінальна справа, даних, що містять відомості про ознаки злочину, котрі стали відомі в ході здійснення оперативно-розшукових заходів.

Можна погодитися з думкою авторів, які вважають, що результати ОРД можуть використовуватися як приводи й підстави для порушення кримінальної справи, бути репрезентованими оперативними підрозділами органу дізнання або слідчому й у доказуванні тільки в тому разі, якщо вони відповідають таким вимогам:

- належності результатів оперативно-розшукових заходів до конкретної кримінальної справи;
- законності вжиття відповідних оперативно-розшукових заходів;
- дотриманню положень кримінально-процесуального законо-

давства, що визначають роботу з доказами, порядок і підстави порушення кримінальної справи;

- забезпеченню режиму таємності.

Відповідно до ст. 10 «Використання матеріалів ОРД» Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» органу дізнання, слідчому, прокуророві або в суд результати ОРД представляються у вигляді рапорту про виявлення ознак злочину або повідомлення про результати ОРД для здійснення перевірки й ухвалення процесуального рішення в порядку ст.ст. 131, 132 КПК України, а також їх долучення до кримінальної справи.

Процедура подання результатів ОРД у вигляді повідомлення містить у собі:

- розгляд питання про необхідність розсекречення відомостей, що становлять державну таємницю, які містяться в репрезентованих результатах ОРД і їхніх носіях;

- оформлення необхідних документів і фактичну передачу результатів ОРД.

Ми повністю поділяємо думку про те, що для додання даним, отриманим у результаті проведення оперативно-розшукових заходів, статусу доказів слідчому і прокуророві необхідно насамперед переконатися в точному й повному виконанні підрозділами, що здійснюють ОРД, встановленого законом порядку. У зв'язку з цим при одержанні матеріалів, зібраних у ході оперативно-розшукових заходів, слідчому слід перевірити:

- чи дотримані положення Закону про те, з якою метою має бути проведений певний оперативно-розшуковий захід;

- чи проведений оперативно-розшуковий захід уповноваженим на те державним органом;

- чи передбачені Законом оперативно-розшукові заходи, у результаті яких отримана інформація;

- чи були законними підстави для проведення оперативно-розшукового заходу;

- чи дотриманий встановлений Законом особливий порядок проведення, пов'язаний з обмеженням конституційних прав громадян: таємниця листування, телефонних переговорів, телеграфних і інших повідомлень, а також недоторканність житла;

- чи правильно оформлені документи видачі й вилучення предметів.

На цьому етапі визначається програма процесуальних дій зі створення результатів ОРД у допустимі докази у кримінальній справі. [12, с. 115-127].

У ч. 2 ст. 65 КПК України визначені види доказів, у які можуть бути перетворені результати ОРД.

Крім цього, для оперативних працівників важливими завданнями

оперативно-розшукового забезпечення розслідування злочинного порушення авторського і суміжних прав на даному етапі є:

- виявлення оперативно-розшуковим шляхом невідомих слідству епізодів злочинної діяльності осіб, що проходять у кримінальній справі;
- створення умов для підготовки й здійснення окремих слідчих дій;
- протидія спробам впливу зацікавлених у приховуванні слідів злочину осіб на свідків і інших учасників кримінального судочинства;
- забезпечення безпеки потерпілих, свідків і інших учасників кримінального судочинства, які можуть сприяти викриттю злочинців [13, с. 28-30];
- використанням оперативно-розшукових можливостей з метою запобігання спроб ухилення обвинувачуваних і підозрюваних від слідства й суду.

Крім цього, проведене дослідження показало, що саме на етапі ухвалення рішення про порушення кримінальної справи виникають найбільш гострі конфлікти, що негативно відображаються на взаємодії слідства й оперативних підрозділів як на рівні виконавців, так і на рівні керівників. В основі цих конфліктів, як правило, лежать різні критерії оцінки роботи слідчих і оперативних працівників, неякісність оперативних матеріалів, небажання оперативних працівників зрозуміти й виконати обґрунтовані вимоги слідчого про доопрацювання оперативних матеріалів, прагнення слідчого домогтися від оперативних працівників максимальної віддачі до порушення кримінальної справи, невміння слідчого працювати з оперативними матеріалами, невміння слідчого й оперативного працівника встановити психологічний контакт один з одним, некомпетентність, несутимність деяких оперативних працівників і слідчих.

Як показує аналіз практики, існуюча система оцінки ОРД ОВС, як і раніше, орієнтує оперативні підрозділи на кількісні показники щодо виявлених злочинів, що приводить до спрямованості основних зусиль на виявлення великої кількості незначних злочинів, не стимулює роботу з викриття організованих, замаскованих злочинів, не сприяє якості оперативних матеріалів і покращенню взаємодії з органами досудового слідства.

Крім того, проведене дослідження показало, що при використанні результатів ОРД при провадженні кримінальних справ стосовно порушення авторського і суміжних прав існують певні труднощі. Співробітники підрозділів ДСБЕЗ зазначають, що відсутність однакових вимог до якості дослідчої перевірки матеріалів і повноти проведених оперативно-розшукових заходів приводить до того, що в різних районних підрозділах ОВС існують різні підходи до питання порушення кримінальних справ розглянутої категорії.

Ухваливши рішення щодо продовження здійснення оперативно-розшукових заходів у справі (у рамках оперативно-розшукового за-

безпечення розслідування злочину), оперативний працівник разом зі слідчим повинні скласти спільний план проведення оперативно-розшукових заходів і слідчих дій. Якщо буде потреба збереження в таємниці проведених оперативно-розшукових заходів (наприклад, для зменшення кількості осіб, обізнаних про роботу підрозділів ДСБЕЗ у справі), бачиться доцільним складання робочого плану оперативно-розшукового забезпечення розслідування, у якому намічаються й вказуються завдання, строки їхнього рішення.

Тактика проведення оперативно-розшукових заходів залежатиме від характеру завдань, на рішення яких вони спрямовані.

Практика показує, що дії, спрямовані на протидію розслідуванню, переслідують різні цілі, зокрема: вироблення єдиної лінії поведінки осіб, причетних до розслідування кримінальних подій; здійснення тиску на свідків, потерпілих і інших громадян, що володіють інформацією, яка має істотне значення для встановлення істини у справі; приховування предметів або документів, що викривають підозрюваних (обвинувачуваних) осіб у вчиненому; ухилення від слідства й ін. [14]. У сучасних умовах подібного роду зусилля зацікавлених осіб несуть нерідко витончений і ретельно продуманий характер.

Забезпечуючи повноту, всебічність і об'єктивність розслідування будь-якого злочину, слідчий використовує весь комплекс кримінально-процесуальних заходів. Одним зі способів рішення цих завдань є використання результатів ОРД у розкритті й розслідуванні злочинів.

Вважаємо за доцільне на підтвердження викладеної нами тези привести думку ряду авторів, що показують ставлення вчених до даної проблеми.

Особливу значущість має близька й зрозуміла для нас точка зору В.Г. Танасевича, який вважав, що «розкриття складного замаскованого злочину практично неможливо без застосування оперативно-розшукових мір» [15, с. 39]. Аналогічної позиції дотримується М.А. Погорецький, який пише, що ОРД виконує особливу соціальну функцію із забезпечення завдань кримінального судочинства [16, с. 312-339]. За справедливою думкою В.К. Зникіна, «одержання фактичної оперативної інформації й, найважливіше, використання її в доказуванні у кримінальній справі, у тому числі й у якості орієнтуючої, – реальний вектор розвитку взаємозв'язку ОРД і кримінального процесу при розкритті злочинів на етапі попереднього розслідування» [17, с. 35]. Таку саму ідею підкреслює Б.Я. Гаврилов, коли вказує, що результати ОРД, здійснюваної в суворій відповідності до Закону «Про оперативно-розшукову діяльність», безумовно, повинні бути використані в процесі розслідування у кримінальній справі [18, с. 15].

У сучасних умовах цінність оперативно-розшукової інформації різко зростає в силу своєї унікальності, оскільки вона може бути отри-

мана переважно з негласних джерел і не може бути нічим замінена. У зв'язку із цим і виникає необхідність її використання у сфері кримінального судочинства. Тому заслуговує на увагу думка самих практичних працівників. Так, слідчі, що розслідували злочини, пов'язані з порушенням авторського і суміжних прав, на питання про те, чи використовували вони в розслідуванні оперативно-розшукові дані, відповіли позитивно (40 % опитаних). На питання: «Які оперативно-розшукові дані використовуєте в розслідуванні?» відповіді слідчих розподілилися таким чином: про осіб, причетних до злочину, – 62 %; про їхні зв'язки – 52 %; про обставини вчинення злочину – 41 %; про можливих свідків – 60 %; про можливі джерела доказів – 16 %; про можливу лінію поведінки підозрюваних, обвинувачуваних осіб – 12 %<sup>1</sup>.

Поряд із цим при розслідуванні кримінальних справ, порушених за злочинами, пов'язаними з порушенням авторського і суміжних прав, ключовим завданням є нейтралізація протидії злочинних структур особам, залученим у розслідування злочину. На це вказали 73 % всіх опитаних нами оперативних працівників і слідчих.

Нам уявляється доцільним згрупувати оперативно-розшукові заходи залежно від завдань протидії:

- заходи щодо подолання протидії, спрямованої на знищення або фальсифікацію доказів, що включають підготовку або вчинення злочинів;
- заходи щодо нейтралізації дій злочинців, спрямованих на затягування слідства для одержання вигаду в часі (симуляція різних захворювань, заяви, необґрунтовані клопотання, спрямовані на обман слідства й інші);
- заходи щодо попередження, запобігання й припинення відхилення учасників кримінального процесу від слідства й суду;
- заходи щодо нейтралізації спроб відволікання уваги слідства від істинних намірів злочинців;
- заходи щодо подолання протидії злочинців діяльності підрозділів ДСБЕЗ з відшкодування матеріального збитку;
- заходи щодо нейтралізації протиправного впливу на суб'єктів кримінального процесу.

Оперативно-розшукова інформація, вчасно передана слідчому, надає йому впевненість у правоті при побудові логічних версій, дозволяє вчасно змінити напрямок зусиль щодо встановлення обставин вчиненого злочину, служить істотною передумовою реалізації принципу повного, всебічного й об'єктивного розслідування злочинів.

Цінність оперативно-розшукової інформації полягає також у тому, що її джерелами є, як правило, особи, які належним чином обізнані про злочинну подію або пов'язані з нею обставини, що стосуються незаконно-

<sup>1</sup> Сума перевищує 100%, так як окремі респонденти зазначали кілька варіантів відповідей.

го використання об'єктів авторського і суміжних прав. Це можуть бути як негласні співробітники, так і окремі особи, котрі підтримують тісні стосунки з ними й повідомляють відомості, що мають істотне значення для забезпечення повного й всебічного розслідування злочину [19, с. 149-159].

Значущість оперативно-розшукової інформації стосовно злочинного порушення авторського і суміжних прав істотно підвищується в ситуації, коли оперативний працівник, що працює в тісному контакті зі слідчим, одержує, і головне, вчасно передає в його розпорядження дані, що характеризують не тільки обставини розслідуваної події, але й указують на те, що об'єктивно підтверджує вчинене, де можуть бути виявлені об'єкти, що названі в юридичній літературі «носіями доказової інформації». Особлива цінність подібного роду відомостей визначається тим, що, реалізуючи їх, слідчий одержує можливість процесуальним шляхом установити й зафіксувати наявність невідомих раніше документів і предметів, використаних підозрюваними й обвинувачуваними особами при підготовці або вчиненні злочинів, що порушують авторське й суміжні права.

Розкриття й розслідування цих злочинів, що ставлять під загрозу інтелектуальний потенціал країни, вимагає використання, поряд із гласними кримінально-процесуальними заходами, негласних методів роботи ОВС. У багатьох випадках тільки такими способами можливо одержати оперативно значиму інформацію про мету, завдання, тактику злочинної діяльності перевіряємих (розроблюваних) осіб, конкретні обставини вчинення злочинів тощо, яка реалізується при порушенні кримінальної справи, провадженні слідчих дій.

Підбиваючи підсумки, слід зробити **висновки**, що методика оперативно-розшукового забезпечення розслідування злочинів, пов'язаних з порушенням авторського і суміжних прав, являє собою одну зі складних проблем, що перебуває на стику теорії кримінального процесу й ОРД.

Оперативно-розшукове забезпечення розслідування злочинів зазначеного виду має починатися до порушення кримінальної справи, а саме з моменту документування протиправних дій перевіряємих (розроблюваних) осіб, що свідчать про порушення авторського і суміжних прав. Уже на початковому етапі документування розглянутої категорії злочинів оперативним працівникам необхідно планувати свою діяльність так, щоб отримані фактичні дані дозволили згодом слідчому не тільки порушити кримінальну справу за оперативними матеріалами, але й могли бути використані при розслідуванні злочинів, у тому числі при доказуванні злочинного порушення авторського і суміжних прав. Оперативно-розшукове забезпечення розслідування зазначеної категорії злочинів дозволяє не обмежуватися тим, щоб відшукувати докази після заяви правовласників про порушення авторського і суміжних прав, але й у процесі розслідування злочинів установлювати й документувати нові факти порушень авторського і суміжних прав.



**Бібліографічні посилання**

1. *Богданов Б.Е.* Оперативно-розыскное обеспечение расследования хищений социального имущества, должностных и хозяйственных преступлений: Лекция. – М., 1981.
2. *Хачароев Х.Д.* Организация и тактика оперативно-розыскного обеспечения расследования корыстно-насильственных преступлений: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1997.
3. *Антонов К.В.* Загально-теоретичні поняття оперативно-розшукового забезпечення досудового слідства // Вісник Луган. держ. ун-ту внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка. – 2008. – № 1. – Спец. вип. – Ч. 1.
4. *Волынский В.А., Удовыдченко М.А.* Организация и тактика использования результатов оперативно-розыскной деятельности в расследовании преступлений: Лекция. – М., 1999.
5. *Рябков Е.М.* Правовые, организационные и тактические вопросы оперативно-розыскного обеспечения следствия по преступлениям, совершенным группой лиц: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1990.
6. *Кваша Ю.Ф.* Организация и тактика оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел. Организационно-тактические формы оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел. – М., 1994.
7. *Рязанов В.Д.* Правовые и организационные основы взаимодействия следователя и оперативного работника в период подготовки к реализации материалов оперативной разработки: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1978.
8. *Бородин С.В., Осипов А.Ф.* Некоторые правовые вопросы взаимодействия следователя и оперативного работника при возбуждении уголовного дела // Бюллетень по обмену опытом оперативной работы. – 1966. – № 37.
9. *Бурыкин В.М., Деревягин Ю.Т.* Некоторые проблемы взаимодействия оперативного работника ОБХСС и следователя органов внутренних дел // Труды ВНИИ МВД СССР. – 1973. – № 25.
10. *Кривенко А.И.* Взаимодействие следователя и органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность. – М., 2006;
11. *Антонов К.В., І.П. Козаченко, О.В. Негодченко, В.М. Тертишник.* Використання в кримінальному процесі матеріалів оперативно-розшукової діяльності та гарантії захисту прав і свобод людини: Монографія. – Дніпропетровськ, 2004.
12. *Антонов К.В., Тертишник В.М.* Допустимість використання при доказуванні даних, здобутих органами оперативно-розшукової юрисдикції // Права людини та інформація: Зб. наук. праць. – К., 2001.
13. *Антонов К.В., Антонов Р.К.* Кримінальна протидія і проблема забезпечення безпеки учасників кримінального процесу // Сторіччя розшуку: історія, сучасність та перспективи: Матер. наук.-практ. конф. – Одеса, 2008.
14. *Бабаева Э.У.* Проблемы теории и практики преодоления противодействия уголовному преследованию: Монография. – М., 2006.
15. Советская криминалистика (теоретические проблемы). – М., 1978.
16. *Погорецький М.А.* Функціональне призначення оперативно-розшукової діяльності у кримінальному процесі: Монографія. – Харків, 2007.
17. *Зникин В.К.* Проблемы оперативно-розыскного обеспечения раскрытия и расследования преступлений субъектами вещного права: Монография. – М., 2005.
18. *Гаврилов Б.Я.* Обеспечение законности при реализации органами предварительного следствия материалов оперативно-розыскных мероприятий // Теория и практика использования результатов оперативно-розыскной деятельности в уголовном судопроизводстве: Матер. межд. науч.-практ. конф. – М., 2002.
19. *Антонов Р.К.* Напрямки і можливості використання у кримінальному процесі інформації, отриманої оперативним шляхом // Науковий вісник Луган. держ. ун-ту внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка: Зб. наук. праць. – 2009. – Спец. вип. – Ч. 2.

Надійшла до редакції 27.01.2012

**М.О. Пестрецов**

ад'юнк

(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 343.93(277.75)

## ОРГАНІЗАЦІЯ І ТАКТИКА БОРОТЬБИ ПІДРОЗДІЛІВ КАРНОГО РОЗШУКУ ІЗ ЗЛОЧИННИМИ ПОСЯГАННЯМИ НА ПОМІШКАННЯ ГРОМАДЯН: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Досліджено сучасний стан та проблемні питання організації і тактики боротьби підрозділів карного розшуку із злочинними посяганнями на помешкання громадян.

**Ключеві слова:** оперативна обстановка, злочинні посягання, розкриття злочинів, протидія, підрозділи карного розшуку, аналіз сучасного стану.

Исследуются современное состояние и проблемные вопросы организации и тактики борьбы подразделений уголовного розыска с преступными посягательствами на жилища граждан.

**Ключевые слова:** оперативная обстановка, преступные посягательства, раскрытие преступлений, противодействие, подразделения уголовного розыска, анализ современного состояния.

The article investigated the current situation and the problematic issues of organization and tactics to combat the criminal investigation departments for criminal attacks on the homes of citizens.

**Keywords:** operational environment, criminal assault, disclosure of crime, counteraction, Division criminal investigation, analyze the current situation.

**Постановка проблеми.** Гарантована Конституцією України охорона приватної власності, її захист від злочинних, особливо корисливих, посягань була й залишається одним з найважливіших завдань правоохоронних органів в цілому, а підрозділів карного розшуку зокрема. Основний Закон України проголошує непорушність права приватної власності та недоторканність житла від протиправних посягань [1, ст. 30, 41)]. Ці положення мають принципове значення, бо безпека й недоторканність визнаються найвищими соціальними цінностями в умовах оновлення нашого суспільства, формування демократичної, правової держави.

Кримінально-правова охорона означених прав і свобод людини набуває особливого значення у протидії підрозділами карного розшуку злочинам, насамперед грабеджам і розбою з проникненням у житло. Визначальною рисою означених видів злочинів є їх підвищена суспільна небезпека, що виявляється у відкритому незаконному насильницькому вилученні майна, яке вчиняється в умовах очевидності.

Чинне кримінальне законодавство (ч. 3 ст. 186 КК України) передбачає досить сувору кримінальну відповідальність – позбавлення

волі строком від чотирьох до восьми років за вчинення грабежу, поєданого з проникненням у житло, інше приміщення чи сховище або що завдало значної шкоди потерпілому. Проте розбій (ч. 3 ст. 187 КК України), поєданий з проникненням у житло, інше приміщення чи сховище, карається позбавленням волі вже на строк від семи до дванадцяти років із конфіскацією майна [2].

Серед злочинів, які вчинюються на Україні сьогодні, квартирні грабежі і розбої займають значне місце. Низький відсоток їх розкриття значною мірою зумовлений не тільки організаційними недоліками, але й відсутністю методик розслідування.

Наукова розробка сучасного алгоритму організації і тактики боротьби підрозділів карного розшуку із злочинними посяганнями на помешкання громадян набуває особливого теоретичного й практичного значення, бо, незважаючи на значну кількість праць, у яких вони порушувалися, діяльність органів внутрішніх справ у протидії зазначеним видам злочинів постійно потребує вивчення і вдосконалення.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** У літературі питання вдосконалення методики розслідування окремих видів злочинів знайшли своє відображення в наукових працях таких учених-криміналістів, як Р.С. Белкін, В.П. Бахін, А.Н. Васильєв, І.А. Возгрін, І.Ф. Герасимов, Г.Г. Зуйков, А.Н. Колісниченко, В.Г. Лукашевич, Г.А. Матусовський, В.А. Образцов, Н.А. Селіванов, Л.А. Соя-Серко, В.Г. Танасевич, В.В. Тищенко, В.Ю. Шепітько Н.П. Яблоков та ін. Проблема вдосконалення розслідування окремих видів злочинів, у т.ч. грабежів і розбоїв, розглядалася в роботах Л.Д. Гаухмана, С.С. Степичева, Г.З. Моїсеєнко, Ф.К. Гизатулліна, В.В. Кукліна, П.К. Кривошеїна і деяких інших учених.

Серед науковців в області ОРД дослідження теоретичних аспектів і практики боротьби із злочинністю знайшли відображення у працях відомих вчених: Г.А. Аванесова, К.В. Антонова, О.М. Бандурки, А.А. Герцензона, В.В. Голіни, В.О. Глушкова, О.О. Деревягіна, Е.О. Дідоренка, О.Ф. Долженкова, А.І. Долгової, О.М. Джужі, А.Е. Жалинського, А.П. Закалюка, В.П. Ємельянова, В.К. Звірбуля, А.Ф. Зелінського, М.В. Костицького, І.П. Козаченка, М.Й. Коржанського, В.М. Кудрявцева, Н.Ф. Кузнецової, В.М. Куца, І.П. Лановенка, О.М. Литвака, В.Г. Лихолоба, Ф.А. Лопушанського, П.П. Михайленка, Г.М. Міньковського, Д.Й. Никифорчука, П.І. Орлова, О.Б. Сахарова, І.В. Сервецького, О.П. Снегір'ова, В.В. Сташиса, В.Я. Тація, В.М. Трубникова, І.К. Туркевич, В.Б. Харченка, В.І. Шакуна, І.Р. Шинкаренко, Л.В. Франка, О.М. Яковлева та ін. Окремі аспекти боротьби оперативних підрозділів з деякими видами злочинів в рамках ОРД були розглянуті у дисертаційних роботах та монографічних працях Г.М. Бірюкова, А.А. Галючека, А.А. Гапона, М.Л. Грібова, В.П. Євтушка, В.Ю. Журавльова, В.П. Заха-

рова, В.А. Некрасова, В.П. Сапальова, Н.Є. Філіпенко, І.Ф. Хараберюша, В.В. Яременка, М.О. Сергатого, Стацака М.В. та ін.

Проте розроблені ними наукові положення та рекомендації виконані здебільшого наприкінці ХХ – початку ХХІ століття, однак наразі необхідно враховувати структуру сучасної організованої злочинності, криміногенну обстановку, яка склалася нині, нові засоби підготовки, вчинення і приховування злочинів. У цьому аспекті грабежі і розбої з проникненням у житло, тобто виділені в окрему групу в залежності від місця вчинення, мають низку специфічних рис, що характеризуються засобами проникнення в житло, часом вчинення, особливостями проведення деяких слідчих дій, організацією і тактикою оперативно-розшукових заходів щодо їх розкриття.

**Метою** статті є дослідження сучасного стану організації і тактики боротьби підрозділів карного розшуку із злочинними посяганнями на помешкання громадян.

**Виклад основного матеріалу.** Міжнародне співтовариство, починаючи з Загальної декларації прав людини [3], яка проголосила право людини на життя, свободу, особисту недоторканність, заборону на насильство, тортури і жорстке поводження, також виявляє велику занепокоєність зростанням злочинного насильства, зокрема тяжкої насильницької злочинності проти особи. Вона, у свою чергу, сприяє виникненню страху в населення, ізоляції, відсутності почуття безпеки, жорстокості, віктимізації, а взагалі – порушенню прав людини у значних масштабах.

Узагальнення оперативно-розшукової та слідчої практики свідчить про те, що багато корисливо-насильницьких злочинів в цілому і пов'язаних із проникненням у житло громадян зокрема вчиняються добре організованими, нерідко озброєними групами протягом довгого часу у виді злочинного промислу. Слід зазначити, що такому небезпечному спрямуванню організованої злочинності притаманні швидкі темпи зростання та поширеності [4, с. 4].

Так, за даними МВС України, кількість злочинів проти власності, пов'язаних з проникненням у житло громадян, збільшується. Тільки в 2010 р. таких злочинів було зареєстровано 78523 проти 74440 у 2009 р. Пропонуємо детальніше розглянути сучасний стан боротьби із злочинами проти власності, зокрема пов'язаними з проникненням у житло громадян, у поточному році. Вже за перший квартал 2011 р. зареєстровано 5298 фактів крадіжок з квартир, проте за аналогічний період 2010 р. – 10257, з яких розкрито 3685 кримінальних справ; на жаль, нерозкритими лишаються 1132 кримінальні справи. За даним складом злочину притягнута до кримінальної відповідальності 1521 особа. За фактом вчинення грабежів, пов'язаних із проникненням у житло громадян, на перший квартал 2011 р. зареєстровано 4767 злочинів, торік – 5575, з яких розкрито 3405 злочинів, нерозкритими лишаються 1004

злочини. За даним складом злочину притягнуто до кримінальної відповідальності 3192 особи. Невтішними є й показники у такому складі злочину, як розбій, пов'язаний із проникненням у житло. Так, у першому кварталі поточного року всього по Україні зареєстровано 878 фактів, проте торік – 1059, розкрито лише 963 злочини, нерозкритими лишаються 142 злочини. Кількість осіб, притягнутих до кримінальної відповідальності, складає 1054 [5]. Більше того, стрімко змінюється і структура злочинності: індивідуальна злочинність поступається місцем груповій (у 2009 р. кожен п'ятий злочин вчинено групою осіб), групова переростає в організовану, а остання – в найбільш небезпечну, тобто бандитизм. Так, у першому кварталі 2011 р. зареєстровано 4 факти бандитизму, торік – тільки 2, з них у цьому році розкрито 4 факти даного складу злочину, а нерозкритими є 5 фактів цього злочинного прояву [5].

Ці статистичні дані дають підстави для висновку щодо неналежної організації протидії злочинності із вчиненням корисливих та корисливо-насильницьких посягань. Чітко простежуються тенденції до збільшення вказаних кримінальних явищ.

Згадана статистика переконливо свідчить про те, що, незважаючи на досить сувору санкцію за дані склади злочинів, їх кількість має неухильну тенденцію до збільшення, що у свою чергу зумовлює необхідність реалізації оновленої стратегії у протидії зазначеним злочинам.

Вказані тенденції об'єктивно вимагають наукового пояснення причин та умов розширення масштабів злочинних проявів, пов'язаних із зазіханням на помешкання громадян, взаємозв'язку і взаємовпливу професійної злочинності та окремих злочинних проявів, розробки оптимальних агентурно-оперативних заходів щодо попередження і розкриття цих видів злочинів.

Виходячи з викладеного, слід зазначити, що боротьба із злочинними посяганнями на помешкання громадян корисливо-насильницького спрямування залишається у числі найважливіших завдань спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю і корупцією МВС України та СБУ, оперативних підрозділів кримінальної міліції в цілому і підрозділів карного розшуку зокрема. Разом з тим діяльність оперативних та слідчих підрозділів щодо виявлення та викриття озброєних форм організованої злочинності, що спеціалізуються на квартирних грабежах та розбоях, ще має цілу низку проблем правового та організаційного характеру. Вказані проблеми торкаються таких питань, як встановлення та нейтралізація причин та умов, що сприяють виникненню та злочинній діяльності злодіїв, котрі посягають на помешкання громадян; вивчення способів нападів; визначення тактики оперативно-розшукового впливу на формування злочинних угруповань; припинення їх протиправної діяльності; вдосконалення методів оперативного документування злочинних дій тощо.

Одним із дієвих аспектів, на наш погляд, у вирішенні зазначеної проблеми має бути державна політика як елемент механізму координаційної діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності. Відразу ж зазначимо, що напрями координаційної діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності отримали фрагментарне визначення у законодавстві, як правило, лише у програмних та концептуальних нормативно-правових актах з питань протидії злочинності в цілому. Винятком є хіба що нормативне закріплення окремих напрямів протидії злочинності, зокрема, з питань взаємодії та координації правоохоронної діяльності [6; 7]. Втім, багато в чому, на нашу думку, деякі із напрямів протидії злочинності дублюються.

Ще одним важливим кроком у боротьбі із злочинними проявами майнової спрямованості в цілому і пов'язаними з проникненням у помешкання громадян зокрема є багатосторонні та двосторонні міжнародні угоди. Наприклад, в Угоді про правову допомогу та співробітництво між Генеральною прокуратурою України та Прокуратурою Республіки Білорусь зазначено, що правова допомога надається Сторонам з таких напрямів:

- що впливають з міжнародних договорів і угод;
- правопорушень в економічній та зовнішньоекономічній діяльності; охорони навколишнього середовища;
- пересилки матеріалів прокурорсько-слідчої діяльності;
- порушення кримінальних справ і розслідування злочинів;
- виконання окремих доручень з кримінальних, цивільних, арбітражних і сімейних справ;
- розшуку підозрюваних, обвинувачених, безвісно зниклих осіб, а також відправлення етапом заарештованих і засуджених; видачі осіб, які скоїли злочини;
- розшуку викраденого майна та повернення незаконно придбаних предметів і цінностей; надання можливості використання архівних матеріалів, не пов'язаних з державною таємницею;
- реабілітації незаконно засуджених і репресованих осіб; що виникають у ході перевірки обґрунтованості вироків, які набрали законної сили, та їх виконання відносно засуджених судами держав Сторін, котрі відбувають покарання у виправно-трудових установах відповідних держав [8].

Кабінет Міністрів України схвалив розпорядження «Про підписання Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Словенія про співробітництво в боротьбі зі злочинністю». Нормативно-правовий акт розроблений Міністерством внутрішніх справ України й датований 5 жовтня 2011 р.

Укладення Угоди зумовлене необхідністю підвищити ефективність боротьби зі злочинністю шляхом об'єднання зусиль правоохоронних органів різних країн для протидії злочинним проявам.

Метою Угоди є зміцнення двостороннього співробітництва та координація дій правоохоронних органів України та Республіки Словенії з метою попередження, виявлення, розкриття і розслідування злочинів.

Положення Угоди запроваджують механізм та порядок обміну інформацією між цими органами, надання допомоги у виявленні та припиненні правопорушень, обміну досвідом, підтримання постійних контактів між правоохоронними органами на всіх відповідних рівнях. При цьому Угода не стосується питань надання правової допомоги в кримінальних справах та екстрадиції.

Підписання Угоди про співробітництво в боротьбі зі злочинністю слугуватиме практичним цілям боротьби зі злочинністю, зокрема захисту прав і законних інтересів громадян, підкреслюватиме дотримання Україною своїх обов'язків перед світовою спільнотою щодо протидії злочинності [9].

Одним із останніх нормативно-правових актів щодо протидії організованій злочинності, який вступив у дію на сьогоднішній день, є указ Президента України «Про Концепцію державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю», підписаний 21 жовтня 2011 р.

Метою цієї Концепції є визначення напрямів та механізмів реалізації державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю шляхом формування нових та вдосконалення існуючих норм кримінального, кримінально-процесуального та кримінально-виконавчого законодавства і практики їх застосування, а також розроблення та виконання організаційних заходів, спрямованих на запобігання виникненню організованих злочинних угруповань і вчиненню ними злочинів.

Концепція спрямована на захист прав та свобод людини і громадянина, юридичних осіб, інтересів суспільства та держави від організованої злочинності шляхом виконання комплексу заходів, у тому числі спеціальних, із запобігання злочинній діяльності організованих злочинних угруповань, виявлення, припинення вчинюваних ними злочинів, притягнення до встановленої законом відповідальності організаторів, керівників та інших учасників організованих злочинних угруповань, протидії легалізації (відмиванню) доходів таких угруповань, одержаних злочинним шляхом. Реалізація Концепції передбачається протягом 2011–2017 років [10]. Проте й досі не затверджено план заходів щодо реалізації зазначеної Концепції.

**Висновки.** Розглянутий та проаналізований нами сучасний стан боротьби із злочинними посяганнями на помешкання громадян дозволяє дійти висновків щодо нездатності правоохоронних органів в цілому й підрозділів карного розшуку зокрема дієво реагувати на злочинні посягання на помешкання громадян, що є суттєвим чинником посилення соціальної напруженості та дестабілізації суспільних відносин, виникнення деформації у сфері господарювання, уповільнення

темрів економічного розвитку держави. Існуючі на сьогоднішній день спроби вирішення зазначеної проблеми в наукових дослідженнях розглядаються в рамках ширшої оперативно-розшукової проблематики, фрагментарно або однобічно.

Безперечно, дослідження організації і тактики боротьби підрозділів карного розшуку із злочинними посяганнями на помешкання громадян має проводитися саме в рамках наукової спеціальності 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність», незважаючи на те, що питання вдосконалення методики розслідування окремих видів злочинів, поєднаних з проникненням у помешкання громадян, знайшли своє відображення в наукових роботах за спеціальністю 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право».

Таким чином, обґрунтовано необхідність проведення подальших наукових досліджень за двома основними напрямками: 1) аналіз сучасного стану боротьби підрозділів карного розшуку із злочинними посяганнями на помешкання громадян, оперативно-розшукова характеристика цього злочинного прояву в сучасних умовах, проблеми нормативного регулювання; 2) удосконалення організації і тактики боротьби підрозділів карного розшуку із злочинними посяганнями на помешкання громадян. Водночас будуть вирішуватися завдання щодо пошуку шляхів ефективної взаємодії підрозділів карного розшуку зі структурними підрозділами ОВС та інших правоохоронних органів у протидії злочинам у зазначеній сфері.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кримінальний кодекс України // ВВР. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.
3. Хартия прав человека: Всеобщая декларация прав человека // Права человека: Сб. междунар. документов. – М., 1990.
4. *Никифорчук Д.Й.* Боротьба оперативних підрозділів МВС України з бандитськими формуваннями: Дис. ... канд. юрид. наук: 21.07.04. – К., 2000.
5. Стан та структура злочинності в Україні (2011 рік – I квартал) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/519179>.
6. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України від 30 червня 1993 р. // ВВР. – 1993. – № 35. – Ст. 358.
7. Про взаємодію правоохоронних та інших державних органів України у боротьбі із злочинністю: Інструкція № 4348/138/151/11-2-2870/172/148-407/2-90-442 від 10 серпня 1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
8. Угода про правову допомогу та співробітництво між Генеральною прокуратурою України та Прокуратурою Республіки Білорусь [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/intergovernmental\\_bilateral\\_agreements.html](http://www.gp.gov.ua/ua/intergovernmental_bilateral_agreements.html).
9. Україна та Словенія об'єднують зусилля в боротьбі зі злочинністю // Урядовий портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=244596181&cat\\_id=244274160](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=244596181&cat_id=244274160).
10. Про Концепцію державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю: Указ Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1000%2F2011>.

*Надійшла до редакції 06.02.2012*



**В.Л. Соколкін**  
здобувач

(Харківський національний  
університет внутрішніх справ)

УДК 343.98

## **ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ЗАВДАНЬ ТА ПРЕДМЕТА ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНІВ В ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВІЙ ДІЯЛЬНОСТІ**

Розкрито поняття завдань та предмета прокурорського нагляду за додержанням законів органами внутрішніх справ при провадженні оперативно-розшукової діяльності, розглянуто проблемні питання, які існують при їх визначенні, запропоновано шляхи їх вирішення та удосконалення.

***Ключові слова:** прокурорський нагляд, оперативно-розшукова діяльність.*

Раскрываются понятия задач и предмета прокурорского надзора за соблюдением законов органами внутренних дел при производстве оперативно-розыскной деятельности, рассматриваются проблемные вопросы, существующие при их определении, предлагаются пути их решения и усовершенствования.

***Ключевые слова:** прокурорский надзор, оперативно-розыскная деятельность.*

In the article the concepts of tasks and article of directorate of public prosecutions open up after the observance of laws the organs of internal affairs at the production of operative-search activity, problem questions, existing at their determination, are examined, the ways of their decision and improvement are offered.

***Keywords:** directorate of public prosecutions, operative-search activity.*

**Постановка проблеми.** Прокурорський нагляд є певним різновидом діяльності спеціально уповноважених органів держави. Як і будь-який вид діяльності, він характеризується наявністю певного завдання, адже відсутність останнього робить діяльність непотрібною з точки зору її виконання.

Законом України "Про прокуратуру" визначено, що діяльність органів прокуратури спрямована на всемірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і має одним із головних завдань захист від неправомірних посягань на гарантовані Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи людини та громадянина.

Зокрема, ст. 30 Закону регламентується нагляд прокуратури за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство, проте передбачено тільки за-

ходи, яких уживає прокурор при здійсненні нагляду за додержанням законів органами дізнання і досудового слідства, причому підкреслено, що повноваження прокурора при цьому визначаються кримінально-процесуальним законодавством. Повноваження ж прокурора при здійсненні нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, ні цією, ні іншими статтями Закону України "Про прокуратуру" не регламентовано"[1, с. 305].

Разом з цим зазначеним Законом серед інших названі завдання прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, та у самому загальному вигляді закріплено, що прокурор вживає заходів, спрямованих на: додержання вказаними органами передбаченого законом порядку проведення оперативно-розшукових заходів, застосування технічних засобів (п. 1 ч. 1 ст. 30); усунення порушень закону, від кого б вони не виходили, поновлення порушених прав і притягнення у встановленому законом порядку до відповідальності осіб, які допустили ці порушення (п. 4 ст. 6) [2].

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Прокурорський нагляд як вид державної діяльності, галузь юридичної науки та навчальна дисципліна певною мірою досліджено у працях таких вчених, як П.М. Каркач, М.В. Косюта, М.Й. Курочка. Окремі питання прокурорського нагляду за додержанням законів органами внутрішніх справ при провадженні оперативно-розшукової діяльності, дізнання та досудового слідства вивчались також І.М. Козьяковим, Л.М. Кирий та ін. Разом з тим проблематика визначення завдань та предмету прокурорського нагляду за додержанням законів при провадженні оперативно-розшукової діяльності залишається не до кінця вирішеною, а тому існує необхідність у конкретизації її сутності.

**Виклад основного матеріалу.** В історії становлення та розвитку прокурорського нагляду за додержанням законів при провадженні оперативно-розшукової діяльності питання організації наглядової діяльності вперше були регламентовані спільним наказом Генерального прокурора України та Голови Служби безпеки України від 28 квітня 1994 р. № 1т/085, виданим із додержанням вимог таємного діловодства.

Однією із перших спроб регламентувати діяльність прокурорів з нагляду за додержанням законів органами внутрішніх справ при провадженні оперативно-розшукової діяльності є також наказ Генерального прокурора України № 4 від 04.10.1998 "Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство". Так, п. 9 та ч. 1-2 п. 10 даного наказу закріплюють, що при здійсненні нагляду за додержанням законів при проведенні оперативно-розшукової діяльності прокурорам у межах своєї компетенції належить перевіряти оперативно-розшукові справи, реєстраційні, облікові, звітні, статисти-

чні, аналітичні та інші документи з цих питань і вживати заходів щодо усунення порушень законності та притягнення винних до встановленої законом відповідальності. Втручання в тактику проведення оперативно-розшукових заходів є неприпустимим, якщо дії оперативних працівників не суперечать законодавству. Останні мають неухильно дотримуватися вимог ст. 30, 31 Конституції України, звернувши увагу на те, що проникнення до житла чи до іншого володіння особи, накладення арешту на кореспонденцію, виїмка цієї кореспонденції, а також зняття інформації з каналів зв'язку здійснюється тільки на підставі рішення суду, яке приймається ним за поданням відповідного органу, який здійснює оперативно-розшукову діяльність.

На підставі ст. 15 Закону України "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю" та ст. 8 Закону України "Про оперативно-розшукову діяльність" прокурори санкціонують застосування інших технічних засобів за винятком зазначених випадків"[3].

Перший галузевий нетаємний наказ Генерального прокурора України № 2 "Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами Служби безпеки України, які проводять оперативно-розшукову діяльність" виданий 17.09.1999 р. [4]. Даним наказом визначені предмет, метод, порядок та форми здійснення прокурорського нагляду у вказаній сфері. Зазначені накази ГПУ були чинними до 28.10.2002 р.

Наказом Генерального прокурора України №4/1 від 28.10.2002 р. "Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність" (далі – наказ ГПУ №4/1-2002) завдання прокурора щодо здійснення нагляду у вказаній сфері також системно та вичерпно не сформульовані. Певною мірою окреслені завдання нагляду лише у ч. 2 п. 12 наказу: від прокурорів вимагалось "невідкладно вживати відповідних заходів реагування щодо усунення виявлених порушень законності, поновлення порушених прав і свобод громадян та юридичних осіб, притягнення винних посадових осіб до передбаченої законом відповідальності. Заяви про незаконні методи здійснення оперативно-розшукової діяльності перевіряти у порядку ст. 97 КПК України з прийняттям відповідного рішення" [5].

Зміни до вказаного наказу, внесені наказом Генерального прокурора України № 4/1-1 від 19.02.2003, ніяким чином не стосувались визначення завдань та мети прокурорського нагляду.

Періодичність проведення перевірок додержання законів оперативними підрозділами при проведенні ними оперативно-розшукової діяльності наказом №4/1-2002 встановлювалась, без врахування пріоритетності вказаного напрямку щодо додержання конституційних прав і свобод громадян, не рідше як один раз на півріччя.

На жаль, таке нормативне регулювання діяльності уповноваже-

них прокурорів приводило до безсистемності нагляду, створювало умови для прийняття необґрунтованих рішень про заведення ОРС. Деякі порушення залишались поза межами прокурорського нагляду та без відповідного прокурорського реагування.

Так, згідно з п. 4 ч. 1 ст. 9<sup>1</sup> ЗУ "Про оперативно-розшукову діяльність" строк ведення оперативно-розшукових справ щодо осіб, стосовно яких є дані про участь у підготовці або вчиненні злочину, встановлені у межах 6 місяців.

Зазначена вище періодичність прокурорських перевірок дозволяла не тільки прийняти рішення про заведення ОРС, виконати певні оперативно-розшукові заходи стосовно конкретних осіб, але й закрити ОРС до початку планової прокурорської перевірки.

Натомість наказом Генерального прокурора України № 4/2-2002 "Про організацію прокурорського нагляду за виконанням законів спеціальними підрозділами та іншими державними органами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю" чітко визначені завдання прокурорського нагляду на цьому напрямі: "Основним завданням прокурорського нагляду на цьому напрямі є забезпечення додержання вимог законів при проведенні оперативно-розшукової діяльності, дізнання і досудового слідства спеціальними підрозділами та іншими державними органами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю, з метою захисту конституційних прав і свобод громадян та інтересів держави, вжиття передбачених чинним законодавством заходів щодо усунення виявлених порушень закону".

На жаль, у вказаному наказі лише п. 3 стосується питань нагляду за додержанням законів спеціальними підрозділами при провадженні ОРД: "періодично, але не рідше як двічі на рік перевіряти виконання законів спецпідрозділами по боротьбі з організованою злочинністю при проведенні ними оперативно-розшукової діяльності". Перевірці підлягає додержання вимог Конституції України, Законів України "Про оперативно-розшукову діяльність", "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю" та "Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними" щодо проведення оперативно-розшукової діяльності"[6].

Законом України "Про оперативно-розшукову діяльність" від 18.02.1992 р. також не визначені завдання прокурорського нагляду. Лише у п. 9 ч. 1 ст. 14 Закону зазначається, що прокурор в межах своєї компетенції вживає заходів щодо усунення порушень законності під час проведення оперативно-розшукової діяльності і щодо притягнення винних до встановленої законом відповідальності [7].

Викладені у такому загально-невизначеному виді завдання прокурорського нагляду за законністю здійснення оперативно-розшукової діяльності, безперечно, сприяли допущенню прокурорами

певних прорахунків при здійсненні нагляду, проведенню формальних та поверхових перевірок.

Наказом Генерального прокурора України №4 від 06.04.2004 "Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів при проведенні оперативно-розшукової діяльності" уперше нагляд за додержанням законів при провадженні ОРД підрозділами ОВС на транспорті був покладений на управління нагляду за додержанням законів на транспорті (старших помічників прокурорів областей) [8].

Крім того, з метою забезпечення належної організації прокурорського нагляду за виконанням вимог Конституції України, ЗУ "Про ОРД", інших законодавчих актів щодо здійснення нагляду за додержанням законів при проведенні оперативно-розшукової діяльності, у п.п. 3, 4, 5 більш докладно сформульовані обов'язки уповноважених прокурорів при здійсненні нагляду, які умовно можна поділити на підстави, предмет та завдання прокурорського нагляду.

Предметом прокурорського нагляду відповідно до ст. 29 Закону України "Про прокуратуру" визначено додержання законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність.

Чинним наказом Генерального прокурора України № 4/ІГН від 19.09.2005 р. "Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність" завдання прокурорського нагляду у вказаній сфері фактично викладені у п. 1 таким чином: "Заступникам Генерального прокурора України, прокурорам Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, військовим прокурорам регіонів і Військово-Морських Сил України та їх заступникам, а також уповноваженим наказом Генерального прокурора України керівникам та прокурорам структурних підрозділів апаратів забезпечити належну організацію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, інтересів суспільства та держави при проведенні оперативними підрозділами правоохоронних органів оперативно-розшукових заходів щодо попередження, своєчасного виявлення, припинення і розкриття злочинів".

Основні принципи побудови вказаного наказу ГПУ та його структура у цілому повторюють наказ Наказом Генерального прокурора України № 4 від 06.04.2004 "Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів при проведенні оперативно-розшукової діяльності".

Фактично ж основні завдання прокурорського нагляду у сфері нагляду за додержанням законів при провадженні оперативно-розшукової діяльності викладені крізь призму визначення критеріїв оцінки ефективності прокурорського нагляду, зокрема:

1) додержання прав людини і громадянина, в тому числі щодо недоторканності особистого життя, житла і таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції, банківських вкладів і раху-

нків, невідкладного вжиття заходів до поновлення порушених прав та притягнення винних осіб до встановленої законом відповідальності;

2) своєчасності реагування на порушення законності при здійсненні оперативно-розшукової діяльності [9].

Відповідно до вказаних положень наказу припинення прокурором порушень закону і додержання конституційних гарантій особистості при здійсненні прокурорського нагляду за законністю провадження оперативно-розшукової діяльності буде своєчасним, якщо: а) воно виявлене та попереджено до його здійснення; б) або відразу після його здійснення, але до настання шкідливих наслідків; в) або відразу після настання шкідливих наслідків.

Однак слід мати на увазі, що при всіх перелічених критеріях визначення своєчасності припинення порушень закону повинен бути присутнім юридичний факт – прокурор при належному виконанні своїх обов'язків знав або зобов'язаний був знати про підготовлюване, вчинюване або вчинене порушення закону і конституційних гарантій особистості.

Більш складним виявляється виконання у повному обсязі наступного припису наказу Генерального прокурора України:

"Уповноваженому прокурору повною мірою використовувати свої права, передбачені законом, щодо проведення перевірок, усунення порушень, допущених при здійсненні оперативно-розшукової діяльності, поновлення порушених прав і свобод громадян".

Механізм та порядок реального поновлення порушених прав і свобод громадян галузевим наказом не визначений. Чинним Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» (ч. 8 ст. 9 «Гарантії законності під час здійснення оперативно-розшукової діяльності») на прокурора обов'язок поновлення порушених прав громадян не покладається.

Обов'язок прокурорів щодо вжиття заходів до поновлення порушених прав громадян у загальному визначенні передбачений п. 4 ст. 6 ЗУ «Про прокуратуру» – «Принципи організації і діяльності прокуратури» (матеріальна норма), а механізм реалізації вказаного обов'язку викладений у ст. 21 Закону «Протест прокурора»: «У протесті прокурор ставить питання про скасування акта або приведення його у відповідність з законом, а також припинення незаконної дії посадової особи, поновлення порушеного права» (норма процесуальна). Разом з цим наказом ГПУ України № 4/1-2005 внесення такого акта прокурорського реагування, як протест, не передбачено.

Статтею 8 ЗУ «Про ОРД» встановлений вичерпний перелік прав підрозділів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, у якому, зокрема, зазначені оперативно-розшукові заходи, які дозволено провадити органам, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність [7].

Вперше засоби та методи, які можуть застосовуватися оперативними підрозділами в процесі ОРД, регламентовані у проекті Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», внесеному народними де-

путатами України (у редакції від 16.07.2009 р.). Вказаним проектом зроблено спробу удосконалення підстав проведення ОРД. Складено перелік оперативно-розшукових заходів, визначено їх правовий статус, зважаючи на необхідність судового та відомчого контролю за їх здійсненням. Запропонований порядок проведення цих заходів, виходячи з особливостей оперативної роботи та вимог Конституції України [10].

У проекті кримінального процесуального кодексу України (далі – проект КПК), внесеного Президентом України, пропонується об'єднати нині відокремлені стадії дізнання та досудового слідства в одну – досудове розслідування, яке розпочинатиметься з моменту надходження інформації про вчинений злочин до правоохоронних органів, яка обов'язково вноситься до Єдиного реєстру досудових розслідувань.

Оперативно-розшукова діяльність, пов'язана з розслідуванням злочину, та слідство здійснюватимуться в рамках єдиного процесу розслідування, а всі процесуальні дії (оперативно-розшукові та слідчі дії) зможуть проводитись лише після початку кримінального провадження у справі.

Проектом впорядковується проведення негласних слідчих дій. Відтепер всі без винятку негласні слідчі дії, що пов'язані з обмеженням конституційних прав громадян, будуть здійснюватись лише при розслідуванні тяжких або особливо тяжких злочинів.

Поняття негласних слідчих (розшукових) дій у проекті КПК визначається як різновид слідчих (розшукових) дій, відомості про факт та методи проведення яких не підлягають розголошенню, за винятком випадків, передбачених вказаним Кодексом [11].

Уповноважені прокурори згідно з п. 4 ч. 1 ст. 14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» наділені правом надавати письмові вказівки про проведення оперативно-розшукових заходів в інтересах кримінального судочинства про розшук осіб, які безвісно відсутні.

Використовуючи вказане право, одним із завдань прокурорського нагляду у цій сфері є вжиття заходів щодо належного документування проведених оперативно-розшукових заходів.

Однак законодавець, передбачивши у Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність» право оперативних підрозділів на документування оперативно-розшукових заходів, не розкрив форм їх документування.

Натомість ст. 252 проекту КПК встановлюється порядок фіксації ходу і результатів негласних слідчих (розшукових) дій, які повинні відповідати загальним правилам фіксації кримінального провадження, передбаченим вказаним Кодексом. За результатами проведення негласної слідчої (розшукової) дії складається протокол, до якого в разі необхідності долучаються додатки. Відомості про осіб, які проводили негласні слідчі (розшукові) дії або були залучені до їх проведення, у разі здійснення щодо них заходів безпеки можуть зазначатися із забезпеченням конфіденційності даних про таку особу в порядку, визначеному законодавством. Проведення негласних слідчих (розшукових) дій може фіксуватися за допомогою технічних та інших засобів. Протоколи про прове-

дення негласних слідчих (розшукових) дій з додатками не пізніше ніж через двадцять чотири години з моменту припинення вказаних негласних слідчих (розшукових) дій передаються прокурору. Прокурор вживає заходів до збереження отриманих в ході проведення негласних слідчих (розшукових) дій речей і документів, які планує використовувати у кримінальному провадженні [11, с. 141].

Таким чином, можна визначити форми документування оперативно-розшукової діяльності як зовнішнє відображення обґрунтування документами здійснених оперативно-розшукових заходів, зумовлене певним їх змістом.

Формами документування крім протоколу також можуть бути: 1) рапорт; 2) довідка; 3) пояснення; 4) постанова; 5) подання.

У чинному законодавстві протокол слідчої дії і протокол оперативно-розшукового заходу мають різну юридичну природу – кримінально-процесуальну та оперативно-розшукову.

Разом з цим розвиток правового регулювання оперативно-розшукової діяльності свідчить про наявність процесу переходу оперативно-розшукової роботи з підзаконного, в тому числі й відомчого таємного рівня, на рівень закону. Наразі в Україні триває об'єктивний процес систематизації та кодифікації законодавства про оперативно-розшукову діяльність.

У зв'язку з цим у юридичній літературі цілком обґрунтовано порушено питання про зародження як нової галузі законодавства, так і нової галузі права, яка іменується оперативно-розшуковим правом [12, с. 5-6], кримінально-розшуковим правом [13, с. 25-27], поліцейським правом, до складу якого входить й оперативно-розшукова діяльність [14, с. 98; 15, с. 75-85], оперативно-розшуковим процесом [16, с. 24-61].

Першим результативним кроком до систематизації та кодифікації оперативно-розшукового законодавства стали положення проекту КПК, яким у главі 21 визначаються загальні положення про негласні слідчі (розшукові) дії (§ 1), вводиться поняття, умови та порядок втручання у приватне життя (§ 2), визначається перелік та порядок проведення інших видів негласних слідчих (розшукових) дій (§ 3) [11].

До оприлюднення вказаного проекту КПК у сучасній науці та практиці залишалися дискусійними питання щодо можливості використання результатів оперативно-розшукової діяльності у доказуванні у кримінальних справах та можливості у прокурора, що здійснює нагляд за законністю провадження оперативно-розшукової діяльності, посприяти використанню результатів оперативно-розшукової діяльності у доказуванні у кримінальних справах.

Згідно з положеннями проекту КПК протоколи щодо проведення негласних слідчих (розшукових) дій, аудіо- або відеозаписи, фотознімки, інші результати, здобуті за допомогою застосування технічних засобів, вилучені при їх проведенні речі і документи або їх копії, можуть використовуватися у доказуванні на тих самих підставах, що й результати проведення інших слідчих (розшукових) дій під час досу-



дового розслідування [11, с. 143].

**Висновки.** Підсумовуючи викладене, вважаємо за доцільне у Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність» закріпити окрему статтю, зміст якої викласти у такій редакції:

«Результатами ОРД є фактичні дані (відомості, інформація), отримані відповідно до мети й завдань ОРД у визначений законом спосіб із будь-яких не заборонених законом джерел уповноваженими на це суб'єктами, про ознаки злочину, що готується, вчиняється або вчинений, про осіб, що підготовляють, вчиняють або вчинили злочин, а також осіб, що переховуються від органів дізнання, слідства або суду, які ухиляються від відбування кримінального покарання, безвісно зниклих осіб та встановлення особи невпізнаних трупів, а також про події або дії, що створюють загрозу безпеці громадян, суспільства і держави».

Також слід викласти пункт 1 наказу Генерального прокурора України № 4/1 гн від 19.09.2005 р. «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність» у такій редакції:

«Заступникам Генерального прокурора України, прокурорам Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, військовим прокурорам регіонів і Військово-Морських Сил України та їх заступникам, а також уповноваженим наказом Генерального прокурора України керівникам та прокурорам структурних підрозділів апаратів забезпечити належну організацію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, інтересів суспільства та держави при проведенні оперативними підрозділами правоохоронних органів оперативно-розшукових заходів щодо попередження, своєчасного виявлення, припинення і розкриття злочинів.

Завданнями прокурорського нагляду за законністю здійснення оперативно-розшукової діяльності з метою виконання завдань оперативно-розшукової діяльності визначити: а) сприяння оперативним підрозділам у комплексному, планомірному й активному здійсненні всього обсягу оперативно-розшукових заходів, передбачених національним законодавством про оперативно-розшукову діяльність; б) належному документуванню здійснених оперативно-розшукових заходів; в) використанню результатів оперативно-розшукової діяльності у процесі доказування у кримінальних справах відповідно до положень кримінально-процесуального законодавства, яким регламентуються збирання, перевірка та оцінка доказів; г) своєчасне припинення порушень закону і конституційних гарантій особистості, вжиття відповідних заходів прокурорського реагування до усунення виявлених порушень законності, поновлення порушених прав і свобод громадян та юридичних осіб, притягнення винних посадових осіб до передбаченої законом відповідальності».

Предмет прокурорського нагляду за оперативно-розшуковою діяльністю доцільно визначити як дотримання прав і свобод людини і громадянина, закріплених Конституцією України, загальновизнаними нормами та принципами міжнародного права, а також міжнародними

договорами; порядку виконання оперативно-розшукових заходів, встановленого Конституцією України, Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність», іншими законами, а також нормативними актами, прийнятими у розвиток цих законів; законність рішень, прийнятих органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, спрямованих на проведення оперативно-розшукових заходів і використання результатів оперативно-розшукової діяльності з метою виконання завдань оперативно-розшукової діяльності.

#### Бібліографічні посилання

1. Курочка М.Й., Каркач П.М. Прокурорський нагляд в Україні: Підручник / За ред. проф. Е.О. Дідоренка. – К., 2005.
2. Про прокуратуру: Закон України // ВВР України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
3. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство: Наказ ГПУ від 04.10.1998 № 4 // Законы Украины: Информационно-правовой портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://uazakon.com/documents/date\\_7q/pg\\_ihn1wx.htm](http://uazakon.com/documents/date_7q/pg_ihn1wx.htm).
4. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами Служби безпеки України, які проводять оперативно-розшукову діяльність: Наказ ГПУ від 17.09.99 № 2 // Генеральна прокуратура України: Офіційний Інтернет-портал / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/archivs.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=62097](http://www.gp.gov.ua/ua/archivs.html?_m=publications&_t=rec&id=62097).
5. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність: Наказ ГПУ від 28.01.2002 № 4/1 // Генеральна прокуратура України: Офіційний Інтернет-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/archivs.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=62147](http://www.gp.gov.ua/ua/archivs.html?_m=publications&_t=rec&id=62147).
6. Про організацію прокурорського нагляду за виконанням законів спеціальними підрозділами та іншими державними органами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю: Наказ ГПУ від 28.01.2002 № 4/2 // Генеральна прокуратура України: Офіційний Інтернет-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/archivs.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=62151](http://www.gp.gov.ua/ua/archivs.html?_m=publications&_t=rec&id=62151).
7. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18 лютого 1992 року // ВВР. – 1992. – № 22. – Ст. 303.
8. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів при проведенні оперативно-розшукової діяльності: Наказ ГПУ від 06.04.2004 № 4 // NAU-UA: Інтернет-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.11113.0>
9. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність: Наказ ГПУ від 19.09.2005 № 4/1 // Генеральна прокуратура України: Офіційний Інтернет-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/archivs.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=66938&fp=11](http://www.gp.gov.ua/ua/archivs.html?_m=publications&_t=rec&id=66938&fp=11).
10. Проект Закону «Про оперативно-розшукову діяльність» // Верховна Рада України: Офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=31841](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31841).
11. Проект Кримінального процесуального кодексу України // Верховна Рада України: Офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=42312](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=42312).
12. Чувилев А.А. Оперативно-розыскное право. – М., 1999.
13. Шумилов А.Ю. Начала уголовно-розыскного права: Монография. – М., 1998.
14. Лошицький М. Реабілітація поліцейського права // Право України. – 2002. – № 7. – С. 95-99.
15. Соловей Ю.П. Российское полицейское право: история и современность // Гос. и право. – 1995. – № 6. – С. 75-85.
16. Основы оперативно-розыскной деятельности: Учеб. / Под. ред. С.В. Степашина. – СПб., 1999.

## ПОСТАТІ

**В.М. Алтуєв**  
кандидат історичних наук  
(м. Дніпропетровськ)

УДК 93

### ДО 90-РІЧЧЯ З ДНЯ НАРОДЖЕННЯ ЗАСТУПНИКА МІНІСТРА ВНУТРІШНІХ СПРАВ РАДЯНСЬКОГО СОЮЗУ ГЕНЕРАЛ-ПОЛКОВНИКА ВНУТРІШНЬОЇ СЛУЖБИ ПЕТРА ОЛЕКСАНДРОВИЧА ОЛІЙНИКА

Розповідається про життєвий шлях ветерана праці, органів внутрішніх справ, учасника бойових дій у Великій Вітчизняній війні, заслуженого юриста РРФСР, заступника міністра внутрішніх справ СРСР генерал-полковника внутрішньої служби П.О. Олійника. Зокрема, висвітлюється його різнобічна, багатогранна діяльність, у результаті якої було засновано Дніпропетровську спеціальну середню школу міліції.

*Ключові слова:* Петро Олександрович Олійник, міста Лебедин Сумської області, Харків, Дніпропетровськ, Київ, Москва, Дніпропетровська спеціальна середня школа міліції, викладачі, курсанти.

Рассказывается о жизненном пути ветерана труда, органов внутренних дел, участника боевых действий в Великой Отечественной войне, заслуженного юриста РСФСР, заместителя министра внутренних дел СССР генерал-полковника внутренней службы П.А. Олейника. В частности, освещается его разносторонняя, многогранная деятельность, итогом которой стало основание Днепропетровской специальной средней школы милиции.

*Ключевые слова:* Петр Александрович Олейник, города Лебедин Сумской области, Харьков, Днепропетровск, Киев, Москва, Днепропетровская специальная средняя школа милиции, преподаватели, курсанты.

**Постановка проблеми.** Актуальність обраної теми зумовлена її недослідженістю в історичній науці.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Передусім, слід назвати рукописну роботу (14 машинописних сторінок) доньки Петра Олександровича Олійника Людмили Петрівни Кохан «Спогади про батька», в якій глибоко, аргументовано аналізується політичне, економічне становище в Україні, в Радянському

Союзу у 1950-80-х рр. На основі матеріалів із родинного архіву автор розповідає про батьків, дитячі та юнацькі роки, фронтові дороги, колег по службі Петра Олександровича, наводить важливі, іноді унікальні факти його діяльності на різних посадах. Робота добре ілюстрована: на світлинах П.О. Олійник у колі сім'ї, серед підлеглих, разом з молодими працівниками ОВС, які щойно склали Присягу, під час спілкування з міністром внутрішніх справ СРСР М.О. Щолоковим, у ході зустрічі у Дніпропетровську Генерального секретаря ЦК КПРС, Голови Президії Верховної Ради СРСР Л.І. Брежнєва.

Наукова розвідка Л.П. Кохан – це перше дослідження, в якому робиться спроба відобразити великий внесок у міліцейське будівництво, зміцнення зв'язків органів внутрішніх справ з населенням, заснування Дніпропетровської спеціальної середньої школи міліції талановитим правоохоронцем, правознавцем, відомим державним і громадським діячем генералом внутрішніх справ П.О. Олійником [26].

У публікаціях Н.С. Абросимової [1-3], Г.О. Бойка [10], В.О. Сваволі [41], А.В. Путова [39], Г.А. Зайченка [19; 20], О.В. Негодченка [31-34] дано аналіз низці заходів щодо заснування, становлення, подальшого розвитку, створення матеріально-технічної бази середнього міліцейського навчального закладу у Придніпров'ї, відзеркалено працю викладачів, навчання і громадську роботу курсантів, висвітлено участь у боротьбі з порушниками правопорядку і законності педагогів і вихованців ДССШМ.

Однак життя, діяльність П.О. Олійника, його роль у відкритті у Дніпропетровську спеціальної середньої школи міліції – попередниці Дніпропетровського юридичного інституту МВС України, Юридичної академії Міністерства внутрішніх справ, а згодом – й Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, як вказувалося вище, належать до невивчених питань вітчизняної історіографії.

**Мета** даної статті – певною мірою, зовсім не претендуючи навіть на часткову реалізацію теми, заповнити цю прогалину.

**Виклад основного матеріалу.** Петро Олександрович Олійник народився 3 березня 1921 р. у місті Лебедин Харківської губернії (нині Лебедин входить до складу Сумської області) у робітничій сім'ї. Крім нього в родині подружжя Олександра Марковича і Анастасії Максимівни Олійників було ще двоє дітей – Іван і Параска.

Коли після тяжкої хвороби помер батько Олександр Маркович, Петрику було лише п'ять років, Вані – дев'ять, а сестрі Паші – три. Можна лише уявити, які щоденні труднощі долала Анастасія Максимівна. Але вона не впала у відчай. Як і її покійний чоловік, все робила для того, щоб діти росли працьовитими, добрими і чуйними, сприймали чуже горе як своє власне [26, с. 1, 2].

Виховувалися Ваня, Паша і Петя Олійники та їх ровесники на

прикладях життя, героїчної боротьби за встановлення радянської влади у Лебединському повіті більшовиків К.М. Горячова, І.П. Жолдака, Ю.І. Базавлука, М.Н. Демченка, Ф.І. Грищенка, Я.К. Зорича, М.К. Бушева, Д.Н. Бур'яна, якого у січні 1918 р. було обрано головою Лебединської Ради робітничих та солдатських депутатів [23, с. 360], а на початку 1919 р. він очолив Лебединську повітову Всеукраїнську Надзвичайну комісію [23, с. 361].

Мужньо протистояли австро-німецьким окупантам комуністи-підпільники Ю.І. Базавлук, Ф.Є. Басанець, І.І. Лисянський, Я.Ф. Козій [23, с. 361], денікінцям – П.М. В'юнник, І. Михно, І. Козлов, П. Шушура, Г. Сукачов, Т. Павленко та інші [23, с. 362]. Героїчні рейди здійснювали в тилу у кайзерівців, петлюрівців, білогвардійців партизанські загони під керівництвом А.І. Фролова, Х.М. Фролова, К.К. Шумила, І.І. Лисянського [23, с. 361], якого в ніч з 12 на 13 листопада 1920 р. вороги спалили с дружиною в його хаті. Тієї ж ночі бандити вбили помічника начальника Межиріцької волосної міліції комсомольця В. Солоху, який разом з іншими правоохоронцями зробив значний внесок у припинення дій антидержавних елементів, ліквідацію небезпечних організованих карних груп, запобіг багатьом порушенням громадського порядку, влаштував у дитячі установи кількох безпритульних та бездоглядних малолітніх хлопчиків і дівчаток [23, с. 374]. Про людей, безмежно відданих вченню В.І. Леніна, ідеям Великого Жовтня, Петро Олійник, затамувавши подих, дізнавався на уроках у школі, з розповідей учасників громадянської війни, зі статей, вміщених у Лебединській повітській та Харківській губернській газетах. Юнак намагався в усьому їх наслідувати, звиряв по них своє навчання, щоденну діяльність.

Після закінчення семирічки Петро вступив у педагогічний технікум. Потому працював вчителем музики і співу в початковій школі. Майже не пізнавши батьківського тепла, він щиро віддавав своє тепло, усього себе дітям молодших класів, серед яких були сини і дочки робітників, колгоспників, службовців, радянських громадян, які загинули, захищаючи республіканський лад в Іспанії, працівників міліції та місцевих жителів, чиє життя обірвалось під час знешкодження різноманітних банд, затримання кримінальних злочинців. І дівтора платила йому тим же. Діти з любов'ю, а колеги-педагоги з повагою жартиливо називали Петра Олександровича «калінка-малинка». За те, що цю пісню, а також такі російські пісенні твори, як «То не ветер ветку клонит», «Во поле береза стояла», «Ах ты, ноченька», «Степь да степь кругом», «Среди долины ровныя», «Ой, да ты, калинушка», «Ай, утушка луговая», «Выйду ль я на реченьку», «Ой мороз-мороз», «Раскинулось море широко», «Вниз по матушке по Волге», «Есть на Волге утес», «Вдоль по Питерской», «Эх, ухнем», «Дубинушка», «Из-

за острова на стрежень», «Славное море – священный Байкал», «Ревела буря, дождь шумел», «В пустынных степях Забайкалья», «Замучан тяжелой неволей», «Вы жертвою пали в борьбе роковой», «Варшавянка», «Мы – кузнецы», «Там, вдали за рекой», українські народні пісні «Пливе човен води повен», «Ой, у лузі», «Сонце низенько, вечір близенько», «Ой шумлять верби та кінець греблі», «Розпрягайте, хлопці, коні», «Ой, вийду я на могилу», «У сусіда хата біла», «Наступила чорна хмара», «Ой зійди, зійди, зіронько вечірняя», «Тим трава зелена, що близько вода», «Ой у полі, ой у полі стоять три тополі», «Коли б мені орлом бути, високо літати», «Козак виїжджає, дівчинонька плаче», «Ой, дівчино, шумить гай», «Одна гора високая», «Місяць на небі, зіроньки сяють», «Чом дуб не зелений», «Ой, зійди, зійди, ясний місяцю», «Тихо, тихо Дунай воду несе», «Стоїть явір над водою», «Ой у лузі, лузі червона калина», «Та немає гірш нікому, як тій сиротині», «За городом качки пливуть», «Чуєш, брате мій, товаришу мій», «Дивлюсь я на небо та й думку гадаю», пісні зарубіжних авторів у виконанні викладача музики та співу Петра Олександровича Олійника зустрічали гарячими оплесками у сільських клубах, районних будинках культури, на колгоспних полях, у заводських цехах, лікарнях, у військових частинах та підрозділах. Кілька разів відомі театральні режисери-постановники залучали майже двометрового юнака-красеня Петра Олійника виконувати пісні чи романси у спектаклях [26, с. 4-5]. Мабуть, обсідали молодого вчителя і думки, присвятити життя діяльності на педагогічній ниві чи служити мистецтву? Та доля вготувала йому зовсім інший шлях.

Настав час виконувати громадський обов'язок – йти до лав Червоної Армії. За зразкове виконання Уставу, успіхи у бойовій та політичній підготовці, широку ідеологічну роботу серед особового складу підрозділу Олійник від командування мав почесні грамоти, подяки та інші заохочення. Тож не дивно, що за рік після початку армійської служби відповідальними працівниками партійних органів та НКВС йому було запропоновано поступити на навчання на дворічні курси підготовки працівників державної безпеки. По закінченні їх П.О. Олійнику було присвоєно звання молодшого лейтенанта [26, с. 7].

У роки воєнного лихоліття П.О. Олійник перебував на керівних посадах в окремому відділі контррозвідки «СМЕРШ» МДБ СРСР. Брав участь у кровопролитних битвах з німецько-фашистськими поневолювачами.

У 1953 р. П.О. Олійника було призначено на посаду заступника начальника Управління МОГП України у Харкові [27]. Тоді у Харкові, як і в інших містах України, правоохоронні органи особливої уваги приділяли роботі серед неповнолітніх. Не допустити, щоб підлітки здійснювали злочини, вчасно подати їм допомогу, вирвати з-під впли-

ву кримінальників, поставити на правильний життєвий шлях – на це і спрямовували свої зусилля працівники міліції.

Залучаючи громадськість на боротьбу з криміналітетом, працівники міліції удосконалювали свою оперативну майстерність, вишукували нові тактичні прийоми і форми діяльності, успішно діяли оперативно-пошукові групи (ОПГ). До їх складу входили: оперативний працівник карного розшуку (старший групи), дільничний уповноважений і міліціонери, а також найбільш активні, здібні до оперативної роботи бригадмілці. Всі члени оперативної групи були у цивільному одязі. Добре знаючи багатьох злочинців в обличчя, вони затримували їх з краденим на ринках, тічках, вокзалах, стадіонах, магазинах, в трамваях, тролейбусах, кінотеатрах, на танцювальних майданчиках та в інших місцях масового скупчення людей. Самовіддана робота оперативно-пошукових груп сприяла різкому скороченню різних злочинів, у тому числі і кишенькових. У 1955 р. тільки в Харкові оперативно-пошукові групи затримали 61 кишенькового злодія [22].

У 1957 р. Петра Олександровича Олійника було призначено заступником керівника міліції Дніпропетровщини [27]. Управління МОГП України в Дніпропетровській області тоді очолював учасник Великої Вітчизняної війни, кавалер двох орденів Леніна, Червоного Прапора та Червоної Зірки, заслужений працівник НКВС Олександр Григорович Галкін [9, с. 55]. А в 1959 р. П.О. Олійник змінив його на посаді начальника УВС Дніпропетровського облвиконкому [9, с. 56].

Працюючи на Дніпропетровщині, генерал-лейтенант внутрішньої служби Олійник зробив величезний внесок в організаційне, кадрове, ідейне зміцнення органів охорони громадського порядку (з 9 грудня 1968 р. – внутрішніх справ). Під його керівництвом було розкрито кілька міжнародних резонансних кримінальних справ, на території області виявлено, затримано і ліквідовано немало вміло замаскованих, небезпечних організованих злочинних груп, заарештовано вбивць, грабіжників, наркоділків, розкрадачів соціалістичної власності. В результаті професійних профілактичних дій безліч правопорушень було попереджено. Нерідко начальник МОГП області особисто очолював групи захоплення, безпосередньо брав участь у розслідуваннях кривавих дій карних елементах у містах, районах і навіть селах Дніпропетровщини. У боротьбі з криміналітетом П.О. Олійник проявляв самовідданість, відвагу, іноді ризикуючи власним життям під час знешкодження озброєних банд.

Непримиримим був Олійник до тих працівників, які дозволяли собі грубість у спілкуванні з громадянами, займалися здирництвом, покривали злочинців, поблажливо ставилися до перекупників краденого, спекулянтів дефіцитними промтоварами, браконьєрів, шахраїв. Таких негайно звільняли з міліції, а то й віддавали під суд.

Але суворість і вимогливість у службі не заважали йому бути доброзичливим із колегами, уважним до родин загиблих працівників міліції, ветеранів органів внутрішніх справ. За допомогою Петра Олександровича багато працівників і пенсіонерів отримали свого часу ордери на квартири, завдяки чому він здобув репутацію не лише чуйного керівника, а й хазяїна свого слова.

Багато добрих справ залишив по собі на Придніпров'ї Петро Олександрович, і одна з них – ініціювання заснування Дніпропетровської спеціальної середньої школи міліції, з якої бере початок історія нашого навчального закладу.

... Криворізькі події, що відбувалися 16-17, частково 18 червня 1963 р., сколихнули громадську думку не лише в Придніпров'ї, а й в усій Україні, колишньому Союзу. Тоді, як і тепер, місто-басейн славилося своєю металургійною та землерудною промисловістю. Тут руками трударів споруджувалися гірничо-збагачувальні комбінати, зводилися нові шахти, доменні печі, підприємства легкої та харчової промисловості. Кривий Ріг був містом ударних комсомольських будов. Та не все було гаразд у регіоні у соціальному відношенні. Допускалися порушення щодо цінової політики, широкого розмаху набули хабарництво, казнокрадство, кумівство, кругова поруга. Були випадки одержання громадянами житла поза чергою. У прокуратурах, судах нерідко необґрунтовано закривали справи щодо осіб, які вчиняли карні злочини. В обстановці загального славослов'я влада не завжди об'єктивно реагувала на листи і скарги трудящих, а надсилала їм формальні відписки. Необхідно зазначити, що стихійні виступи на Криворіжжі траплялися і раніше. Найбільшим було заворушення в селищі Міровському в 1961 р. А в червні 1963 р. в місті відбувся перший масовий правозахисний робітничий рух заради справедливості, свобод, прав і гідності людини. Мітингувальники – металурги, гірники, робітники фабрик, будівельники, службовці, комсомольці, комуністи, ветерани Великої Вітчизняної війни – вимагали покарання порушників законності, віддання їх до суду з повідомленнями про це в пресі та по радіо. П. Олійник, разом з республіканськими, обласними керівниками, місцевими діячами був серед народу, в центрі подій.

Та були й інші виступи, дійсно хуліганського характеру. Коли вся криворізька міліція була мобілізована на Соцмісто, в районі майже не залишилося міліціонерів. Справжні кримінальні елементи почали грабувати магазини, перехожих, погрожували спалити кілька державних установ.

Під час криворізьких подій П.О. Олійник остаточно утвердився в думці: для посилення системи охорони правопорядку, ефективної, дієвої протидії криміналітету не допомоги треба прохати в міністра внутрішніх справ, аби прислали на Дніпропетровщину 15 чи 20 працівників міліції, а заснувати міліцейський навчальний заклад, з власним



постійним та перемінним особовим складом.

Щодо відкриття школи міліції у Петра Олександровича було чимало однодумців, серед яких слід відзначити учасника Великої Вітчизняної війни полковника міліції Григорія Омеляновича Бойка (30.09.1919-23.09.2003). Народився Г.О. Бойко в селі Копане Оріхівського району Запорізької області. У 1939 р. закінчив Бердянський вчительський інститут, працював у середній школі. Учасник бойових дій у Великій Вітчизняній, у перші місяці війни Г.О. Бойко був на передовій під час оборони Бреста, Барановичів, Луцька, Орші, Смоленська. Під Москвою був тяжко контужений. У неповних 22 роки став командиром взводу. На грамотного, ініціативного, відповідального воїна, який розбирається в картах і топографії, володіє німецькою мовою, звернуло увагу командування. Було видано наказ про термінове переведення його на роботу в штаб. День Перемоги капітан Г.О. Бойко зустрів у Берліні.

З 1947 року він працював у МОГП України у Львові, Львівській області, старшим викладачем Львівської спеціальної середньої школи міліції.

У травні 1960 року його було призначено начальником Кіровського районного відділу міліції міста Дніпропетровська. Складовою, невід'ємною частиною щоденної діяльності полковника Г.О. Бойка була агітація за відкриття середнього міліцейського навчального закладу на Придніпров'ї. Він надсилав листи, записки, власні міркування до міністерств охорони громадського порядку СРСР та УРСР, Уряду, в яких обґрунтовував, наполягав негайно, якнайшвидше створити у Дніпропетровську школу міліції, у стінах якої виховувалися б офіцерські кадри. З самого початку функціонування ДССШМ і до 1980 р. полковник Г.О. Бойко обіймав посаду заступника начальника школи міліції з навчальної частини. Відділ, який він очолював, був одним з кращих серед навчальних відділів учбових закладів Міністерства внутрішніх справ Радянського Союзу.

Ветеран праці, Великої Вітчизняної війни, органів внутрішніх справ, нашого навчального закладу, заслужений працівник МВС, інвалід війни другої групи полковник міліції Г.О. Бойко мав загальний трудовий стаж понад 60 років. Йому було вручено 35 урядових нагород, галузеві відзнаки [13; 14; 18, с. 8; 29, стени 40, 82, 91, 94, 106].

Думку дніпропетровців було підтримано на найвищому державному рівні. Оптимістично був налаштований щодо відкриття школи міліції перший секретар Дніпропетровського обкому компартії України В.В. Щербицький. Він поїхав до Москви. 18 лютого 1966 р. О.М. Косигін підписав постанову Ради Міністрів СРСР № 121-85 про створення у м. Дніпропетровську спеціальної середньої школи міліції Міністерства охорони громадського порядку Української РСР [1, с. 2].

Конкретизуючи цей важливий документ, Рада Міністрів України

28 лютого 1966 р. ухвалила постанову № 191-4 за підписом В.В. Щербицького про заснування Дніпропетровської спеціальної середньої школи міліції МОГП УРСР. На підставі постанови Уряду Міністерством охорони громадського порядку України 16 березня 1966 р. було видано наказ № 082 «Про організацію Дніпропетровської спеціальної середньої школи міліції МОГП», яким затверджувалися її штати. Наказ підписав міністр охорони громадського порядку Української РСР генерал-майор Іван Харитонович Головченко.

Отже, дата заснування міліцейського навчального закладу на Придніпров'ї – 16 березня 1966 року [1, с. 2].

Виконуючи, реалізуючи в дійсність наказ Міністерства охорони громадського порядку України № 082 від 16 березня 1966 р., начальник Управління охорони громадського порядку виконкому Дніпропетровської обласної Ради депутатів трудящих П.О. Олійник 20 квітня 1966 р. видав наказ, в якому зазначалося:

«1. Оголосити штат Дніпропетровської спеціальної середньої школи міліції згідно зі списком.

2. Відділу кадрів Управління охорони громадського порядку Дніпропетровської області (тов. Підмогильному Петру Арсентійовичу) до 1 вересня 1966 р. укомплектувати Дніпропетровську спеціальну середню школу міліції необхідною для першого року навчання кількістю керівного, викладацького, навчально-допоміжного й обслуговуючого персоналу згідно з додатком і примітками.

3. Господарському відділу (тов. Петрову Миколі Гавриловичу) забезпечити до 1 серпня цього року переобладнання і ремонт приміщень, виділених для Дніпропетровської спеціальної середньої школи міліції.

Контроль за виконанням даного наказу покласти на заступника начальника Управління охорони громадського порядку Дніпропетровської області підполковника внутрішньої служби Підмогильного П.А. Наказ і додаток розіслати за призначенням» [7 – Фонд 49 – Справа 8 – Том 1 – Інв. №1212 – Арх. № 163 – Арк. 248-257].

Наказом Міністерства охорони громадського порядку України від 17 травня 1966 р. № 111 о/с начальником Дніпропетровської спеціальної середньої школи міліції було призначено полковника міліції Василя Олексійовича Сваволю [1, с. 2; 18, с. 16]. Було кілька достойних претендентів на цю посаду, але, враховуючи великий досвід роботи у правоохоронних органах Росії, Грузії, Казахстану, в Одеській та Львівській середніх школах міліції, міцну теоретичну базу, керівником ДССШМ МОГП УРСР з числа кращих було обрано саме В.О. Сваволю. Під час призначення його начальником Дніпропетровської спеціальної середньої школи міліції вагоме добре слово про нього сказав і начальник МОГП України в Дніпропетровській області комісар міліції третього рангу П.О. Олійник.

Першочерговим завданням особисто П.О. Олійника, керівництва школи міліції на чолі зі В.О. Сваволею було формування викладацького складу. Багатьох кандидатів у вихователі курсантів керівник МОГП Дніпропетровщини знав по службі, йому були відомі їхні високі моральні, професійні якості, і він рекомендував їх на роботу в щойно створений навчальний заклад. Приймали вступні іспити в абітурієнтів, які прагнули стати курсантами Дніпропетровської школи міліції, розпочали 1 жовтня 1966 р. перший навчальний рік викладачі-наставники, педагоги, серед них Василь Олексійович Сваволя, Василь Васильович Алексеєв, Людмила Володимирівна Алексеєва, Григорій Омелянович Бойко, Сергій Павлович Буданов, Петро Денисович Виноградов, Іван Петрович Дробушевський, Олександр Федорович Євдокимов, Неоніла Олександрівна Жук, Роман Давидович Жадан, Микола Іларіонович Зубов, Маргарита Євгеніївна Завгородня, Іван Климович Кондратенко, Павло Михайлович Константинов, Борис Федорович Кобзар, Василь Павлович Костіков, Борис Михайлович Курганський, Борис Андрійович Кутковий, Віктор Павлович Кушнір, Зоя Миколаївна Лобан, Петро Микитович Ларьков, Максим Олександрович Левченко, Микола Іларіонович Лісовенко, Іван Степанович Ліщук, Альберт Сергійович Новіков, Леонід Григорович Раєвський, Пилип Гаврилович Руснак, Юрій Олександрович Сулименко, Антоніна Михайлівна Столяр, Юрій Степанович Стрижак, Микола Гаврилович Титаренко, Петро Гаврилович Третяк, Іван Павлович Чечетін, Іван Трохимович Чемеріс, Іван Степанович Чубар, Іван Григорович Шкуліпа, Герой Радянського Союзу Іван Павлович Яловий, Віктор Прокоф'євич Яблуновський та інші [29 – Стенди 10-17].

Циклів ДССШМ було чотири. Цикл соціально-економічних дисциплін очолив Іван Трохимович Чемеріс, юридичних дисциплін – Іван Степанович Чубар, спеціальних дисциплін – підполковник міліції Сергій Павлович Буданов, військово-фізичної підготовки – полковник міліції Василь Васильович Алексеєв [29 – Стенди 11-13].

Заступниками начальника Дніпропетровської спеціальної середньої школи міліції були: з навчальної частини – полковник міліції Григорій Омелянович Бойко [18, с. 8], з політичної частини – в той час майор міліції Петро Денисович Виноградов [7 – Фонд 49 – Справа 13 – Том 4 – Інв. № 1472 – Арх. № 187 – Арк. 28], зі стройової частини – полковник міліції Василь Васильович Алексеєв [18, с. 8], з господарської частини – Борис Михайлович Курганський [18, с. 8].

Більшість викладачів, вільнонайманих працівників Дніпропетровської спеціальної середньої школи міліції були учасниками бойових дій на фронтах, ветеранами Великої Вітчизняної війни, нагороджені орденами і медалями Радянського Союзу, європейських та азіатських держав.

Заснуванню школи міліції, налагодженню її життя, здійсненню ши-

рокої політичної роботи серед особового складу активно сприяло керівництво області на чолі з першим секретарем Дніпропетровського обкому Компартії України Олексієм Федосійовичем Ватченком. Питання розбудови матеріально-технічної бази ДССШМ, конкретної допомоги у покращенні умов навчання і побуту курсантів неодноразово обговорювалися на засіданнях Дніпропетровського облвиконкому під головуванням Михайла Васильовича Пашова. В організації навчального закладу брали участь керівники України, працівники Міністерства охорони громадського порядку УРСР на чолі з міністром генерал-майором І.Х. Головченком, представники партійних, радянських, комсомольських, господарських органів, підприємств Дніпропетровщини та обласного центру, колективів міліції міст і районів Придніпров'я. Та основний тягар щоденної, напруженої, невтомної роботи щодо відкриття школи міліції ліг на плечі щойно створеного педколективу ДССШМ і В.О. Сваволі, багатьох працівників МОГП України у Дніпропетровській області і П.О. Олійника. Особистий внесок начальника Міністерства охорони громадського порядку України у Дніпропетровській області комісара міліції третього рангу Петра Олександровича Олійника, першого начальника ДССШМ полковника міліції Василя Олексійовича Сваволі в заснування, становлення, подальший розвиток міліцейського навчального закладу у місті на Дніпрі важко переоцінити.

На перший курс Дніпропетровської спеціальної середньої школи міліції на очне (денне) відділення було прийнято 164 особи – сержантів, рядових органів охорони громадського порядку, демобілізованих з лав Радянської Армії, робітників, колгоспників, службовців, які мали трудовий стаж. Заочне відділення після напружених вступних змагань склали 188 осіб [18, с. 9]. Начальником першого курсу очного відділення було призначено ветерана Великої Вітчизняної війни майора міліції Миколу Іларіоновича Зубова (14 квітня 1927 – 31 січня 2011).

...М.І. Зубов народився у м. Новомосковську Дніпропетровської області. Під час війни родина Зубових понесла тяжкі втрати. Смертю героїв, відстоюючи незалежність Батьківщини, у боях з німецько-фашистськими загарбниками полягли рідні брати Миколи Іларіоновича: у 1942 р. – Олександр і Сергій, у 1944 р. – Григорій, у 1945 р., незадовго до Перемоги, – Іван.

Рано пішов на власні хліба Микола. У 1944 р. закінчив Дніпропетровське фабрично-заводське училище № 12. А потім працював горновим у доменних цехах заводу ім. Г.І. Петровського. 16 листопада 1945 р. Микола Зубов став працівником 5-го відділення Ленінського райвідділу міліції м. Дніпропетровська.

16 березня 1966 р., тобто в день заснування школи міліції, М.І. Зубова було призначено на посаду начальника першого курсу. Десять випускників його курсу стали генералами, один з них – колишній рек-

тор Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, генерал-лейтенант міліції О.В. Негодченко [28].

10 листопада 1966 р. у першокурсників та начальницько-викладацького складу Дніпропетровської спеціальної середньої школи міліції було подвійне свято: відзначення Дня радянської міліції співпало з прийняттям Присяги біля монументу Вічної Слави та врученням навчальному закладу головою облвиконкому М.В. Пашовим від Президії Верховної Ради УРСР Червоного Прапора (який донині зберігається у музеї історії Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ).

Нині покійний полковник міліції М.І. Зубов розповідав: «Добре пам'ятаю теплий осінній день, коли в урочистій обстановці, у присутності керівництва УОГП області, громадських організацій, трудових колективів мої першокурсники приймали Присягу, клялися на вірність Батьківщині, цілували Червоний прапор. Їх хвилювання передалися і мені. Ніколи не забуду цієї події. Радів, коли Присягу приймали першокурсники всіх інших начальників курсів».

У 1966 р., підкріплюючи навчання практикою, викладачі і вихованці школи міліції довели, що здатні зробити вагомий внесок у зміцнення регіональної системи охорони порядку. Так, в кінці того року начальник УОГП Дніпропетровщини П.О. Олійник за відвагу у боротьбі з карною злочинністю заохотив майора міліції М.І. Зубова та курсантів Берестовського, Карабута, Луніна, Павленка і Сушка [2, с. 2; 35].

Згідно з Постановою Ради Міністрів СРСР від 13 жовтня 1966 р. за № 828-162 Дніпропетровська спеціальна середня школа міліції була передана до Міністерства охорони громадського порядку колишнього Союзу. Наказом Міністерства від 12 грудня 1966 р. за № 123 у складі союзного Міністерства було створено Управління навчальних закладів МВС, якому підлягали всі міліцейські навчальні заклади, в тому числі й Дніпропетровська школа міліції.

Незважаючи на те, що ДССШМ було вилучено з підпорядкування Міністерству охорони громадського порядку УРСР, Уряд, керівники міліції республіки, УОГП України в Дніпропетровській області здійснювали широкі заходи щодо її становлення, подальшого розвитку її матеріальної бази. П.О. Олійник, працівники державних органів обласного центру, Амур-Нижньодніпровського району, на території якого був розташований навчальний заклад (пр. Імені газети «Правда», 97), часто бували у школі міліції, виступали перед її особовим складом, відвідували заняття курсантів, були присутніми на засіданнях курсантського самоврядування.

Перший навчальний 1966-1967 рік добігав кінця. Успішно складено заліки, іспити. Залишалася найважливіша складова навчання –

стажування, на якому першокурсники перебували з 31 липня по 27 серпня. Вони не тільки виправдали довіру своїх учителів, наставників, вихователів, але й своїм ставленням до службового обов'язку вписали славу сторінку в історію рідного навчального закладу. Про це переконливо свідчить архівний документ, в якому, зокрема, йдеться: «...72 курсанти в органах міліції Дніпропетровщини проходили стажування на посаді дільничних інспекторів міліції та інспекторів зовнішньої служби. За активну роботу з виявлення і затримання учасників карних груп з ознаками організованості, за притягнення до кримінальної відповідальності злісних хуліганів, розкрадачів державного і особистого майна, за мужність у боротьбі з небезпечними злочинницькими елементами, за змістовну громадську роботу у міліцейських колективах і серед жителів, за допомогу поза службою інвалідам війни, людям похилого віку оголошую подяки курсантам Дніпропетровської спеціальної середньої школи міліції Тарасу Васильовичу Балахонову, Миколі Андрійовичу Бендюгу, Василю Васильовичу Берестовському, Миколі Платоновичу Богомолу, Василю Миколайовичу Галайденку, Борису Івановичу Гаркуші, Олександрю Максимовичу Голику, Анатолію Івановичу Гудкову, Юрію Дмитровичу Гусеву, Григорію Гавриловичу Зануденку, Станіславу Степановичу Лісничому, Івану Вікентійовичу Петровичу, Григорію Михайловичу Савюку, Івану Іллічу Сулімі, Віталію Гордійовичу Філіпському, Миколі Григоровичу Юженкову.

Начальник Управління охорони громадського порядку виконкому Дніпропетровської обласної Ради депутатів трудящих П. Олійник. 4 вересня 1967 р.» [7 – Фонд 49 – Арх. № 175 – Арк. 169-170].

22 листопада 1967 р. о 22:30 у Жовтневий райвідділ міліції Дніпропетровська надійшло повідомлення, що в майстерні домоуправління № 2 по вул. Гопнер знайдено непритомного громадянина Л., який лежав у калюжі крові. На голові в Л. було кілька важких поранень. Його було доставлено до 10-ї міської лікарні, де він, не приходячи у свідомість, помер. На місце події разом з працівником карного розшуку Фоменком виїхав курсант першого курсу Дніпропетровської школи міліції Безхлебний. У результаті оперативно-розшукових заходів особу вбивці було встановлено. Ним виявився Г., який проживав по вул. Барнаульській. Його було затримано о 3:45 23 листопада, тобто через п'ять годин п'ятнадцять хвилин після повідомлення про злочин. Проти вбивці було порушено кримінальну справу.

Значною була роль курсантських груп, які нерідко створювались на пропозицію начальника школи міліції полковника В.О. Сваволі, у припиненні дій правопорушників. Бійці оперативних груп багато зробили для покращення громадського порядку в обласному центрі, кількох містах Дніпропетровщини. Наприклад, оперативна група по боротьбі зі спекуляцією,

шахрайством, обмірюваннями та обважуваннями ефективно і результативно діяла у Дніпродзержинську, Новомосковську, Павлограді [11].

У 1968 р. другокурсники, перебуваючи на практиці, за реальних обставин продемонстрували ті глибокі теоретичні знання, які на лекціях, семінарах, в наукових курсантських гуртках передали їм викладачі циклів, політпрацівники, начальники курсів. Виявляючи відвагу, вихованці Дніпропетровської школи міліції зробили вагомий внесок у знешкодження криміналітету.

...20 червня 1968 р. у Павлоградському районі втік з-під варти небезпечний злочинець Д. Засідки, що їх влаштовували працівники міліції і дружинники, блокування автобусних зупинок, залізничного вокзалу, рейди озброєних нарядів міліції і внутрішньої служби, перевірка підозрілих місць, постійні чергування в місцях масового скупчення людей, біля магазинів, кафе і ресторану, опитування мешканців не давали позитивного результату. Було зрозуміло, що Д., не маючи документів, необхідного одягу, харчів, піде на новий кривавий злочин.

На другий день, 21 червня, курсант Віктор Митюк, перебуваючи на практиці у Павлоградському міському відділі міліції, в районі селища Благодатне-Тернівка запримітив чоловіка, зовнішній вигляд і прикмети якого, одержані у міськвідділі міліції, збігалися. Серце Віктора забилося: неподалік від нього був розшукуваний, можливо озброєний. Такий наказу не підкориться, бо скоїв багато лиха, пролив немало крові. Виявивши винахідливість, застосувавши знання, одержані на заняттях у школі міліції, зокрема у спортивній секції, Віктор Митюк затримав утікача.

27 червня 1968 р. особовому складу Павлоградської міськміліції, а пізніше – начальницько-викладацькому складу і курсантам було оголошено наказ «Про заохочення курсанта Дніпропетровської спеціальної середньої школи міліції МОГП Віктора Васильовича Митюка» за підписом начальника МОГП області Петра Олександровича Олійника [7 – Фонд 49 – Справа 13 – Том 2 – Інв. № 1470 – Арх. № 185 – Аркуш 335].

По закінченні практики другокурсників начальник Управління охорони громадського порядку Дніпропетровського облвиконкому полковник міліції Іван Дмитрович Гладуш, який змінив на цій посаді Петра Олександровича Олійника, видав наказ, у якому, зокрема, підкреслювалося, що за час практики курсанти особисто розкрили 107 різних злочинів, затримали 182 злочинця, провели дізнання і попередні слідства за 132 кримінальними справами. Наказ було доведено до всього оперативного-начальницького складу міськрайорганів Управління охорони громадського порядку області [7 – Фонд 49 – Справа 13 – Том 2 – Інв. № 1471 – Арх. № 186 – Арк. 153-154].

У липні 1968 р. П.О. Олійника було призначено заступником міністра охорони громадського порядку Української РСР. Слід зазначити, що

він став справжнім «хрещеним батьком» для багатьох майбутніх міліцейських керівників. Відіграв П.О. Олійник неабияку роль і у професійному становленні свого колеги І.Д. Гладуша – майбутнього міністра внутрішніх справ і генерала внутрішньої служби України. Допомогавав йому, давав поради, а при переведенні в Київ рекомендував як свого наступника на посаду начальника УВС Дніпропетровської області [9, с. 57].

Невдовзі після закінчення практики курсантів у Дніпропетровській спеціальній середній школі міліції відбувся перший випуск лейтенантів міліції. Це була знаменна, визначна подія не тільки в літопису навчального закладу, а й в історії органів внутрішніх справ Дніпропетровщини, України, в житті робітників, трударів села, інтелігенції Придніпров'я. Часу, коли в краї будуть виховувати високопрофесійних юристів, чекало кілька поколінь правоохоронців. Ось прізвища викладачів, наставників, які дали пугівку в життя першим випускникам школи міліції 1968 р.: начальник навчального закладу Василь Олексійович Сваволя, Григорій Омелянович Бойко, Петро Денисович Виноградов, начальник курсу Василь Павлович Костіков, Герой Радянського Союзу Іван Павлович Яловий, Людмила Володимирівна Алексеева, Сергій Павлович Буданов, Іван Петрович Губа, Микола Іларіонович Зубов, Борис Федотович Кобзар, Павло Михайлович Константинов, Микола Олександрович Куделя, Борис Дмитрович Кулешов, Борис Михайлович Курганський, Максим Олександрович Левченко, Микола Іларіонович Лісовенко, Іван Степанович Ліщук, Микола Федорович Плохих, Леонід Григорович Раєвський, Юрій Степанович Стрижак, Микола Гаврилович Титаренко, Петро Гаврилович Третяк, Панас Панасович Хоменко, Володимир Степанович Черних, Іван Трохимович Чемеріс, Іван Степанович Чубар, Іван Григорович Шкуліпа, Віктор Прокоф'євич Яблуновський, Григорій Федорович Ягольник [43].

Як уже зазначалося, влада виділила школі міліції два поверхи гуртожитку на проспекті Імені газети «Правда», 97. Потім ДССШМ було передано ще три переобладнані поверхи. Однак усе те вважалося лише тимчасовим вирішенням питання. Незважаючи на це, викладачі і курсанти багато зробили для озеленення подвір'я, ремонту навчальних аудиторій, зміцнення матеріально-технічної бази.

У грудні 1968 р. Дніпропетровський облвиконком виділив 25000 крб. на спорудження фундаменту нової школи. Тоді ж загнали бульдозер під котлован майбутнього гуртожитку. Втім, на проектну документацію бракувало щонайменше 50000 крб. І знову, як вже неодноразово, допоміг генерал П.О. Олійник. Він уповноважив заступника начальника школи міліції полковника Г.О. Бойка зустрітися з колективом інституту «Цивільпроект», щоб знайти резерви прискорення проектної документації. Її зробили швидко, якісно і безкоштов-



но. Почалася, в зимові морози, літню спеку, проливні осінні дощі, щоденна, напружена, велика робота зі створення того чудового містечка, яке з роками утворилося за адресою: вул. Артема, 147 [2, с. 2].

Багатогранними були зв'язки колективу Дніпропетровської школи міліції з громадськістю. Ось один із прикладів. Курсант Микола Бовкун проходив практику на посаді дільничного уповноваженого в Амур-Нижньодніпровському райвідділі міліції обласного центру. Зі скаргами на порушників правопорядку до нього звернулося кілька громадян. Одна жінка прохала захистити її від образ колишнього чоловіка. Той приходив на квартиру до колишньої дружини напідпитку, бешкетував, погрожував. Штатний дільничний уповноважений молодший лейтенант міліції Віктор Андрійович Дубина і курсант-практикант Микола Гнатович Бовкун уважно розглянули скаргу громадянки, з допомогою сусідів, вуличного комітету детально розслідували антигромадські дії порушника порядку. Справу хулігана було передано до суду.

Важливе місце у практиці Миколи Бовкуна посідали зустрічі з робітниками одного з цехів Дніпропетровського заводу металургійного обладнання, що давали багато корисного для майбутньої служби. Після однієї зустрічі курсанта школи міліції з колективом цеху кілька юнаків і дівчат записалися до добровільної народної дружини.

За роз'яснення серед населення завдань органів міліції, зразкове ставлення до навчання, активну участь у суспільно-політичному житті наказом начальника Дніпропетровської школи міліції полковника міліції В.О. Сваволі курсанта Миколу Бовкуна було занесено до Дошки пошани [45].

Ось ще факт, який переконливо свідчить про тісні зв'язки колективу ДССШМ із життям сіл. Часто офіцерів і курсантів можна було зустріти на збиранні пізніх сільськогосподарських культур на полях колгоспів та радгоспів Дніпропетровщини, інших областей України. Колективи художньої самодіяльності сіл, райцентрів нерідко були жаданими гостями у школі міліції. У свою чергу, агітбригади міліцейського навчального закладу виступали зі своїми програмами у багатьох районах Придніпров'я.

Шляхом до радгоспу «Зоря» йде машина з надписом «Міліція». Але машина ця – не «оперативна». Чути бадьорі пісні, веселу музику – то в кінці серпня 1969 р. їде на гастролі Дніпропетровщиною колектив художньої самодіяльності Дніпропетровської спеціальної середньої школи міліції.

Агітбригада виступала зі своєю програмою в радгоспах «Зоря», «Маївка», «Петриківський», в кількох колгоспах, на ударній комсомольській будові – Фрунзенській зрошувальній системі. З інтересом сприймали слухачі музично-літературні композиції, пісні українських та російських авторів, показові виступи спортсменів. Запам'яталися сати-

ричні куплети у виконанні курсантів Артющенко та Галушки. Але не тільки за цікаву програму одержували подяки члени бригади. У вільний від виступів час курсанти допомагали збирати цукрові буряки, городні культури, яблука, груші, сливи. А ті учасники художньої самодіяльності, хто мали професії електрика, слюсаря, тракториста, водія чи будівельника, надавали допомогу по господарству. Жителі колгоспів і радгоспів гаряче дякували за це майбутнім офіцерам міліції [25].

Як і в кожному міліцейському підрозділі, навчальному закладі системи МВС, в особового складу Дніпропетровської спеціальної середньої школи міліції у великій пошані був спорт. Про це свідчать численні кубки, призи, грамоти, які знаходяться у музеї історії Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.

Ось архівний документ, який свідчить, що військовому вишколу, бойовій підготовці, спортивно-масовій роботі, фізичному гартуванню у ДССШМ приділялася велика увага. 17 квітня 1973 р. за досягнення у змаганнях з різних видів спорту на першість навчальних закладів МВС СРСР, Дніпропетровщини, України, Радянського Союзу, за те, що фізичною культурою було охоплено весь особовий склад ДССШМ, керівництвом УВС Дніпропетровського облвиконкому було вручено Почесну грамоту начальнику школи міліції полковнику міліції Василю Олексійовичу Сваволі, оголошено подяку курсанту, майстру спорту з важкої атлетики Сергію Миколайовичу Громницькому [7 – Фонд 49 – Справа 13 – Том 2 – Інв. № 2320 – Арх. № 233 – Арк. 15-17].

Генерал внутрішньої служби П.О. Олійник радів за успіхи Дніпропетровської спеціальної школи міліції. Він був щасливий, бо стояв у джерел, витоків міліцейського навчального закладу на Придніпров'ї.

У березні 1978 р. П.О. Олійник був призначений на посаду першого заступника міністра внутрішніх справ України [27], а з листопада 1978 р. – працював у Москві заступником міністра внутрішніх справ Радянського Союзу. Користувався великим авторитетом серед колег. До 60-річчя з дня народження йому було присвоєно почесне звання Заслуженого юриста РРФСР. У відставку пішов у 1986 р. у званні генерал-полковника внутрішньої служби [26, с. 4; 9, с. 56].

П.О. Олійник був людиною високої загальної та професійної культури. У 1955 р. закінчив Харківський юридичний інститут (нині – Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»). Був удостоєний наукового ступеня кандидата юридичних наук. Петро Олександрович мав успіхи і на літературній ниві. У 1980 р. з-під його пера вийшла повість «Вартові спокою» (Київ, видавництво «Радянська школа»). В ній автор тепло розповідає про рідний Київ (с. 119-122).

...З 1967 по 1981 рр. на циклі спеціальних дисциплін Дніпропетровської спеціальної середньої школи міліції працював старшим ви-

кладачем підполковник міліції Борис Дмитрович Кулешов (5 травня 1927 – 11 листопада 1981). Інтелігентний, талановитий вихователь юристів-спеціалістів, офіцерів міліції, мужній правоохоронець-розшуковець Кулешов у повоєнні роки не раз дивився смерті в обличчя під час ліквідації озброєних банд, які склалися з колишніх поліцаїв, військових дезертирів, рецидивістів, а пізніше – при знешкодженні карних груп з ознаками організованості.

Батько Бориса Кулешова Дмитро Пилипович з перших днів влади Рад працював в органах державної безпеки. З 1940 р. до початку липня 1942 р. був слідчим райпрокуратури у місті Ново-Айдар Луганської області; у вересні 1942 р. після жорстоких катувань був страчений гестапівцями.

Життя двадцятичотирьохрічного молодшого брата Бориса Анатолія обірвалося при затриманні особливо небезпечного бандита у селищі Юр'ївці Луганської області. Посмертно старшого лейтенанта міліції Анатолія Дмитровича Кулешова нагороджено орденом Червоної Зірки. У Юр'ївці його іменем названо вулицю [4].

Петро Олександрович екземпляр книги «Вартові спокою» надіслав Кулешову, написавши на обкладинці: «Передати Борису Дмитровичу від П. Олійника».

Працюючи у Харкові, Дніпропетровську, Києві, Москві, Петро Олександрович весь час линув думками до рідного Лебедина. Після виходу на пенсію довго жив у місті свого дитинства, залишивши на малій батьківщині багато власноруч посаджених дерев.

А ще Петро Олександрович був люблячим батьком і дідусем. По собі він залишив дітей Людмилу, Тетяну і Володимира, прийомного сина Леоніда – зведеного брата Людмили, онучок Ганну, Ірину, Надію, ще одну Ганну й онука Петра, названого на честь дідуся, правнучок Настю і Люду.

В останні роки життя П.О. Олійник дуже хворів. Як пише у «Спогадах про батька» Людмила Петрівна, батько переніс два інсульти. 5 січня 1996 р. вірний син українського народу Петро Олександрович Олійник пішов з життя. З усіма почеснями його було поховано у Москві.

Самовіддана праця, бойовий шлях Петра Олександровича Олійника відзначені багатьма урядовими нагородами колишнього Радянського Союзу, серед яких орден Червоного Прапора, ордени Вітчизняної війни I та II ступенів, орден Трудового Червоного прапора, орден Жовтневої революції, два ордени Червоної Зірки, медалі «За відвагу», «За бойові заслуги», «За взяття Відня», «За взяття Берліна», «За звільнення Белграда», пам'ятні та ювілейні медалі [27].

#### *Бібліографічні посилання*

1. Абросимова Н. С. Три вимоги часу. Школа ... у кишені / Абросимова Н. С. // Правознавець: газета Дніпропетровського юридичного інституту МВС України. – 2001. – 16 березня.

2. Абросимова Н. С. Три вимоги часу. Будуємо – отже розвиваємось / Абросимова Н. С. // Правознавець. – 2001. – 16 березня.
3. Абросимова Н. С. Три вимоги часу. Слава минулих літ зобов'язує до стрімкого зростання / Абросимова Н. С. // Правознавець. – 2001. – 16 березня.
4. Алтуєв В. М. Родина правоохоронців Кулешових / Алтуєв В. М. // Правознавець : газета Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2006. – № 9 (84). – Грудень.
5. Алтуєв В. М. Перший керівник навчального закладу. До 95-річчя з дня народження Василя Олексійовича Сваволі (1913-1984) / Алтуєв В. М. // Правознавець Придніпров'я: газета Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2008. – № 3 (10). – Березень. – С. 12-13.
6. Алтуєв В. М. Він був першим. До 95-річчя з дня народження заслуженого працівника МВС начальника Дніпропетровської спеціальної середньої школи міліції полковника міліції Василя Сваволі (1913-1984) / Алтуєв В. М. // Міліція України : щомісячний інформаційно-популярний та науково-практичний ілюстрований журнал МВС України. – 2011. – № 4. – С. 12-13.
7. Архівне управління інформаційних технологій при ГУМВС України у Дніпропетровській області.
8. Бабіч В. М. Слово – ветеранам / Бабіч В. М. // Правознавець : газета Юридичної академії Міністерства внутрішніх справ. – 2003. – № 3-4 (23-24). – 15 березня.
9. Біографія мужності. Міліція Дніпропетровщини: історія і сучасність / Мілованов В. А. (кер. авт. колект.). – Д., 1999.
10. Бойко Г. О. Наймолодша в країні / Бойко Г. О. // Прапор юності. Газета ЦК ЛКСМУ по Дніпропетровській області. – 1970. – 14 липня.
11. Бойко Г. Е. О подготовке кадров для органов внутренних дел и некоторые вопросы использования научно-технических средств в оперативно-следственной работе : доклад на научно-практической конференции педагогического коллектива Днепропетровской специальной средней школы милиции (рукопись) / Бойко Г. Е. – Д., 1971. – С. 4 // Фонд полковника міліції Григорія Омеляновича Бойка (знаходиться в музеї історії Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ).
12. Бойко Г. Е. Сообщение на учебно-методическом заседании командно-преподавательского состава Днепропетровской специальной средней школы милиции 25 сентября 1973 года «Об изучении педагогического опыта начальника цикла юридических дисциплин Ивана Степановича Чубаря». – С. 1-3, 5-8 (рукопись) / Бойко Г. Е. // Фонд полковника міліції Григорія Омеляновича Бойка (знаходиться в музеї історії Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ).
13. Бондар П. Мгновения и зрелость. Кировскому райотделу – 40 лет / Бондар П. // Милицейский вестник. Газета Управления МВД Украины в Днепропетровской области. – 1988. – № 15-16.
14. Василенко Ф. Улыбка Победы (О полковнике милиции Григории Емельяновиче Бойко) / Василенко Ф. // Милицейский вестник. – 1999. – № 11-12.
15. Великий рядовой (О полковнике милиции Василии Павловиче Костикове) // Днепропетровская правда. Газета Днепропетровского обкома Компартии Украины и областного Совета народных депутатов. – 1982. – 9 мая.
16. Державний архів Дніпропетровської області.
17. Днепропетровская специальная. 20 лет. ДССШМ МВД ССР. Буклет. – Д., 1986.
18. Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ (1966-2006): Науково-публіцистичне видання / Негодченко О. В. (голова редкол.). – Д., 2006.
19. Зайченко Г. А. Днепропетровскому училищу милиции МВД Украины – 30 лет / Зайченко Г. А. // Милицейский вестник. – 1996. – № 3-4.
20. Зайченко Г. А. В тридцать лет приходит зрелость / Зайченко Г. А. // Наше місто. Дніпропетровська міська газета. – 1996. – 15 березня.
21. Зубов М. І. 25 років потому / Зубов М. І. // Правознавець. – 2003. – Липень.
22. Из истории милиции Советской Украины / Михайленко П.П. (рук. авт. колект.). – К., 1965. – С. 229.
23. Історія міст і сіл Української РСР. Сумська область. – К., 1973.

24. Каракаш П. Поєдинок (Про підполковника міліції Олександра Федоровича Євдокимова) / Каракаш П. // Зоря. Газета Дніпропетровського обкому Компартії України та обласної Ради народних депутатів. – 1965. – 3 листопада.
25. Колчина Н. Міліція співає / Колчина Н. // Зоря. – 1969. – 2 вересня.
26. Кохан Л. П. Спогади про батька Петра Олександровича Олійника (14 машинописних сторінок) / Кохан Л. П. – Д., 2011.
27. Міліція України. Історичний нарис. Портрети. Події / Смирнов Ю. О. (голова ред. ради). – К., 2002. – С. 394.
28. Мітюхін Г. К., Алтуєв В. М., Федоренко О. С. «Курсовий батько» виховав ректора та десять генералів (про підполковника міліції Миколу Іларіоновича Зубова) / Мітюхін Г. К., Алтуєв В. М., Федоренко О. С. // Правознавець Придніпров'я. – 2007. – № 1. – Травень.
29. Музей історії Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.
30. Народний музей історії та бойової слави міліції Дніпропетровської області. Фотографії, на яких відображено діяльність П.О. Олійника в різні роки життя.
31. Негодченко А. В. Полку юристов прибудет / Негодченко А. В. // Газета «Собор» (інформаційний тижневик регіонального самоврядування. Місто Дніпропетровськ). – 1997. – 18 грудня.
32. Негодченко О. В. У творчому зростанні / Негодченко О. В. // Міліція України. – 1999. – № 1-2. – С. 10-11.
33. Негодченко О. В. Тут навчаються Шерлоки Холмси (33 роки навчальному закладу міліції в Дніпропетровську) / Негодченко О. В. // Вісті Придніпров'я. Обласна суспільно-політична газета. – 1999. – 19 березня.
34. Негодченко О. В. Тут гартують кадри МВС / Негодченко О. В. // Технополіс. – 1999. – № 4. – С. 34-35.
35. Обов'язок та честь. 85-річчю Катеринославської-Дніпропетровської міліції присвячується / Завідонов Д. Є. (керівн. авт. колект.) – Д., 2002. – С. 155.
36. Олійник П. О. Вартові спокою. Повість / Олійник П. О. – К., 1980.
37. Паспорт середнього спеціального заведення. Паспорт Днепропетровской специальной средней школы милиции (Знаходиться в музеї історії Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ).
38. Путов А. В. Спасибо вам, ветераны! / Путов А.В. // Милицейский вестник. – 1991. – № 3-4.
39. Редколлегия. Школе милиции – 25 // Милицейский вестник. – 1991. – № 2.
40. Сваюля В. А. Днепропетровская милицейская / Сваюля В. А. // Днепропетровская правда. – 1969. – 2 августа.
41. Смирнов Ю. А. Подвиг героев бессмертен (О Герое Советского Союза, Почетном гражданине Днепропетровска Иване Павловиче Яловом) / Смирнов Ю. А. // Милицейский вестник. – 1998. – № 9-10.
42. Указ Президії Верховної Ради УРСР від 9 грудня 1968 р. «Про перейменування Міністерства охорони громадського порядку Української РСР в Міністерство внутрішніх справ Української РСР» // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1968. – № 51. – С. 119.
43. Фотоальбом «МООП ССРСР. Днепропетровская специальная средняя школа милиции. Первый выпуск юристов. 1966-1968» (Знаходиться в музеї історії Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ).
44. Чабан М. Курсанти / Чабан М. // Україна. Громадсько-політичний, літературно-художній ілюстрований журнал. – К., 1970. – № 22 (698). – 31 травня. – С. 8-9.
45. Шувалов В. Курсант школи милиции / Шувалов В. // Днепропетровская правда. – 1969. – 24 апреля.

*Надійшла до редакції 14.12.2011*

## НАУКОВЕ ЖИТТЯ

### *РЕЦЕНЗІЇ*

#### РЕЦЕНЗІЯ

#### **на монографію О.Г. Комісарова "Теорія і практика інформатизації в системі охорони громадського порядку" (Дніпропетровськ, 2011)**

Актуальність рецензованої монографії не викликає сумніву, оскільки останнім часом дослідження проблем розбудови інформаційного суспільства та його складових значною мірою привертають увагу вчених і практиків, що викликано, як слушно зазначає автор, необхідністю теоретичного і практичного вивчення проблемних питань, пов'язаних з оптимізацією вітчизняного підходу до адміністративно-правового забезпечення реалізації інформаційних прав і свобод громадян. Разом із тим наукова розробка теорії і практики інформатизації в системі охорони громадського порядку залишається важливим елементом наукового забезпечення адміністративної реформи в Україні загалом та таких її складових, як реформування правоохоронних органів, проведення територіальної реформи, збільшення ролі місцевого самоврядування в управлінні державою та делегування йому питань забезпечення правопорядку на місцях.

Монографія є спробою широкого наукового дослідження адміністративно-правових засад інформатизації в системі охорони громадського порядку, визначення й аналізу можливих рішень починаючи з тих, що передували розробці та публікації К. Шенноном основ теорії інформації.

Аналіз роботи вказує на наукове спрямування дослідження, здобутками якого стали тлумачення інформатизації в системі охорони громадського порядку як автономного соціально-правового явища в структурі інформатизації держави та важливої підсистеми у системі розробки та реалізації національної електронної стратегії. До того ж піднята у запропонованій монографії тема не була предметом спеціального дослідження, незважаючи на рішення, прийняті на Всесвітніх зустрічах на вищому рівні з питань інформаційного суспільства, хоча багато які з її питань ставилися у Національній програмі інформатизації та певною мірою знаходили своє вирішення з урахуванням тогочасної соціально-економічної ситуації та змісту державної політики.

Звертає на себе увагу й той факт, що автор у роботі досліджує

проблеми механізму адміністративно-правового регулювання інформатизації з урахуванням завдань та функцій з охорони громадського порядку, визначених чинним законодавством для основних її суб'єктів, у першу чергу органів внутрішніх справ. Такий підхід вказує на необхідність вирішення багатьох проблем і колізійних положень сучасного законодавства, що, з одного боку, дозволило би подолати труднощі під час встановлення різноманітних адміністративних обмежень та режимів інформаційної діяльності, а з іншого – більш повно та адекватно забезпечити безпеку і правопорядок, охорону прав і свобод людини. З огляду на це представлена на рецензування монографія є важливою та своєчасною.

Незважаючи на низку праць, що стосуються окремих питань процесу інформатизації, можна стверджувати, що окремого фундаментального дослідження інформатизації в системі охорони громадського порядку в Україні на монографічному рівні не проводилося. Загальна проблематика розкривається автором у нерозривній діалектичній єдності її головних аспектів та складових частин – теоретико-методологічного та адміністративно-правового. При цьому автор, переконливо обґрунтовуючи актуальність теми, науково виважено встановив межі дослідження, здійснив детальне й аргументоване його співвідношення з доктринальними положеннями адміністративного та інформаційного права, викладеними в основних публікаціях з даної теми, навів розлогій аналіз спеціальної літератури, що засвідчує глибокі знання з даної проблематики та достатнє володіння методами наукового дослідження.

У цілому видання розраховано на широкий загал читачів, які досліджують проблемні питання адміністративної діяльності та інформаційного права. Матеріал викладено доступно, що дозволяє актуалізувати наявні знання, отримати та закріпити нові, а також зорієнтуватися в розмаїтті наукових поглядів щодо основних процесів розбудови інформаційного простору та реалізації інформаційних прав і свобод.

Не викликає заперечення й структура роботи, яка побудована таким чином, щоб найповніше дослідити всі важливі аспекти означеної теми. На нашу думку, автор повністю впорався з поставленими завданнями дослідження. Зокрема, досить вдало досліджено державну політику інформатизації; розкрито теоретико-методологічні засади інформатизації системи охорони громадського порядку в Україні; охарактеризовано особливості реалізації влади в державному управлінні інформатизацією.

У монографії запропоновано вирішення низки проблемних теоретичних питань, які мають не лише наукове, але і практичне значення для вдосконалення правового регулювання системи охорони громадського порядку, що є особливо важливим для доопрацювання Конце-

пції реформування МВС України та прийняття низки законів, що мають забезпечити появу в Україні сучасного правоохоронного відомства європейського зразка.

Слід зазначити, що позиція автора у викладенні основних положень є виваженою, продуманою, з наведенням дефініцій основних понять, які вживаються, а висновки – теоретично обґрунтованими і переконливими. Роботу вирізняє багата наукова лексика, глибокий, вдумливий аналіз точок зору, явищ, подій, фактів щодо адміністративно-правових засад інформатизації та організації охорони громадського порядку у сучасному українському суспільстві.

Разом з тим, як і кожна значна наукова праця, рецензована монографія має суперечливі положення, проте всі вони носять приватний дискусійний характер і не впливають на загальне позитивне враження від роботи. У цілому ж рецензована праця як фундаментальне наукове дослідження, що є результатом плідного творчого пошуку автора, заслуговує на високу оцінку. Вона становить значний науковий і практичний інтерес для фахівців у сфері інформаційного забезпечення безпеки і правопорядку, охорони та захисту прав і свобод людини, а також усіх тих, хто цікавиться актуальними проблемами цих сфер науки і практики.

*Доктор юридичних наук, професор,  
проректор Класичного приватного університету  
з науково-педагогічної роботи та міжнародних зв'язків  
**С.В. Петков***



## ЗАХИСТ ДИСЕРТАЦІЙ

29-30 березня 2012 р. на засіданнях спеціалізованої вченої ради Д 08.727.02 Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ захистили дисертації на здобуття наукового ступеня *кандидата юридичних наук* науково-педагогічні працівники університету:

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

**Буцкіна Віта Петрівна**, ад'юнкт кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності ОВС – **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ДІЯЛЬНІСТЬ МІЛІЦІЇ ЩОДО ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ І БЕЗПЕКИ В АЕРОПОРТАХ.**

*Науковий керівник* – кандидат юридичних наук **Блінова Ганна Олександрівна**, провідний науковий співробітник наукової лабораторії проблем громадської безпеки та правопорядку Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. *Офіційні опоненти*: доктор юридичних наук, професор **Кузьменко Оксана Володимирівна** – начальник кафедри адміністративного права та процесу Національної академії внутрішніх справ; кандидат юридичних наук, доцент **Соколенко Ольга Леонідівна** – завідувач кафедри адміністративного та кримінального права Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара.



**Чаплинська Юлія Анатоліївна**, викладач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності ОВС – **АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА САМОУПРАВСТВО.**

*Науковий керівник* – кандидат юридичних наук, доцент **Заброда Дмитро Григорович**, перший проректор з навчально-методичної та наукової роботи Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. *Офіційні опоненти*: доктор юридичних наук, старший науковий співробітник **Мельник Роман Сергійович** – професор кафедри адміністративного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка; кандидат юридичних наук, доцент **Галай Андрій Олександрович** – начальник кафедри громадської безпеки Національної академії внутрішніх справ.



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



**Рогальська Вікторія Вікторівна**, викладач кафедри кримінального процесу – *ЗМАГАЛЬНІСТЬ У ДОСУДОВОМУ ПРОВАДЖЕННІ (ЗА МАТЕРІАЛАМИ ДІЯЛЬНОСТІ СЛІДЧИХ ПІДРОЗДІЛІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ)*.

*Науковий керівник* – доктор юридичних наук, професор **Лобойко Леонід Миколайович**, професор кафедри кримінального процесу Донецького юридичного інституту МВС України. *Офіційні опоненти*: доктор юридичних наук, професор **Попелюшко Василь Олександрович** – директор Інституту права ім. І. Малиновського Національного університету «Острозька академія»; кандидат юридичних наук, доцент **Янович Юрій Павлович** – доцент кафедри кримінального процесу та криміналістики Харківського національного університету внутрішніх справ.



**Сачко Олександр Васильович**, викладач кафедри кримінально-правових дисциплін – *БЕЗПОСЕРЕДНЄ ВИЯВЛЕННЯ ТА ДОСЛІДЧА ПЕРЕВІРКА ФАКТІВ НЕЗАКОННОГО ОБІГУ НАРКОТИЧНИХ ЗАСОБІВ*.

*Науковий керівник* – доктор юридичних наук, доцент **Тертишник Володимир Митрофанович**, завідувач кафедри кримінально-правових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. *Офіційні опоненти*: доктор юридичних наук, професор **Лук'янчиков Євген Дмитрович** – професор кафедри інформаційного та підприємницького права Національного технічного університету України «КПІ»; кандидат юридичних наук, доцент **Письменний Дмитро Петрович** – професор кафедри кримінального процесу Національної академії внутрішніх справ.

*Редакційна колегія «Наукового вісника...», науково-педагогічний колектив Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ вітають своїх колег Буцикіну В.П., Рогальську В.В., Сачка О.В. та Чаплинську Ю.А. з успішним захистом дисертації та бажають успіхів у професійній діяльності.*

## ПРИСВОЄННЯ ВЧЕНИХ ЗВАНЬ



Рішенням Атестаційної колегії Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 29 березня 2012 р. (протокол № 3/01-п) ректору Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, доктору юридичних наук **Алфьорову Сергію Миколайовичу** присвоєно вчене звання **професора кафедри кримінально-правових дисциплін**.

С.М. Алфьоров – учений у галузі кримінології та адміністративного права. У 2003 р. захистив дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за темою «Діяльність органів внутрішніх справ по протидії злочинності у курортних регіонах (кримінологічне дослідження на матеріалах Запорізької області)», у 2011 р. – на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за темою «Адміністративно-правовий механізм протидії корупції в органах внутрішніх справ». Вчене звання доцента присвоєно у 2003 р.



Підготував 7 кандидатів юридичних наук. Голова спеціалізованої вченої ради Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ із захисту дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора та кандидата юридичних наук. Очолює редакційну колегію збірника наукових праць «Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ».

Автор та співавтор понад 80 праць, зокрема монографій «Адміністративно-правова діяльність щодо протидії корупції в органах внутрішніх справ» (2011), «Кримінальна відповідальність за погрози застосування фізичного насильства» (2011).

Заслужений юрист України (2007). Депутат Запорізької обласної ради. Член Національної спілки журналістів України. Очолює Запорізьку секцію Українського відділення Міжнародної поліцейської асоціації.

Нагороджений Почесною грамотою Верховної Ради України, орденом Богдана Хмельницького III ступеня та багатьма відзнаками МВС України.

*Редакційна колегія «Наукового вісника...», науково-педагогічний колектив Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ щиро вітають Сергія Миколайовича із присвоєнням вченого звання професора та бажають подальших успіхів у науковій діяльності.*

**НОВІ ВИДАННЯ**

У IV кварталі 2011 р. – I кварталі 2012 р. науковцями Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ видано друком:



Кривий А.О. Адміністративно-правова діяльність чергової служби органів внутрішніх справ : монограф.. – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2012. – 260 с.

Матеріали міжвузівської науково-практичної конференції „Проблеми комплексного підходу до вивчення термінологічної лексики у спеціалізованому вищому навчальному закладі (термінологічне словотворення)” (Дніпропетровськ, 11 квітня 2012 р.). – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2012. – 200 с.

Пиріг І. В. Теоретичні основи експертної діяльності органів внутрішніх справ : монограф. – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ ; Ліра ЛТД, 2011. – 312 с.

Право і суспільство : науковий журнал. – 2012. – № 1.

Статіва І. І. Початковий етап досудового провадження в сучасному кримінальному процесі: український і західний контексти : [монографія] ; за наук. ред. канд. юрид. наук, доц. В. П. Гмирка. – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2012. – 248 с.

**ДОВІДКА ПРО АВТОРІВ**

**Алтуєв Віктор Миколайович** – кандидат історичних наук (м. Дніпропетровськ)

**Алфьоров Сергій Миколайович** – ректор Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, доцент, заслужений юрист України

**Антипов Владислав Володимирович** – доцент кафедри кримінального права, кримінального процесу і криміналістики Національного університету державної податкової служби України, кандидат юридичних наук

**Антонов Денис Костянтинович** – здобувач кафедри оперативно-розшукової діяльності Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

**Басиста Ірина Володимирівна** – професор кафедри кримінального процесу та криміналістики Львівського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент

**Белінський Юрій Євгенович** – здобувач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності ОВС Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

**Бойко Дмитро Дмитрович** – здобувач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності ОВС Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

**Бондар Олександр Сергійович** – здобувач кафедри цивільного права та процесу Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

**Боняк Валентина Олексіївна** – начальник кафедри конституційного та міжнародного права Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент

**Будзієвський Максим Юрійович** – доцент кафедри криміналістики, судової медицини та психіатрії Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент

**Булат Євгенія Анатоліївна** – доцент кафедри трудового та аграрного права Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук

**Буткевич Сергій Анатолійович** – начальник факультету міліції громадської безпеки Одеського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник

**Венедіктов Сергій Валентинович** – доцент кафедри державно-правових дисциплін Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна, кандидат юридичних наук

**Вишневецький Кирило Валерійович** – доктор юридичних наук, доцент (Краснодарський університет МВС Росії)

**Гуржій Тарас Олександрович** – доктор юридичних наук, старший науковий співробітник (Київський національний торговельно-економічний університет)

**Гуцуляк Микола Ярославович** – доцент кафедри кримінального права та кримінології Львівського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук

**Деревягін Олександр Олексійович** - викладач кафедри оперативно-розшукової діяльності Донецького юридичного інституту МВС України, кандидат юридичних наук

**Доненко Валерій Вікторович** – професор кафедри загальноправових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент

**Дячкін Олександр Петрович** – доцент кафедри кримінально-правових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук

**Журавльов Дмитро Володимирович** – заступник директора департаменту нотаріату, фінансового моніторингу юридичних послуг та реєстрації адвокатських об'єднань Міністерства юстиції України, кандидат юридичних наук, доцент

**Завгородній Віталій Анатолійович** – старший викладач кафедри конституційного та міжнародного права Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук

**Заворотченко Тетяна Миколаївна** – доцент кафедри теорії та історії держави і права й конституційного права Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара

**Золотухіна Лілія Олександрівна** – доцент кафедри трудового та аграрного права Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук

**Іванова Марина Іллівна** – доцент кафедри менеджменту Національного гірничого університету, кандидат економічних наук

**Казначєєв Дмитро Георгійович** – доцент кафедри оперативно-розшукової діяльності Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук

**Калашник Марина Володимирівна** – доцент кафедри адміністративної діяльності ОВС Харківського національного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук

**Карнаухов Олександр В'ячеславович** – доцент кафедри кримінально-правових дисциплін Академії митної служби України, кандидат юридичних наук

**Карпенко Роман Валерійович** – студент Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

**Кеню Юлія Василівна** – студентка Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

**Клочко Анатолій Миколайович** – проректор з економічних питань та ресурсного забезпечення Харківського національного університету внутрішніх справ

**Коваленко Андрій Васильович** – викладач кафедри цивільного права

та процесу Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

**Ковальчук Віктор Павлович** – начальник інституту післядипломної освіти та заочного навчання Львівського державного університету внутрішніх справ

**Комісаров Олександр Геннадійович** – начальник кафедри тактико-спеціальної підготовки Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент

**Куракін Олександр Миколайович** – начальник кафедри теорії держави і права Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук

**Легеза Юлія Олександрівна** – доцент кафедри трудового та аграрного права Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук

**Легка Оксана Володимирівна** – доцент кафедри теорії держави і права Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук

**Лефтеров Лев Васильович** – здобувач кафедри господарського та екологічного права Донецького юридичного інституту МВС України

**Лісний Дмитро В'ячеславович** – заступник начальника факультету заочного навчання працівників ОВС Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук

**Мислива Оксана Олегівна** – старший викладач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності ОВС Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук

**Міщенко Ліна Володимирівна** – здобувач кафедри правового забезпечення господарської діяльності Харківський національний університет внутрішніх справ

**Мовчан Анастасія Олегівна** – доцент кафедри цивільно-правових та господарсько-правових дисциплін Кримського юридичного інституту Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

**Обшалов Сергій Володимирович** – професор кафедри оперативно-розшукової діяльності Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент

**Окіпнюк Володимир Тарасович** – заступник завідувача кафедри теорії та історії держави і права Національної академії Служби безпеки України

**Онишко Оксана Богданівна** – доцент кафедри конституційного та міжнародного права Львівського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук

**Острах Маргарита Борисівна** – здобувач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності ОВС Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

**Пестрецов Михайло Олексійович** – ад'юнкт кафедри оперативно-розшукової діяльності Національної академії внутрішніх справ

**Петренко Олег Артурович** – доцент кафедри тактико-спеціальної підготовки Дніпропетровського державного університету внутрішніх

справ, кандидат юридичних наук

**Підюков Петро Павлович** – начальник Науково-методичного центру навчальних закладів МВС, доктор юридичних наук, доцент, заслужений юрист України

**Плутницька Катерина Миколаївна** – аспірант Запорізького національного університету

**Прилуцька Марина Олександрівна** – начальник управління державної виконавчої служби Головного управління юстиції у Луганській області

**Примаченко Віталій Федорович** – начальник кафедри кримінального права та кримінології Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук

**Присяжнюк Анатолій Йосипович** – кандидат юридичних наук (Харківський національний університет внутрішніх справ)

**Рудий Назар Ярославович** – доцент кафедри теорії та історії держави та права Львівського державного університету внутрішніх справ

**Руднєва Олександра Миколаївна** – завідувач відділу державної правової політики Національного інституту стратегічних досліджень, доктор юридичних наук, доцент, заслужений юрист України

**Самбор Микола Анатолійович** – заступник начальника штабу Прилуцького міскрайвідділу УМВС України в Чернігівській області, кандидат юридичних наук

**Санакоев Дмитро Борисович** – старший викладач кафедри оперативно-розшукової діяльності Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук

**Семенець Роман Миколайович** – здобувач кафедри економіко-правових дисциплін Національної академії внутрішніх справ

**Сердюк Ігор Анатолійович** – доцент кафедри теорії держави і права Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент

**Сироватка С.С.** – здобувач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності ОВС Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

**Смєсова Вікторія Леонідівна** – доцент кафедри економічної теорії та правознавства Дніпропетровського державного хіміко-технологічного університету, кандидат економічних наук

**Соколкін Віталій Львович** – здобувач кафедри оперативно-розшукової діяльності Харківського національного університету внутрішніх справ

**Степакова Наталія Миколаївна** – викладач кафедри цивільно-правових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

**Талдикін Олександр Васильович** – доцент кафедри теорії держави і права Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент



**Теремецький Владислав Іванович** – доцент кафедри цивільно-правових дисциплін Харківського національного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук

**Тищенкова Ірина Олександрівна** – старший викладач кафедри цивільно-правових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

**Трофименко С.В.** – кандидат юридичних наук, (Краснодарський університет МВС Росії)

**Уварова Наталя Володимирівна** – ад'юнкт кафедри кримінального права та кримінології Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

**Федосова Олена Валеріївна** – старший науковий співробітник відділу організації наукової роботи Харківського національного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук

**Царенко Володимир Іванович** – заступник начальника кафедри теорії та історії держави і права Національної академії Державної прикордонної служби України імені Б. Хмельницького, кандидат юридичних наук, доцент

**Цимбалюк Михайло Михайлович** – ректор Львівського державного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, доцент, заслужений юрист України

**Чаку Євген Васильович** – суддя Київського апеляційного адміністративного суду

**Черевач Ольга Миколаївна** – здобувач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності ОВС Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

**Чорноус Юлія Миколаївна** – докторант Національної академії внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент

**Шалгунова Світлана Аполлінаріївна** – професор кафедри кримінального права та кримінології Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент

**Шелухін Олександр Миколайович** – здобувач кафедри господарського та екологічного права Донецького юридичного інституту МВС України

**Шендрик Владислав Володимирович** – начальник кафедри оперативно-розшукової діяльності Харківського національного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник

**Шинкаренко Інна Олександрівна** – доцент кафедри оперативно-розшукової діяльності Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат психологічних наук

**З М І С Т****АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ  
ТА ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ****С.М. Алфьоров**

Процесуальне становище свідка у справах про корупційні  
правопорушення: адміністративно-правовий аспект ..... 3

**Т.О. Гуржій**

Адміністративно-правова охорона безпеки дорожнього руху ..... 11

**П.П. Підюков**

Актуальні проблеми декриміналізації злочинів та досудового  
провадження в справах про кримінальні проступки ..... 19

**О.М. Руднєва**

Міжнародні стандарти економічних та соціальних прав людини ..... 26

**В.В. Доненко**

До питання становлення публічного адміністрування  
у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху..... 33

**А.М. Клочко**

Поняття та зміст кадрового забезпечення  
органів внутрішніх справ України ..... 42

**ТЕОРЕТИКО-ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВИ ТА ПРАВА.  
ПИТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА****М.М. Цимбалюк**

Нормативне закріплення прав людини як гуманістичної цінності ..... 52

**В.О. Боняк**

Щодо відповідності проекту Кримінального процесуального  
кодексу України Основному закону держави ..... 61

**Т.М. Заворотченко**

Виборче законодавство та право на референдум:  
теоретико-правовий аналіз ..... 69

**М.В. Калашник**

Центральна Рада – спадкоємиця Тимчасового уряду  
і його прорахунків у правоохоронній сфері ..... 79

**О.М. Куракін**

Методи контрольного процесу в органах  
внутрішніх справ України: питання теорії ..... 86

<b>Ю.О. Легеза</b> Визначення змісту екологічної функції держави .....	95
<b>О.В. Легка</b> Юридична техніка законодавчих та правозастосовних актів .....	101
<b>В.Т. Окіпнюк</b> Розвиток організаційно-штатної структури підрозділів прокуратури по нагляду за додержанням законів органами Державного політичного уп- равління та Народного комісаріату внутрішніх справ УРСР .....	107
<b>О.Б. Онишко</b> Гарантії забезпечення конституційного права громадянина на невтручання в особисте і сімейне життя .....	115
<b>Н.Я. Рудий</b> Розвиток інституту опіки і піклування на українських землях у складі Російської імперії у XVIII – поч. XIX ст. ....	121
<b>І.А. Сердюк</b> Норма права, правова норма і юридична норма: співвідношення понять .....	129
<b>О.В. Талдикін</b> Нетократія як черговий фактор кризи інституту національної держави: передумови виникнення .....	136
<b>М.О. Прилуцька</b> Поняття «державна служба» в історико-правовому аспекті .....	149

#### ПИТАННЯ ЦИВІЛІСТИКИ. ФІНАНСОВЕ ПРАВО

<b>Є.А. Булат</b> Деякі аспекти визнання наукових відкриттів, які створені у порядку виконання трудових обов'язків .....	156
<b>С.В. Венедіктов</b> Порівняльна характеристика правового регулювання трудових відносин у пострадянських республіках .....	159
<b>Л.О. Золотухіна</b> Забезпечення інтересів сторін трудових відносин при укладенні трудового договору .....	170
<b>А.О. Мовчан</b> Утиск прав при прийнятті на роботу: національне законодавство та міжнародний досвід .....	177
<b>М.А. Самбор</b> Позасудовий захист права власності на землю в Україні: негаразди нормативно-правового регулювання та правозастосовної діяльності, що пов'язані із встановленням меж земельних ділянок в натурі .....	187

<b>М.І. Іванова, В.Л. Смісова, Р.В. Карпенко</b> Фінансовий механізм управління процесом санації банків: теоретичні аспекти побудови .....	201
<b>О.С. Бондар</b> Юридичні гарантії трудових прав працівників під час звільнення за невідповідність займаній посаді .....	211
<b>Л.В. Лефтеров</b> Економічна безпека суб'єктів господарювання: правовий погляд .....	218
<b>Л.В. Міщенко</b> Система принципів фінансового права .....	229
<b>Р.М. Семенець</b> Напрями удосконалення законодавства, що регулює місцеве оподаткування в Україні .....	238
<b>Н.М. Степакова</b> До проблеми визначення стадій правозастосування в трудовому праві ...	248
<b>І.О. Тищенкова, Ю.В. Кеню</b> Юридична природа права інтелектуальної власності та система її охорони .....	255
<b>О.М. Шелухін</b> Правове регулювання надання послуг у сфері забезпечення економічної безпеки суб'єктів господарювання (на прикладі недержавних підприємств) .....	263
<b>АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ</b>	
<b>С.А. Буткевич</b> Держфінмоніторинг України як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом .....	276
<b>Д.В. Журавльов</b> Нормативно-правова діяльність центральних органів виконавчої влади України: недоліки та переваги .....	287
<b>В.А. Завгородній</b> Зарубіжний досвід участі громадських організацій у заходах щодо протидії корупції .....	295
<b>О.Г. Комісаров</b> Роль та місце інформаційної влади у сучасному державному управлінні .....	308
<b>Д.В. Лісний</b> Питання про адміністративну відповідальність студентів в Україні .....	316

**О.А. Петренко**

Суть адміністративного нагляду міліції, за особами, звільненими з місць позбавлення волі, в системі адміністративного примусу ..... 323

**А.Й. Присяжнюк**

Центральні органи виконавчої влади як суб'єкти державного контролю ..... 333

**В.І. Теремецький**

Поняття, сутність та ознаки адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері оподаткування ..... 343

**В.І. Царенко**

Правові режими, які застосовують в охороні державного кордону України: порівняльний аналіз ..... 351

**Ю.Є. Белінський**

Правове регулювання обігу зброї у країнах Європейського Союзу: деякі нотатки до наукової дискусії ..... 360

**Д.Д. Бойко**

Міжнародний досвід діяльності правоохоронних органів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху ..... 369

**М.Б. Острах**

Принципи провадження з надання адміністративних послуг ..... 376

**С.С. Сироватка**

Екологічний аудит як метод державного контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища в Україні ..... 381

**Є.В. Чаку**

Оптимізація організації і забезпечення діловодства в адміністративних судах ..... 388

**О.М. Черевач**

Судові постанови як джерело інформації в контексті вивчення матеріалів щодо насильства в сім'ї ..... 397

**КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ.  
КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО**

**В.В. Антипов**

Умисне знищення або пошкодження об'єктів житлово-комунального господарства ..... 407

**К.В. Вишневецкий, С.В. Трофименко**

Международный терроризм: виктимологический аспект ..... 416

**М.Я. Гуцуляк**

Нормативно-правові розбіжності в процесі розподілу та направлення засуджених для відбування покарання у виправну колонію максимального рівня безпеки ..... 425

**О.П. Дячкін**

Суспільна небезпечність діяння: поняття, зміст та значення у правоохоронному законодавстві .....432

**Д.Г. Казначеев**

Законодавство України як основа боротьби з торгівлею людьми ..... 442

**О.О. Мислива**

Об'єкт та предмет злочинних посягань у сфері трансплантації ..... 450

**В.Ф. Примаченко**

Проблеми кваліфікації умисного вбивства, вчиненого працівником правоохоронного органу при перевищенні заходів, необхідних для затримання особи, яка вчинила злочин ..... 460

**С.А. Шалгунова**

Кримінологічні ознаки серійних сексуальних вбивств ..... 466

**А.В. Коваленко**

Мотиви зловживання службовим становищем працівниками органів внутрішніх справ ..... 477

**В.П. Ковальчук**

Особливості звільнення від кримінальної відповідальності учасника злочинної організації .....484

**К.М. Плутицька**

Типологія злочинців, які вчинили примушування до вступу в статевий зв'язок ..... 496

**Н.В. Уварова**

Поняття злочинів проти життя та здоров'я особи, вчинених з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості ..... 503

**КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА.  
ОРГАНІЗАЦІЯ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ**

**І.В. Басиста**

Використання спеціальних психологічних знань при проблемах із реалізації процесуальних рішень .....509

**М.Ю. Будзієвський**

Основи криміналістичної класифікації документів .....518

**О.О. Деревягін**

Стан організації і тактики протидії злочинам підрозділами карного розшуку в курортній місцевості АР Крим .....526

**О.В. Карнаухов**

Теорія та практика криміналістичного забезпечення  
дизнання у справах про контрабанду ..... 534

**С.В. Обшалов**

Правовідносини у взаємодії суб'єктів кримінально провадження ..... 544

**Д.Б. Санакоєв**

Тактична операція “Затримання” як засіб реалізації матеріалів  
оперативно-розшукової діяльності у справах про торгівлю людьми .... 551

**О.В. Федосова**

Підстави та умови здійснення оперативно-розшукової діяльності  
як гарантії забезпеченні прав і свобод громадян ..... 557

**Ю.М. Черноус**

Завдання Інтерполу у боротьбі зі злочинами міжнародного характеру ... 566

**В.В. Шендрик**

Напрями оптимізації взаємодії оперативних підрозділів  
ОВС з іншими суб'єктами попередження злочинів ..... 574

**І.О. Шинкаренко**

Використання психологічних знань в оперативно-службовій  
діяльності працівників кримінальної міліції ..... 584

**Д.К. Антонов**

Особливості оперативно-розшукового забезпечення  
розслідування злочинів, пов'язаних з порушенням  
авторського і суміжних прав ..... 591

**М.О. Пестрецов**

Організація і тактика боротьби підрозділів карного розшуку  
із злочинними посяганнями на помешкання громадян:  
постановка проблеми ..... 602

**В.Л. Соколкін**

Визначення поняття завдань та предмета прокурорського нагляду  
за додержанням законів в оперативно-розшуковій діяльності ..... 609

## ПОСТАТІ

**В.М. Алтуєв**

До 90-річчя з дня народження заступника Міністра внутрішніх справ  
Радянського Союзу генерал-полковника внутрішньої служби  
Петра Олександровича Олійника ..... 619

## НАУКОВЕ ЖИТТЯ

Рецензії .....	638
Захист дисертацій .....	641
Присвоєння вчених звань .....	643
Нові видання .....	644
<i>Довідка про авторів</i> .....	645

---

## Наукове видання

### НАУКОВИЙ ВІСНИК ДНІПРОПЕТРОВСЬКОГО ДЕРЖАВНОГО УНІВЕРСИТЕТУ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

#### *Збірник наукових праць*

2012. – № 1 (58)

Редактор, оригінал-макет – *А.В. Самотуга*

Редактор *Л.В. Омельченко*

Коректори: *К.А. Ларіонова, Т.В. Колесник*

Дизайн – *О.М. Янченко*, фото – *О.А. Дубовський*

---

Підп. до друку 30.03.2012 р. Формат 60x84/16. Друк – RISO.  
Гарнітура – Times. Умов.-друк. арк. 32,25. Обл.-вид. арк. 32,50. Тираж – 120 прим.

---

Відділ ОНР та РВД ДДУВС  
49005, м. Дніпропетровськ, просп. Гагаріна, 26, т. (056) 370-96-59